

Patrick Hankel
6. Semester

30. August 2010

Hausarbeit im Rahmen der Prüfung zum Schwerpunktbereich IV „Staat und Verwaltung“

Thema:

**Das Verfahren über eine einheitliche Stelle gem. §§ 71a bis 71c VwVfG -
Entstehungsgeschichte, Anwendungsbereich und Kritik der Neuregelung**

Gliederung

A) EINLEITUNG	1
B) DER EINHEITLICHER ANSPRECHPARTNER GEM. ART. 6 FF. DIENSTLEISTUNGS- RICHTLINIE (RL/2006/123/EG) UND SEINE ANFORDERUNGEN AN DAS DEUTSCHE VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT	1
I) HINTERGRUND, PROBLEMLAGE UND ZIEL DER RL	1
II) INHALTSÜBERBLICK	3
1.) <i>grober Überblick zum wesentlichen Inhalt der RL</i>	3
2.) <i>zum gemeinsamen Ansprechpartner gem. Art. 6 EG/2006/123/EG</i>	3
3.) <i>zu den Informationspflichten aus Art. 7 EG/2006/123/EG</i>	4
4.) <i>Pflicht zur elektronischen Verfahrensabwicklung nach Art. 8 EG/2006/123/EG</i>	5
III) ANFORDERUNGEN DER RICHTLINIE	5
1.) <i>Organisatorische Rahmenvorgaben</i>	5
2.) <i>Funktionen und Pflichten des Einheitlichen Ansprechpartners</i>	6
3.) <i>unionsrechtliche Rahmenbedingungen; Umsetzungsspielraum</i>	7
C) ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER §§ 71A BIS C VVWFG	8
I) VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	8
II) IN DER LITERATUR DISKUTIERTER KONZEPTE ZUR UMSETZUNG DES EINHEITLICHEN ANSPRECHPARTNERS IM VERWALTUNGSVERFAHREN	9
1.) <i>Portalmodell</i>	9
2.) <i>Verfahrensmanager/ Verfahrensmittler</i>	10
3.) <i>Minimalmodell</i>	11
4.) <i>Verfahrenskonzentration</i>	12
5.) <i>Verfahrenskoordination</i>	13
6.) <i>Agenturmodell</i>	13
7.) <i>Zwischenergebnis</i>	14
III) DIE UMSETZUNG DES EINHEITLICHEN ANSPRECHPARTNERS INS DEUTSCHE VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT	14
1.) <i>Verwaltungsvereinfachung – keine neue Idee der Schöpfer der Dienstleistungsrichtlinie</i>	14
2.) <i>Vorbereitung der Umsetzung</i>	15
3.) <i>Empfehlung des Beirates Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesinnenministerium</i>	17
a) <i>zur Umsetzung allgemein</i>	17
b) <i>zur Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners</i>	19

4.) <i>Vom Bund-Länder-Musterentwurf bis zum Inkrafttreten der Neufassung der §§ 71a bis c VwVfG durch das 4. VwVfÄndG</i>	19
a) Inhalt des Musterentwurfes	19
aa) § 71a VwVfG-ME	20
bb) § 71b VwVfG-ME	21
cc) § 71c VwVfG-ME	22
dd) sonstige Regelungen	22
b) Regierungsentwurf	22
c) endgültiger Gesetzentwurf, Beratung, Verabschiedung und Inkrafttreten	24
6.) <i>Umsetzung in den Bundesländern</i>	25
IV) DAS ERGEBNIS DER ENTSTEHUNG DER §§ 71A BIS 71C VwVfG: ZUM PROFIL DER EINHEITLICHEN STELLE	26
D) ANWENDUNGSBEREICH	27
I) ANWENDUNGSBEREICH DES EINHEITLICHEN ANSPRECHPARTNERS NACH RL 2006/123/EG	27
1.) <i>persönlicher Anwendungsbereich</i>	27
2.) <i>sachlicher Anwendungsbereich</i>	28
a) umfasste Behördentätigkeiten	28
b) umfasste Sachverhalte	28
II) ANWENDUNGSBEREICH DER §§ 71A FF VwVfG	29
1.) <i>Anwendbarkeit nur über Eröffnungsklauseln im Fachrecht</i>	29
a) Allgemeines	29
b) fachrechtliche Eröffnungsklauseln	29
aa) Rechtsvorschrift	29
bb) Satzungsnorm als Eröffnungsklausel	29
cc) Eröffnungsklauseln durch das 4. VwVfÄndG	31
(1) Bundesrechtsanwaltsordnung	31
(2) Steuerberatungsgesetz	31
(3) IHKG	31
(4) Handwerksordnung	32
d) unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 71a ff. VwVfG im Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie; die RL/2006/123/EG als subsidiäre Rechtsvorschrift gem. § 71a I VwVfG	32
e) Ist der RL-Anwendungsbereich lückenlos abgedeckt?	33
f) Bewertung der Methode der Anwendungseröffnung durch Eröffnungsklauseln	33
2.) <i>erfasste Behördentätigkeiten</i>	35
3. <i>Das Problem der Inländerdiskriminierung</i>	35
a) unionsrechtliche Zulässigkeit	36
b) verfassungsrechtliche Diskussion	36
c) kurze Stellungnahme	37

E) EINZELPROBLEME.....	37
1.) <i>Übermittlung von Mitteilungen der zuständigen Behörde über die einheitliche Stelle nur als Regelfall, § 71 b V 1 VwVfG.....</i>	38
2.) <i>Zugang von Erklärungen und Korrespondenzen, § 71 b Abs. 2 VwVfG.....</i>	39
a) Sinnhaftigkeit der Drei-Tages-Fiktion	39
b) Zugangsfiktion bei verbandsüberschreitende Sachverhalte	40
3.) <i>Problem mit der Zuständigkeitsbestimmung</i>	41
4.) <i>verwaltungsorganisationsrechtliche Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners: keine einheitliche Lösung</i>	42
a) organisationsrechtliche Ansiedelungsmodelle	42
aa) Kammermodelle	42
bb) Kommunen	43
cc) Landesbörden	44
dd) Kooperationsmodelle	44
ee) weitere Modelle.....	44
b) Beispielhafter Blick in ausgesuchte Bundesländer	44
c) keine Einigung auf ein Modell	45
F) FAZIT.....	46

Literaturverzeichnis

Bader, Johann/ Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 2010
(zit.: Bearbeiter, in: Bader/Ronellenfitsch, *VwVfG § ... Rn...*)

Biermann, Henning: *Verfahrens und Entscheidungsfristen – Sinnvolle Instrumente zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren der „Irrweg der Fiktionen“?*, in: *NordÖR* 2009, S.377 ff.

Böhret, Carl/ Grunow, Dieter/ Ziekow, Jan (Hrsg.): *Der Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*, 2005
(zit.: Bearbeiter, in: Böhret/ Grunow/ Ziekow, S. ...)

Dietz, Andreas: *Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“*, in: *DÖV* 2005, S. 772 ff.

Engelken, Klaas: *Die Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei Umsetzung von EU-Richtlinien*, in: *NVwZ* 2010, S. 618 ff.

Ernst, Christian: *Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners i. S. der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch das 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften*, in: *DVBl.* 2009 S. 963 ff.

Gundel, Jörg: *Die Inländerdiskriminierung zwischen Verfassungs- und Europarecht: Neue Ansätze in der deutschen Rechtsprechung*, *DVBl* 2007, S. 259 ff.

Haratsch, Andreas/ König, Christian/ Pechstein, Matthias: *Europarecht*, 7. Auflage 2010

Hatje, Armin: *Die Dienstleistungsrichtlinie - Auf der Suche nach dem liberalen Mehrwert*, in: *NJW* 2007, 2357 ff.

Heiß, Gunter/ Jedlitschka, Nora: *Einheitliche Stelle – elektronisches Verfahren – Genehmigungsfiktion: Neuerungen im Verwaltungsverfahren aufgrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: *ThürVBl* 2009, S.265 ff.

Hill, Hermann: *Im Dienste der Bürgerinnen und Bürger*, in: *BayVBl* 2008, S. 389 ff.

Knack, Hans Joachim/ Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Auflage 2010 (zit.: Bearbeiter, in: Knack/Hennecke (Hrsg.), § ... Rn...)

Knopp, Michael: *Die Einheitlichen Ansprechpartner der Dienstleistungsrichtlinie – Vorgaben und Auswirkungen einer Reformverpflichtung*, in: LKRZ 2007, S. 251 ff.

Kopp, Ferdinand/ Ramsauer, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 10. Auflage 2008 (zit: Kopp/Ramsauer, VwVfG, §... Rn...)

Kugele, Dieter, *VwVfG Onlinekommentar*, Stand: 21.09.2009 (Zit: LNK (Kugele), §... Rn...)

Luch, Annika: *Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen in der Bundesrepublik*, in: Schliesky, Utz (Hrsg.): *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Band 1, 2008, S. 149 ff. (zit.: A. Luch, *Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen*, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, S. ...)

Luch, Annika/ Classen, Mirja: *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Tagungsbericht, in: *GewArch* 2008, S. 394 ff.

Luch, Annika/ Schulz, Sönke: *Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: Schliesky Utz (Hrsg.): *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Band 1, 2008, S. 33 ff. (Zit.: Luch/ Schulz: *Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, S. ...)

Luch, Annika/ Schulz, Sönke: *Der sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: Schliesky Utz (Hrsg.): *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Band 1, 2008, S. 59 ff. (Zit.: Luch/ Schulz: *Der Sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, S. ...)

Müller, Gerd: *Einrichtung von Bürgerbüros/ Verbesserung der Dienstleistungsorientierung*, in: *DÖD* 2000, S. 16 ff.

Müller, Martin: *Wirtschaftsverwaltung und Dienstleistungsrichtlinie*, in: *Wirtschaft – Verwaltung – Recht*, Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 349 ff. (zit.: M.Müller, in: FS Stober, S. ...)

Neidert, Anne: Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des
Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in
der deutschen Verwaltung, Band 1, 2008, S. 117 ff. (Zitiert: A. Neidert: Einheitlicher Ansprechpartner:
Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 1, S. ...)

Petzold, Siegfried: Öffentliche und private Dienstleistungen aus einer Hand, in: DNV 1997, S. 27 f.

Ramsauer, Ulrich: Änderungsbedarf in Verwaltungsverfahrenrecht aufgrund der Dienstleistungs-
Richtlinie, in: NordÖR 2008, S. 417 ff.

Rieger, Frank: Tagung zur Dienstleistungsrichtlinie, EuZW 2005, S. 430 ff.

Röckinghausen, Marc: Das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ – Änderungen im
Verwaltungsverfahrenrechts zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, in: NWVBl, S.464 ff.

Ruge, Kai: Einheitlicher Ansprechpartner im neuen Verwaltungsverfahrenrecht, in: NdsVBl 2008,
S.305 ff.

Sachverständigenrat Schlanker Staat: Abschlussbericht, Band 1, 2. Auflage 1998

Schily, Otto: Die Europäisierung der Innenpolitik, in: NVwZ 2000, S. 883 ff.

Schlachter, Monika/ Ohler, Christoph (Hrsg.): Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar,
1. Aufl. 2008 (zit.: Bearbeiter, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Art. ... Rn...)

Schönleiter, Ulrich: Das neue Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der GewO, in:
GewArch 2009, S. 384 ff.

Schulz, Sönke: Das 4. VwVfÄndG – zum weitergehenden Änderungsbedarf im Verfahrensrecht im
Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: NdsVBl 2009, S.97 ff.

Schulz, Sönke: Kommunale Friedhofssatzung und EU-Dienstleistungsrichtlinie – eine unendliche
Geschichte, in: KommJur 2008, 441 ff.

Schulze, Petra: Die "heimliche" Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes
Brandenburg, in: LKV 2009, S. 547 ff.

Schliesky, Utz: Die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt – Gemeinschaftsrechtlicher Anstoß zu einer gescheiterten Verwaltungsreform? -, in: DVP 2010, S. 266 ff.

Schliesky, Utz: Von der Realisierung des Binnenmarkts über die Verwaltungsreform zu einem Gemeineuropäischen Verwaltungsrecht? Die Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Verwaltungsrecht, in: DVBl 2005, S. 887 ff.

Schliesky, Utz/ Luch, Annika/ Schulz, Sönke, Überlegungen zum Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie, WiVerw 2008, S. 151 ff.

Schliesky, Utz/ Schulz, Sönke/ Neidert, Anne: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: , in: Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Band 3, 2009, S. 249 ff. (zit.: Schliesky/ Sönke/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. ...)

Schmitz, Heribert/ Prell, Lorenz: Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009 S. 1 ff.

Storost, Christian: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Überblick über den Stand des Umsetzungsprozesses, in: Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Band 2, 2009, S. 1 ff. (Zitiert: C. Storost: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Überblick über den Stand des Umsetzungsprozesses, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 2, S. ...)

Streinz, Rudolf: Europarecht, 8.Auflage 2008 (zit.: Streinz, Europarecht, Rn...)

Windoffer, Alexander: Das System des einheitlichen Ansprechpartners, in: Leible, Stefan (Hrsg.): Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, 2008, S. 25 ff. (zit.: A. Windoffer: Das System des Einheitlichen Ansprechpartners, in: Leible, S. ...)

Windoffer, Alexander: Einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, in: DÖV 2006. S. 1210 ff.

Windoffer, Alexander: Die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, in: DÖV 2008, S. 797 ff.

Windoffer, Alexander: Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie - Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, in: DVBl 2006, S. 1210 ff.

Zieglmeier, Christian: Die Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips am Beispiel der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: NVwZ 2009, S. 1455 ff.

Ziekow, Jan: Die verfahrensrechtliche Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, in: LKV 2009, S. 385 ff.

Ziekow, Jan / Windoffer, Alexander (Hrsg.): Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister. Anforderungen des Vorschlages einer EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gestaltungsoptionen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, 2007 (zit.: Bearbeiter, in: Ziekow/ Windoffer, S. ...)

Ziekow, Jan/ Beck, Dieter/ Bohne, Eberhard/ Hill, Hermann/ Jansen, Dorothea (Projektleitung): Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlages einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland (Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie), 2006, abrufbar unter <http://www.bmwi.de> (zit.: Ziekow u.a., Gestaltungsoptionen und Anforderungen, Gutachten für BMWi, S. ...)

A) Einleitung

Kurz vor dem Ende der 16. Legislaturperiode des deutschen Bundestages wurde mit dem Vierten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG)¹, welches unter anderen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (RL/2006/123/EG)² dient, ein Verfahren über eine einheitliche Stelle (Teil V – Besondere Verfahren, Abschnitt 1a Verfahren über eine einheitliche Stelle §§ 71a bis 71 e VwVfG) in das Verwaltungsverfahrensgesetz integriert.

Bevor hier die Neuregelung erörtert wird, müssen zunächst die für diese Neuregelung wesentlichen in der RL/2006/123/EG enthaltenen Regelungen zum einheitlichen Ansprechpartner und insbesondere deren Anforderungen an das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht dargestellt werden, damit der Hintergrund der Neuregelung nachvollzogen werden kann. Anschließend erfolgt eine Expedition durch die Entstehungsgeschichte der Neureglung, wobei dann auch die von der Literatur diskutierten Umsetzungsmodelle kurz vorgestellt werden und danach die §§ 71a bis c VwVfG mit deren wesentlichen Begründungen dargestellt werden. Im Anschluss wird der Anwendungsbereich kritisch analysiert. Abschließend wird die Neuregelung kritisch bewertet und zwar aus praktischer, tatsächlicher und rechtlicher Sichtweise.

B) Der einheitlicher Ansprechpartner gem. Art. 6 ff. Dienstleistungs-Richtlinie (RL/2006/123/EG) und seine Anforderungen an das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht

I) Hintergrund, Problemlage und Ziel der RL

Die Verwirklichung der in ab Art. 28 AEUV statuierten Grundfreiheiten, die im Wesentlichen den EU-Binnenmarkt prägen, ist einer der wesentlichen Kerne der europäischen Integration. In einem europäischen Wirtschaftsraum, in welchem die grenzüberschreitenden Dienstleistungen immer mehr an Bedeutung gewinnen, trägt insbesondere die Gewährleistung einer grenzüberschreitenden Garantie der Dienstleistungsfreiheit zur Integration bei. Die überragende Bedeutung des

¹ BGBl I v. 17.12.2008, S. 2418.

² Richtlinie 123/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36 ff.

Dienstleistungssektors für die europäische Wirtschaftskraft wird deutlich, wenn man sieht, dass Dienstleistungen ca. 70 % der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EU (in Deutschland ca. 62 % vom BIP³) ausmacht⁴. Bei der Aufnahme und dem Betrieb von Dienstleistung hat jeder Mitgliedsstaat sein eigenes Wirtschaftsverwaltungsrecht und ggf. für alle Einzelaspekte unterschiedliche Behörden und Regelungen. Betrachte man allein die sehr ausdifferenzierte horizontale (Differenzierung zwischen Bund, Länder und Gemeinden) wie vertikale (unmittelbare und mittelbare Verwaltung, insbesondere Selbstverwaltung) Aufgabenverteilung⁵ in Deutschland, komme man schnell zum Ergebnis, dass bis zu 20 Behördengänge⁶ zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit notwendig seien.⁷ Betrachtet man, dass dies auch in anderen Mitgliedstaaten teilweise so sein wird, dann wird deutlich, dass die Aufnahme von grenzüberschreitenden Dienstleistungstätigkeiten eine sehr hohe Anforderung bis hin zur Überforderung darstellen kann. Diese Hürden stehen mit der effektiven Umsetzung der Gewährleistung grenzüberschreitender Dienstleistungen nicht im Einklang, stellen mithin ein großes Hemmnis der europäischen Wirtschaft dar. Dementsprechend diene die RL/2006/123/EG⁸ primär zur Verwaltungsvereinfachung, welche ein entscheidender Baustein zur Umsetzung der Lissabon-Strategie (Entwicklung der EU zu einem des wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraums mit mehr und besseren Arbeitsplätzen) sei.⁹ Die Verwaltungsvereinfachung solle zu einer höheren Attraktivität von Investitionen, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und damit zur Wirtschaftlichen Erholung nach den Krisenjahren dienen.¹⁰

³ Vgl. u.a. *M. Müller*, in: FS Stober, S. 350; Räth/Braakman u.a., Bruttoinlandsprodukt 2006, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/VGR/Bruttoinlandsprodukt2006,property=file.pdf> (Abruf am 23.07.2010, 9:33 Uhr).

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_de.htm (Abruf am 23.07.2010, 9:52 Uhr).

⁵ Eine Grobdarstellung dieser Differenzierung: Vgl. *M. Müller*, in: FS Stober, S. 350f.

⁶ Vgl. Beispielfall Straßburger Immobilienmakler: *A. Windoffer*, das System des einheitlichen Ansprechpartners, in: Leible, 25 (26f).

⁷ Vgl. *M. Müller*, in: FS Stober, S. 352.

⁸ Im weiteren Verlauf dieses Beitrages bezeichnet als: Dienstleistungsrichtlinie.

⁹ *W. Huck*, in: Bader/Ronellenfisch, VwVfG, § 71a Rn2.

¹⁰ *W. Huck*, in: Bader/Ronellenfisch, VwVfG, § 71a Rn2; vgl. 4. Begründungserwägung der RL/2006/123/EG; Hatje, NJW 2007, 2357.

II) Inhaltsüberblick

Neben den Bestimmungen zur Dienstleistungsfreiheit (Art. 16 bis 21¹¹) und zur Niederlassungsfreiheit für Dienstleister (Art. 9 bis 15) enthält die Dienstleistungsrichtlinie vor allem verfahrensrechtliche sowie organisatorische Regelungen (Art. 5 bis 8 und 22 bis 46).

1.) grober Überblick zum wesentlichen Inhalt der RL

Die Dienstleistungsrichtlinie besteht aus acht Kapiteln. Im ersten Kapitel (Art. 1 bis 4) befinden sich allgemeine Bestimmungen. Interessant ist insbesondere der Art. 2, der den Anwendungsbereich festlegt: nach dem ersten Halbsatz im ersten Absatz gilt die Richtlinie für alle Dienstleistungen. Im zweiten Halbsatz wird der Anwendungsbereich jedoch auf in der EU niedergelassene Dienstleister beschränkt. Absatz 2 enthält eine lange Liste an Bereichsausnahmen. Nach Absatz 3 gilt die Richtlinie nicht für die Steuerverwaltung. Kapitel zwei enthält die Verfahrensvereinfachungen; Art. 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Prüfung ihre Verfahren und Formalitäten und, wenn erforderlich, zu ihrer Vereinfachung. Im Art. 6 sind die Vorschriften zur einheitlichen Stelle. In Art. 7 sind umfangreiche Informationspflichten statuiert und Art. 8 verlangt die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung. In Kapitel drei und vier sind Vorschriften zur Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit normiert. Im fünften Kapitel befinden sich Aufträge an die Mitgliedsstaaten zur Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen. Danach findet man die Kodifizierung einer europäischen Verwaltungszusammenarbeit und im siebten Kapitel Konvergenzbestimmungen. Im letzten Kapitel findet man Schlussbestimmungen, wobei insbesondere Art. 44 von Bedeutung ist, der die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung bis zum 28. Dezember 2009 verpflichtet.

2.) zum gemeinsamen Ansprechpartner gem. Art. 6 EG/2006/123/EG

Absatz 1 statuiert die Pflicht der Mitgliedsstaaten einen einheitlichen Ansprechpartner zu institutionalisieren und zählt die Funktionen dieser Einrichtung auf: Die einheitliche Stelle ist Kontaktstelle für die Arrangierung aller Verfahren und Formalitäten, welche mit der Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten im Zusammenhang stehen. Gemeint seien Verfahren von zuständigen Behörden gem. Art. 4 Nr.9. Hierbei handele es sich um einen

¹¹ Artikel ohne nähere Bez. Sind solche der RL/2006/123/EG.

funktionalen Behördenbegriff, ähnlich, wie bei § 1 IV VwVfG¹². Unter Aufnahme und Ausübung sei nicht nur das Ob und Wie der Dienstleistungstätigkeit, sondern „der gesamte Zeitraum im Vorfeld, während und ggf. auch nach Abschluss der Dienstleistungstätigkeit“ und zwar die Abwicklung sämtlicher Verfahrensschritte gemeint.¹³ Im Sinne des Front-Office-/ Back-Offices-Systems agiert die einheitliche Stelle als Fron-Office und die zuständige Stelle als Back-Office, wobei das Front-Office ohne Sachbearbeiter des Verfahrens zu sein den unmittelbaren Kontakt zum Dienstleistungsbringer halte und das Back-Office der Herr des Verfahrens sei¹⁴. Diese Abgrenzung kommt insbesondere im Absatz 2 zum Ausdruck, wo klargestellt wird, dass in die nationale Zuständigkeitsverteilung durch die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners nicht eingegriffen werden muss. Dem einheitlichen Ansprechpartner ist die Rolle eines Verfahrenspartners¹⁵ für den Dienstleister zugewiesen, in welcher er die ordnungsgemäße und zeitgemäße Verfahrensabwicklung, jedoch ohne in die Zuständigkeiten der zuständigen Behörde einzugreifen, erwirken solle¹⁶. Begünstigt sind Dienstleistungserbringer, die in Art. 4 Nr.2 als jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, und jene in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person in Sinne des Art. 48 des Vertrages (gemeint ist der damalige Art. 48 EGV, heute Art. 54 AEUV), die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt, definiert. Für den Begriff der Dienstleistung verweist Art. 4 Nr.1 auf Art. 50 EGV (heute Art. 57 AEUV) mit der Maßgabe, dass die Tätigkeit in der Regel gegen Entgelt erbracht wird. Durch die Verweisungen auf den Vertrag ergibt sich, dass rein innerstaatliche Sachverhalte nicht erfasst sein¹⁷.

3.) zu den Informationspflichten aus Art. 7 EG/2006/123/EG

In Art.7 und 8 erfährt das Front-Office/ Back-Offices-Verfahren weitere Konkretisierungen. Art. 7 ist als eine Norm mit einem Stufenverhältnis zu verstehen¹⁸:

¹² J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn5 und Fußn.6.

¹³ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn9.

¹⁴ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn12; Franz, in: Böhret/Grunow/Ziekow (Hrsg.), S. 246 ff.; Beck, in: Ziekow/ Windoffer, S. 177 ff.

¹⁵ A. Windoffer, in: Ziekow/ Windoffer, S.32 ff.

¹⁶ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn15.

¹⁷ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn4.

¹⁸ Vgl. Windoffer, in Ziekow/Windoffer, S. 42.

Als erste Stufe enthält der Absatz 1 die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Gewährleistung der Bereitstellung von leichtzugänglichen Informationen durch den einheitlichen Ansprechpartner; Die geforderten Informationen sind in lit. a bis e aufgezählt.

In der zweiten Stufe wird gem. Absatz 2 auch die zuständige Behörde zur Informationstätigkeit verpflichtet: Dazu zählt die Aufklärung der gewöhnlichen Auslegung der Anforderungen, über welche der einheitliche Ansprechpartner in Absatz 1 lit. a zu informieren hat.

Die dritte Stufe in Art. 6 bestimmt die Grenze der Informationspflicht: Eine Rechtsberatung im Einzelfall ist nicht erforderlich.

Schlussendlich bestimmen die Absätze 3 bis 5, wie der Informationsvorgang zu erfolgen habe (Klarheit, Unzweideutigkeit, Aktualität, elektronische Zugänglichkeit, Zügigkeit, Zugänglichkeit in anderen Unionssprachen).¹⁹

4.) Pflicht zur elektronischen Verfahrensabwicklung nach Art. 8

EG/2006/123/EG

Die Verfahrensabwicklung über das Front-Office/Back-Offices-Verfahren erfährt in Art. 8 I Konkretisierungen hinsichtlich des Ablaufes („aus der Ferne“) und verlangt, dass die Verwendung der elektronischen Form zu gewährleisten ist. Gewisse Formen des Realhandelns²⁰ der Verwaltung werden gem. Art. 8 II aus dem Anwendungsbereich herausgenommen. Absatz 3 ermächtigt die Kommission zu Durchführungsverordnungen zum Gegenstand des Absatz 1.

III) Anforderungen der Richtlinie

Ausweislich der amtlichen Begründungen des 4. VwVfÄndG dienen diese der Umsetzung der Art. 6, 7 I, II, IV, 13 V, VI²¹.

1.) Organisatorische Rahmenvorgaben

Zunächst muss man sich fragen, welche Anforderungen sich aus Art. 6 als der Zentralnorm für die Ansiedelung des einheitlichen Ansprechpartners ergeben. Eine Antwort erhalte man durch die Auslegung des Begriffs „einheitlich“.²² Dabei

¹⁹ Vgl. J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 7 Rn3.

²⁰ So J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 7 Rn3.; vgl. auch Beweggründe 52 und 32 der RL/2006/123/EG, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 43.

²¹ BT-Drs. 16/10943, S.17ff.; siehe auch K. Ruge, NdsVBl 2008, 305 (305).

²² J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn18; M. Knopp, LKRZ 2007, 251 (251f).

ergebe sich aus dem im Entstehungsprozess der Richtlinie gemachten Willensbekundungen, dass dieser Begriff subjektiv²³ zu verstehen sei und es dabei entscheidend auf die Perspektive des Dienstleisters in seiner konkreten Lage an kämme:²⁴ Einerseits ist die Zuständigkeitsregelung so zu gestalten, dass der Dienstleister den einheitlichen Ansprechpartner ohne Mühe finden kann²⁵ und dies auch ohne Kenntnisse der mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisation.²⁶ Die Richtlinie spricht von Einheitliche Ansprechpartner. Da dies also nicht in Singular sondern im Plural formuliert ist und aus dem Erwägungsgrund 48 lässt sich schließen, dass die Einheitlichkeit keine deutschlandweite Stelle und keine Stelle für den ganzen Dienstleistungssektor verlange.²⁷ Gemäß Erwägungsgrund 48 gibt keine Vorgaben zur Anzahl der Stellen, zur staatlichen Ansiedlung auf eine bestimmte Gliederungsebene (z.B. Bund, Länder, Bezirke, Kommunen) und Institutionen (z.B. Behörde, Kammer, Private).²⁸ Die zweite Dimension des Begriffes richtet sich auf die Zusammenarbeit mit dem Dienstleister, die zeitlich vom Vorfeld bis zum Abschluss der Tätigkeit erfolge und sich funktionell für auf die von der Richtlinie erfassten Verfahren und Realakten erstrecke.²⁹

2.) Funktionen und Pflichten des Einheitlichen Ansprechpartners

Neben Art. 6 I, der den einheitlichen Ansprechpartner als Verfahrenslotse zur Abwicklung von Verfahren und Formalitäten beschreibt, ergeben sich deren weiteren Funktionen aus den Art. 7, 8, 11 III, 13 V, VI und Art. 21.

Zunächst ist die Frage zu klären, was die genaue Tätigkeit ist, also was „Abwicklung“ bedeutet. Die englische Übersetzung von „Abwickeln“ lautet complete. Dabei kommt zum Ausdruck, dass die Tätigkeit nicht nur eine bloße Verfahrenseinleitung sein soll; vielmehr ist die gesamte Kommunikation zwischen Dienstleister und Behörde gemeint³⁰. Die zuständige Behörde darf nicht ohne Wunsch des Dienstleisters dies umgehen, mit Ausnahme der Fälle des Art. 8 II.³¹ Des Weiteren muss der Einheitliche Ansprechpartner den Dienstleister jederzeit

²³ Vgl. Nr. 7c der Begründung zum ersten Entwurf der Richtlinie: KOM (2004) 02 entg., in ABl. 2006 C 98.

²⁴ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn18.

²⁵ Ebenda.

²⁶ M. Knopp, LKRZ 2007, 251 (252).

²⁷ M. Knopp, LKRZ 2007, 251 (252), so Kluth, wiedergegeben in: F. Rieger, EuZW 2005, 430 (432).

²⁸ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn19.

²⁹ J. Ziekow/ A. Windoffer, in: Schlachter/ Ohler, Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 Rn18, Fussn34.

³⁰ M. Knopp, LKRZ 2007, 251 (252).

³¹ Ebenda.

über die in Art. 7 I statuierten Informationen berichten können. Dies sind nach lit. a Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen, nach lit. b Kontaktdaten der zuständigen Stelle, nach lit. c Zugangsvoraussetzungen für den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken bzgl. der Dienstleistungswirtschaft, nach lit. d zum Rechtsschutzsystem und nach lit. e Information über Hilfe durch Verbände und Organisationen. Folgt man der obigen Philosophie, dass man bei der Auslegung auf die Sichtweise des Dienstleisters abstellen müsse, dann ergebe sich, dass die Pflicht sehr weit gehe bis hin zur Information über Verwaltungskontakte mit der Steuerbehörde.³² Jedoch ist hier ein restriktiverer Maßstab geboten: Da das EU-Recht nach dem Prinzip der beschränkten Einzelermächtigungen (Art. 47 und 55 des damaligen EG-Vertrages) operiert, keine Kompetenz-Kompetenz hat, können nur dienstleistungsfördernde Verwaltungskompetenzen gemeint sein.³³ Zudem schließt der Anwendungsbereich die Steuern aus.

3.) unionsrechtliche Rahmenbedingungen; Umsetzungsspielraum

Nach Art. 44 ist diese Richtlinie bis zum 28. Dezember 2009 umzusetzen. Daher lohnt es sich kurz der Rechtsnatur einer Richtlinie und der Frage nach der Kompetenz zu widmen. Die Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass dieser Richtlinie durch die damalige Europäische Gemeinschaft fanden sich in den damaligen Art. 47 II 1,3 EGV und Art. 55 EGV.³⁴ Regelt war die Rechtsquelle der Richtlinie in Art. 249 EGV (altes Recht), nunmehr in Art. 288 II AEUV. Die Richtlinie ist als Kompromiss zwischen Harmonisierung und nationaler Eigentümlichkeit ein für die Mitgliedstaaten verbindlicher Rechtsakt, der ein Ziel setzt, welche der Mitgliedsstaat unter freier Auswahl von Mittel und Form umzusetzen hat.³⁵ Hinsichtlich der Einrichtung eines Einheitlichen Ansprechpartners bleiben folgende Umsetzungsspielräume: Wie oben bereits erwähnt, bleibt es Sache der Mitgliedsstaaten, wo genau sie den einheitlichen Ansprechpartner ansiedeln wollen. Auch kann je nach Branche ein anderer einheitlicher Ansprechpartner vorgesehen werden.³⁶ Auch muss sie keine neue Institution sein, sondern deren Funktion kann von bereits vorhandenen Stellen

³² Ebenda.

³³ Ebenda.

³⁴ ABl. 2006 L 376, S.36.

³⁵ *Streinz*, Europarecht, Rn433f.

³⁶ *M. Knopp*, LKRZ 2007, 251 (253).

übernommen werden.³⁷ Jedoch reiche es nicht aus, wenn sich lediglich nach Sachgebieten verschiedene Stellen die Abwicklung der Verfahren und Formalitäten teilen³⁸. Es wäre jedoch möglich, wenn die zuständige Behörde, die als erstes in Anspruch genommen wird, sämtliche weitere Verfahren als einheitliche Stelle übernimmt, womit man auf zusätzliches Personal verzichten könne, jedoch mit einem höheren Ausbildungs- und Zeitaufwand bis hin zur Überlastung der Stelle rechnen müsse.³⁹ Die Richtlinie zwingt nicht zu einer bloßen eins-zu-eins-Umsetzung. Die Mitgliedstaaten können vielmehr über die Richtlinienanforderungen hinausgehen: So hindere der Art. 6 II nicht daran den Einheitlichen Ansprechpartner auch mit Entscheidungsmacht auszustatten.⁴⁰

C) Zur Entstehungsgeschichte der §§ 71a bis c VwVfG

Nachdem nun geklärt ist, welche Anforderungen der Richtlinie und welche unionsrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung ins deutsche Recht zu beachten sind, müssen zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen erörtert werden, bevor dann nach einer Bestandsaufnahme schon vorhandener der Richtlinie entsprechender Ansätze die Entstehungsgeschichte nachgezeichnet und bewertet werden kann.

I) verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Zu klären ist, wer in unserem föderalen System zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung zuständig ist, also die Gesetzgebungskompetenz hat. Zunächst ist in den Art. 73 f. GG keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes auffindbar. Es ergibt sich für den Fall, dass Bundesgesetze gem. Art. 86 GG vom Bund ausgeführt werden, die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens aus Art. 70 ff iVm Art. 86 ff GG.⁴¹ Jedoch spielt die Bundesverwaltung hinsichtlich des Dienstleistungssektors von wenigen Fällen abgesehen keine Rolle. Im Falle der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG wird die Kompetenz über Art. 70 ff iVm 85 I GG iVm den Grundsätzen der Annexkompetenz vermittelt.⁴² Auch die

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ziekow *et al.*, Gestaltungsoptionen und Anforderungen, Gutachten für BMWi, S. 57f.

³⁹ M. Knopp, LKRZ 2007, 251 (253).

⁴⁰ A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1212 f.)

⁴¹ Siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG, Einf. Rn15f.

⁴² Ebenda mwN.

Bundesauftragsverwaltung kommt im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie weniger in Betracht. Zumeist handelt es sich aber um die Ausführung von Bundesrecht in Landeseigenverwaltung bzw. die landeseigene Ausführung von Landesgesetzen, wo die Länder dann die Gesetzgebungskompetenz für das verwaltungsverfahren innehaben. Ergebnis dieser Betrachtung ist, dass sowohl Land als auch Bund für die Anpassung des Verwaltungsverfahrensrechtes im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie zuständig sind, sodass, um die Richtlinienvorgaben zum Verwaltungsverfahren erfolgreich umzusetzen, hier das für Reformen im Verwaltungsverfahrenrecht übliche Instrument der Simultangesetzgebung⁴³ zu wählen ist.

II) In der Literatur diskutierte Konzepte zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners im Verwaltungsverfahren

Nachdem die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt wurden, sollen zunächst mögliche Umsetzungsmodelle daran erörtert werden.

1.) Portalmodell

In der Diskussion war ein Vorschlag vorhanden, den Einheitlichen Ansprechpartner nur als reine Internetplattform zu schaffen, mit welcher sich Dienstleistungserbringer auf elektronischer Weise über die erforderlichen Anforderungen und Voraussetzungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Tätigkeit im Dienstleistungsgewerbe einholen können.⁴⁴ Fraglich ist jedoch, ob dieses Modell überhaupt den Anforderung des Art. 6 gerecht wird. Wie oben erwähnt, muss man der Schaffung des Einheitlichen Ansprechpartners aus der subjektiven perspektive des Dienstleistungserbringers beurteilen: Um alle Genehmigungen für das geplante Gewerbe einzuholen, muss man ausführlich auf den Sachverhalt eingehen.⁴⁵ Gerade bei neuen innovativen Ideen ist es schwer vorstellbar, wie ein Computer solch eine Sachverhaltsanalyse leisten kann. Ggf. müssen auch offene Fragen geklärt werden⁴⁶. Bei Computer müsste bei komplizierten Sachverhalten automatisch Auskunft bei der zuständigen Behörde

⁴³ Luch/ Classen, GewArch 2008, 394 (396); zum Instrument der Simultangesetzgebung im Allgemeinen – siehe Henneke/Ruffert, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Vor § 1 Rn4ff.

⁴⁴ U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (420); vgl. auch: *Kommission der EG*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 28: jedoch zusätzlich Telefonhotline erforderlich.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Ebenda.

einholen und dies weiterleiten, was wiederum nur durch menschliche Interaktion möglich ist⁴⁷. Auch ist es sehr mühsam für den einzelnen den ganzen Computer nach den brauchbaren Informationen zu filtern und den Überblick zu bewahren und dabei nichts zu vergessen. Ein Computer ist auch nicht in der Lage Widersprüchlichkeiten zu erkennen und auf deren Aufhebung hinzuwirken. Schlussendlich kann der Computereinsatz die Kommunikation von Mensch zu Mensch (noch) nicht ersetzen.⁴⁸ Zwar kann das Portalmodell nicht die einzige Umsetzung aber durchaus eine sinnvolle Ergänzung sein, z.B. als Hilfestellung zum Finden des zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners oder Bereithaltung aktueller Informationen.⁴⁹

2.) Verfahrensmanager/ Verfahrensmittler

Im Erwägungsgrund 48 der Richtlinie bezeichnet man den Einheitlichen Ansprechpartner als „Mittler zwischen dem Dienstleistungserbringer und den unmittelbar zuständigen Behörden“. Dieses Modell geht ein Stück weiter und verleiht dem Einheitlichen Ansprechpartner die Rolle eines Verfahrensmanagers bzw. Verfahrensmittler und dies geschieht durch deren Ausstattung mit verfahrensleitenden Kompetenzen⁵⁰:

Er solle neben einer einfachen Empfangsbestätigung auch die Vollständigkeit der Anträge bescheinigen und damit auch den Lauf der Antragsbearbeitungsfristen bedingen.⁵¹ Er dürfe der zuständigen Behörde auch interne Fristen für gewisse Anfragen setzen was mit Sach- und Verfahrensstandberichtspflichten seitens der zuständigen Stelle sowie mit Akteneinsichtsrechten der Einheitlichen Ansprechpartners einhergehe.⁵² Die zuständige Stelle wäre zudem verpflichtet, spezielle und allgemeine Informationen der Einheitlichen Stelle, ggf. auf Anfrage bei den speziellen, zur Verfügung zu stellen.⁵³ Weiterhin wird vorgeschlagen, der Einheitlichen Stelle die Befugnis einzuräumen, die Aufsichtsbehörden der zuständigen Behörde anzurufen.⁵⁴ Bei der Weiterleitung könne sie zudem die

⁴⁷ Vgl. C. Ernst, DVBl. 2009, 551 (955).

⁴⁸ So auch im Ergebnis Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (6).

⁴⁹ U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (421).

⁵⁰ So A. Luch, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 149 (156).

⁵¹ So A. Luch, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 149 (156).

⁵² Ebenda.

⁵³ Ebenda.

⁵⁴ Ebenda.

Schreiben auf grobe Fehler zu untersuchen dürfen. Man kann auch über weitere aufsichtsrechtliche Maßnahmen (z.B. Beanstandung, Aufhebungsverfahren, Ersatzmaßnahmen etc.) nachdenken.⁵⁵ Jedoch wären die zuletzt genannten Maßnahmen wegen der fehlenden Sachkompetenz des Einheitlichen Ansprechpartners unzweckmäßig.⁵⁶ Das Hauptproblem dieses Konzeptes liegt darin, dass die Summe der oben genannten Maßnahmen einen Eingriff des Organisationsrecht des betroffenen Verbandes, welcher gerade die zuständige Behörde bildet, darstellt. Gerade das Organisationsrecht ist zumeist der Kernbereich der eigenen Verbandszuständigkeit.

3.) Minimalmodell

Um diesem Problem Rechnung zu tragen, wird auch ein Minus zu der obigen Umsetzungslösung diskutiert, wo der Einheitliche Ansprechpartner nur als Bote und Informationsstelle fungiere. Die Korrespondenz zwischen Dienstleistungserbringer und zuständiger Stelle laufe über ihn. Ihm werden keine Kompetenzen zur Durchführung von Maßnahmen mit unmittelbarer Rechtswirkung verliehen. Stattdessen bleiben ihm die informellen Maßnahmen (z.B. Erkundigung über Bearbeitungsstand, Erinnerung an laufende Fristen, Hinwirken auf ordnungsgemäße Erledigung).⁵⁷ Da gem. Art. 6 II keine Änderungen der staatlichen Zuständigkeitsordnung notwendig sind und folglich der einheitliche Ansprechpartner daher nicht mit Befugnissen ausgestattet werden muss, ist dieses Modell richtlinienkonform.⁵⁸ Jedoch führe diese Lösung zu keinen Gewinn zur nationalen Ausgangslage, da nur das Verfahren über den Umweg des Einheitlichen Ansprechpartners in die Länge gezogen werde.⁵⁹ Diese Lösung ist im Ergebnis nicht mehr als die eins-zu-ein-Umsetzung der Richtlinienvorgaben, was hinsichtlich des erhöhten Aufwandes nicht sehr ökonomisch wäre.

⁵⁵ Ebenda.

⁵⁶ Ebenda.

⁵⁷ A. Luch, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 149 (155); A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1213).

⁵⁸ A. Luch, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 149 (157).

⁵⁹ A. Luch, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 149 (155).

4.) Verfahrenskonzentration

Im Gegensatz zur Minimallösung geht dieses Modell genau in die andere Richtung - als Maximalmodell: Es würden sämtliche formellen und materiellen Entscheidungskompetenzen hinsichtlich des Dienstleistungsgewerbes auf eine Stelle vereinigt werden.⁶⁰ Damit würde das in Deutschland überwiegende Dogma der Zuständigkeiten nach Sachgebieten für den Dienstleistungssektor durch eine Zuständigkeitsverteilung nach Funktionsgebieten abgelöst werden.⁶¹ Der Vorteil des bisherigen Modells liegt in der Ausdifferenzierung, der Sachverstand erzeugt und somit zur Professionalisierung beiträgt. Ansätze der funktionellen Lösung finden man schon bereits im Fachplanungsrecht (§ 75 VwVfG), im Anlagenrecht (§ 13 BImSchG) und partiell in einigen Länderbauordnungen (z.B. Hamburg: § 62 HBauO und Brandenburg § 67 I 2 BbgBO). § 13 BImSchG erstreckt die Genehmigung auch auf andere behördliche Entscheidungen betreffs der Anlage, wohingegen die eigentlich zuständigen Behörden gem. § 10 V 1 BImSchG nur die Möglichkeit zur Stellungnahme haben.⁶² So werde dem Zweck, Doppelprüfungen und Widersprüche zu vermeiden, Rechnung getragen.⁶³ Jedoch erscheint sich eine grundlegende Revolution unserer Zuständigkeitsverteilung in der kurzen Umsetzungsfrist der Richtlinie nicht zu realisieren.⁶⁴ Jedoch erscheint es auch als unzumutbar: Während es bei der Verfahrenskonzentration nach dem BImSchG diese Verfahrensbündelung den Ablauf vereinfache, müsste bei der Übertragung auf den Dienstleistungssektor eine Vielzahl von Verfahren und Formalitäten von der Gewerbebeanmeldung über anlagerechtliche Genehmigungen bis hin zu sozialversicherungsrechtlichen Vorgängen gebündelt werden, wodurch eine Superbehörde entstehe, die eine völlige Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung erfordere, was auch hinsichtlich der Art. 30, 83 ff GG zu großen Schwierigkeiten führe.⁶⁵ Die neue Superstelle müsste ferner einen weiten und zu jeder weite auch tiefen Sachverstand auf sich vereinigen, was praktisch zu einer Überforderung

⁶⁰A. Neidert: Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 1, 117 (134f); U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (421).

⁶¹U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (421).

⁶²A. Neidert: Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 1, 117 (135).

⁶³Ebenda mwN.

⁶⁴U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (421).

⁶⁵A. Neidert: Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 1, 117 (135).

führen könnte.⁶⁶ Folglich verlangt man, dass Generalisten auch Spezialisten werden. Dies erfordert eine Änderung der Ausbildung und erhöhte Anforderungen am Personal. Da es schwierig ist, gleichzeitig Generalist und Spezialist zu sein, besteht auch die Gefahr einer erhöhten Fehlerquote. So schön die Idee auch ist, ist dieses Modell in Summe der eben erwogenen Problemen abzulehnen.

5.) Verfahrenskoordination

Ein Mittelweg der bisher vorgestellten Verfahrensmodelle stellt das Kooperationsmodell dar. Demnach soll eine Genehmigungsbehörde die Koordination aller Verwaltungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherstellen, in dem sie den Austausch von Informationen und Entscheidungsentwürfen zwischen den Behörden sowie die inhaltliche Abstimmung von Bescheiden zur Not mittels Einschaltung von Aufsichtsbehörden erwirkt.⁶⁷ Jedoch sei es für den Dienstleistungssektor untypisch, dass parallele Verfahren laufen.⁶⁸ Daher ist dieses Verfahren nicht erforderlich.

6.) Agenturmodell

Alternativ zu den obigen Behördenmodellen könnte auch die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners auf ein privates Unternehmen übertragen.⁶⁹ Soweit die Agentur nur Informationen und Auskünfte zu erteilen, Anträge usw. weiterzugeben hat handelt sie nicht hoheitlich; soll sie jedoch für das Bekanntgeben und die Zustellung von Entscheidungen zuständig sein, ist eine Beleihung erforderlich.⁷⁰ Fraglich ist jedoch, ob diese Variante in Vergleich mit den Behördenmodellen überhaupt die Vorteile erbringt, die normalerweise mit der Privatisierung einhergeht. Die Richtlinie verlangt, dass die Gebühren für die Tätigkeiten der einheitlichen Stelle angemessen sein müssen. Eine Preiserhöhung, damit das beauftragte Unternehmen auch Gewinne einfährt, ist mit Sicherheit nicht mehr vertretbar⁷¹. Also müsse man diese Tätigkeit subventionieren um diese

⁶⁶ So ähnlich Ebenda.

⁶⁷ A. Neidert: Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Bd. 1, 117 (136).

⁶⁸ Ebenda.

⁶⁹ U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (421).

⁷⁰ Ebenda.

⁷¹ Ebenda.

Lösung für entsprechende Agenturen attraktiv zu machen.⁷² Weiter Schwierigkeiten erwachsen durch den gesteigerten Überwachungsbedarf.⁷³ Betrachtet man auch, dass die geballte Sachkompetenz bei den staatlichen Stellen schon vorhanden ist und bei den Agenturen erst einmal ein intensiver Ausbildungsbedarf bestehen würde, kommt man zum Ergebnis, dass die Behördenmodelle geeigneter sind.

7.) Zwischenergebnis

Leider ist festzustellen, dass keins dieser in der Literatur diskutierten Lösungsansätze völlig frei von Schwierigkeiten ist bzw. vollkommend überzeugend ist. Daran lässt sich schon erahnen, dass die Erörterung der von der Politik gefundenen Lösung sehr interessant werden wird.

III) Die Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners ins deutsche Verwaltungsverfahrenrecht

1.) Verwaltungsvereinfachung – keine neue Idee der Schöpfer der Dienstleistungsrichtlinie

Die Idee, die Verwaltung zu vereinfachen, ist nicht neu: So gibt es bereits schon mehrere Konzepte zu einer Stelle, wo „Öffentliche und private Dienstleistungen aus einer Hand“⁷⁴ erfolgen: Einen einheitlichen Ansprechpartner für verschiedene Behördengänge zu schaffen, ist eine Philosophie, die bereits ansatzweise bundesweit in vielen Kommunalverwaltungen durch das sog. Bürgerbüro oder Bürgeramt umgesetzt wird. Die Leitidee⁷⁵ liegt darin, verschiedene publikumsintensive kommunale Behördentätigkeiten sowie sonstige kommunale Dienstleistungen an einer zentralen Stelle anzubieten. Dabei können beispielsweise Aufgaben aus den Melde- und Passwesen, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, Ordnungswesen, Sozialamt und der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst werden. Die genauere Verwaltungsorganisation ist von Land zu Land und Kommune zu Kommune so unterschiedlich, dass hier darauf nicht weiter eingegangen werden soll. Dabei sei auch an die Idee der Einrichtung eines Bürgertelefons 115 zu erinnern, worüber dem Bürger

⁷² Ebenda.

⁷³ Ebenda.

⁷⁴ So der Titel eines Aufsatzes, wo über den Aufbau eines Bürgerbüros in einer Gemeinde in Sachsen Anhalt berichtet wird: S. *Petzold*, DNV 1997, S. 27f.

⁷⁵ Dazu *G. Müller*, DÖD 2000, 16 (20f).

deutschlandweit über einfache Fragen direkt geholfen werden und bei komplizierten Fragen eine deutschlandweite Anrufweiterleitung oder Sicherstellung eines Rückrufes erfolgt.⁷⁶

Art. 7 III verlangt u.a. elektronisch verfügbare Informationen (genauer, s.o) für Dienstleister. Die Idee der Zugänglichkeit zu einem Informationsportal im Internet für Bürger zu erschaffen wurde schon durch den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ in den Neunzigern andiskutiert (sog. Informationskiosken⁷⁷).

Die Leitidee der letzten 20 Jahren bei deutschen Versuchen zur eigenen Verwaltungsvereinfachung lautete Verfahrensbeschleunigung⁷⁸: Insbesondere §§ 71a bis e VwVfG-alt sowie der sog. Planfeststellungsbeschluss nach § 71 I VwVfG dienten der konzentrierten Beschleunigung bestimmter Verwaltungsverfahren.⁷⁹ Über das sog. Sternverfahren nach § 71d aF wurden mehrere Behörden zeitgleich an ein verwaltungsverfahren Beteiligt, deren sternförmig gebündelten Stellungnahme von der Genehmigungsbehörde in wirtschaftsrelevanten Genehmigungsverfahren die gebotene Berücksichtigung fanden. Dieses Verfahren genügt jedoch noch nicht den Anforderungen der Richtlinie, da es erstens nicht deren gesamten Anwendungsbereich umfasst (z.B. keine Anwendbarkeit bei Berufszulassungen⁸⁰) und schlussendlich auch nur ein Verwaltungsverfahren betrifft, während sich das Anforderungsprofil auf alle mit der Dienstleistungstätigkeit verbundene Abwicklung erstreckt.⁸¹ Im Ergebnis ist festzustellen, dass schon Konzepte und teilweise schon Einrichtungen vorhanden sind, die der Intention der Richtlinie zur Verwaltungsvereinfachung entsprechen, jedoch noch nicht in den von der Richtlinie geforderten Anwendungsbereich und Konsequenz.

2.) Vorbereitung der Umsetzung

Da die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners auch in die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder fallen ist zur richtlinienkonformen Umsetzung eine länderübergreifende Abstimmung erforderlich. Zu diesem Zweck wurde auf der

⁷⁶ U.a. Hill, BayVBl 2008, 389 (391).

⁷⁷ Dietz, DÖV 2005, 772 (775); Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, Band I, S. 161 ff.

⁷⁸ H. Biermann, NordÖR 2009, 377 (378).

⁷⁹ U. Schliesky, DVBl 2005, 887 (890).

⁸⁰ Ebenda.

⁸¹ Ebenda.

Wirtschaftsministerkonferenz vom 7./8. Dezember 2006 in Dessau beschlossen, dem Bund-Länderausschuss Dienstleistungswirtschaft das Mandat zur begleitenden Koordination des Umsetzungsprozesses zu erteilen.⁸² Folgender Beschluss⁸³ wurde hinsichtlich des Einheitlichen Ansprechpartners gefällt: „Zum Bereich "Einheitlicher Ansprechpartner" wird der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft beauftragt, in gleicher Weise Vorschläge und Optionen für die Umsetzung zu erarbeiten und der Wirtschaftsministerkonferenz vorzulegen.“ Dieser Ausschuss setzte mehrere Bund-Länder-Arbeitsgruppen ein, dessen Vorsitz das Bundeswirtschaftsministerium innehatte, dessen ständige Gäste Vertreter aus den Innen-, Justiz- und Finanzministerium des Bundes und der Innenministerkonferenz der Länder waren⁸⁴. Auf ihrer Tagung am 4./5. Juni 2007 beschloss die Wirtschaftsministerkonferenz, die Dienstleistungserleichterungen und die Serviceorientierung der Verwaltungsstrukturen zu erleichtern. Demnach sollen auch Inlandssachverhalte profitieren. Der Bund-Länder-Ausschuss soll zum Thema „einheitlicher Ansprechpartner“ die Arbeit fortsetzen und ein Anforderungsprofil entwickeln⁸⁵. Hinsicht der Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners hat das Bundeswirtschaftsministerium schon vor dem Inkrafttreten der Richtlinie ein Gutachten in der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Speyer bestellt⁸⁶. Seit Anfang 2007 wurde von der Bund-Länder-AG Papiere zum gemeinsamen Anforderungsprofil und zu weiteren Umsetzungsthemen vorbereitet. Auch wurden weitere betroffene Institutionen Gelegenheiten zur vertieften Diskussion und Stellungnahmen gegeben: Kommunale Spitzenverbände, Deutsche Industrie- und Handelskammer, Zentralverband des deutschen Handwerks und freie Berufe. Am 30. Juni 2007

⁸² Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Pflichtenheft Umsetzung Dienstleistungsrichtlinie - Stand: 24. Juli 2007, abrufbar unter: <http://www.dienstleisten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/pflichtenheft-umsetzung-dienstleistungsrichtlinie.property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf am 03.08.2010, 13:00 Uhr).

⁸³ Beschlussammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 7./8. Dezember 2006 in Dessau, S.25, abrufbar unter: http://www.bundesrat.de/cln_171/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/06-12-07-08-WMK/06-12-07-08-beschluesse.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/06-12-07-08-beschluesse.pdf (Abruf am 03.08.2010, 13:22 Uhr).

⁸⁴ aaO (Fn82).

⁸⁵ Beschlussammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 4./5. Juni 2007 in Eisennach, abrufbar unter <http://www.bundesrat.de/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/07-06-04-05-WMK/07-06-04-05-beschluesse-berichte.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/07-06-04-05-beschluesse-berichte.pdf> (Abruf am 04.08.2010, 13:41 Uhr).

⁸⁶ Ziekow u.a., Gestaltungsoptionen und Anforderungen, Gutachten für BMWi.

veröffentlichte die Europäische Kommission ein Buch⁸⁷, welches die Anforderungen der Richtlinie für die innerstaatliche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie näher konkretisiert.

Am 1. Oktober 2007 veröffentlichte der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft Papiere zum Anforderungsprofil⁸⁸ und zu organisationsrechtliche Verortungsmöglichkeiten⁸⁹ des Einheitlichen Ansprechpartners. Schließlich wurde dieser ganze Prozess am 19. Dezember 2007 von der Kanzlerin und allen Ministernpräsidenten bzw. regierenden Oberbürgermeistern bestätigt, in dem sie die Wirtschaftsministerkonferenz gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mandatierten, die Umsetzung vorzubereiten.⁹⁰ Wie zu vor die Wirtschaftsministerkonferenz legten sie als Ziel fest, dass unter Beachtung der föderalen Struktur eine möglichst einheitliche Umsetzung begrüßenswert sei und insbesondere keine Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte erfolgen solle sondern auch inländische Dienstleister in den Genuss der Neuregelungen kommen sollen.⁹¹ Zwar ist die Inländerdiskriminierung aus der Sicht der Wirtschaftsministerkonferenz zulässig, jedoch politisch nicht vermittelbar, warum Inländer nicht von den Einheitlichen Ansprechpartner profitieren sollen.⁹²

3.) Empfehlung des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht beim

Bundesinnenministerium

a) zur Umsetzung allgemein

Anfang 2008 gab bereits der Beirat Verwaltungsverfahrenrecht⁹³ des Bundesinnenministeriums eine Empfehlung zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung ab: Dabei macht auch dieser Rat deutlich, dass sich die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners als subjektiv einheitliche Stelle nicht auf den Anwendungsbereich der Richtlinie beschränken solle, da nicht nur eine schwer zu

⁸⁷ *Kommission der EG*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007.

⁸⁸ *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“ Stand: 1. Oktober 2007.

⁸⁹ *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands, Stand: 1. Oktober 2007.

⁹⁰ C. Storst, Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Überblick über den Stand des Umsetzungsprozesses, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.2, S. 2 mwN.

⁹¹ Ebenda.

⁹² Ebenda.

⁹³ Empfehlung des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrenrecht, u.a. veröffentlicht in: NVwZ 2008, 641 ff.

ermittelnde Inländerdiskriminierung entstehe, sondern darüber hinaus sich die Anschaffung einer solchen aufwendigen Struktur sich wirtschaftlich nicht lohne, eine solche Differenzierung zwischen Inlands- und EU-Auslandssachverhalt eine unnötige Belastung für die Verwaltung sei.⁹⁴ Als Regelungsstandort wird das Verwaltungsverfahrensgesetz vorgeschlagen: dadurch werde die Beachtung einheitlicher Verfahrensgrundsätze beachtet, die fachrechtliche Mehrfachregelung sowie die Rechtszersplitterung vermieden. Somit werde entsprechend der typischen verwaltungsverfahrenrechtlichen Systematik das „verallgemeinerungsfähige vor der Klammer gezogen“. Dieser horizontale Ansatz dränge sich durch die Richtlinie auf.⁹⁵ Dabei sei jedoch zu vermeiden, das Verwaltungsverfahren mit materiellen Regelungen, wie z.B. die von der Richtlinie geforderte bundesweite Geltung von Genehmigungen, zu überfrachten.⁹⁶ Der Beirat sieht in den auf Erleichterungen und Beschleunigung vom Verwaltungsverfahren Zugunsten der Dienstleistungswirtschaft eine große Chance für eine sinnvolle Modernisierung des VwVfG. Daher sei eine bloße Umsetzung des Anwendungsbereiches der Richtlinie, z.B. in Form eines Abschnittes „Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie“ eher ein Fremdkörper⁹⁷ im „Grundgesetz der Verwaltung“⁹⁸. Sie schlugen ein Modell, ähnlich dem des Planfeststellungsverfahrens, vor, die Schaffung einer besonderen Verfahrensart, deren Anwendbarkeit ganz oder teilweise durch Fachrechtseröffnungsklauseln angeordnete werden solle.⁹⁹ Fachspezifischen Besonderheiten könne durch entsprechende Modifikationen dieses Verfahrens im Fachrecht, jedoch nur auf dem erforderlich beschränkten Maaß, Rechnung getragen werden.¹⁰⁰ Ein guter Standort wäre in Abschnitt V „Besondere Verfahrensarten“. Auch dieser Rat erkennt in den alten §§ 71a bis e VwVfG („Beschleunigung von genehmigungsverfahren“) gewisse sich in der Richtlinie wiederfindende Aspekte.¹⁰¹

⁹⁴ Ebenda.

⁹⁵ Ebenda.

⁹⁶ Ebenda.

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ So bezeichnet u.a. von *O. Schily*, NVwZ 2000, 883 (887).

⁹⁹ Empfehlung des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrenrecht, u.a. veröffentlicht in: NVwZ 2008, 641 ff.

¹⁰⁰ Ebenda.

¹⁰¹ Ebenda; vgl. oben.

b) zur Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners

Die Funktionen des Einheitlichen Ansprechpartners, Verfahrensmittler zwischen Antragsteller und zuständige Behörde, sollen im Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden, was durch das Fachrecht in den von der Dienstleistungsrichtlinie vorgegebenen Anwendungsbereich zu eröffnen sei.¹⁰²

Für die tatsächliche Einrichtung der Stellen müssen dann das verwaltungsorganisationsrecht angepasst werden. Der Beirat sieht durch diese Konstruktion die Anforderungen der Richtlinie als erfüllt an und weist auf die große Flexibilität hin: Erweise sich das Modell bei der Anwendung auf die von der Richtlinie vorgesehenen Bereich der Dienstleistungswirtschaft als erfolgreich, so könne man zukünftig auf die fachgesetzliche Anordnung auch in anderen Fällen, insbesondere im Bürger-Verwaltungsverhältnis, überlegen.¹⁰³

4.) Vom Bund-Länder-Musterentwurf bis zum Inkrafttreten der Neufassung der §§ 71a bis c VwVfG durch das 4. VwVfÄndG

Schließlich erarbeitete der Bund-Länderausschuss-Dienstleistungswirtschaft einen Musterentwurf zum 09. Mai 2008¹⁰⁴:

a) Inhalt des Musterentwurfes

Mittelpunkt dieses Musterentwurfes ist das neue Verfahrensmodell der einheitlichen Stelle, welches nunmehr in Teil V (Besondere Verfahrensarten) Abschnitt 1a (Verfahren über eine einheitliche Stelle) in den §§ 71a bis 71e VwVfG verortet werden soll. Die einheitliche Stelle ist von ihrer Hauptfunktion die verwaltungsverfahrensrechtliche Entsprechung des Einheitlichen Ansprechpartners der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 6).¹⁰⁵ Das Konzept ist aber so ausgestaltet worden, dass jederzeit eine Erweiterung des Anwendungsbereiches auf inländische Sachverhalte bis hin zur kompletten Öffnung für alle Verfahren zwischen Verwaltung und Bürger gehen könne.¹⁰⁶

Die Anwendung sowohl für Sachverhalte, die von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst sind als auch solche über die Richtlinie hinausgehende Fälle wird aber nur

¹⁰² Ebenda.

¹⁰³ Ebenda.

¹⁰⁴ Bund/Länder-Musterentwurf für ein Gesetz zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie vom 9. März 2008.

¹⁰⁵ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 17, 25, auch so im endgültigen Gesetzesentwurf der Bundesregierung: BT-Dr. 16/10493 S. 17.

¹⁰⁶ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 19, auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 17.

dadurch eröffnet, dass das Fachrecht dies anordnet. Dieses Verfahren über die einheitliche Stelle, welches ein fakultatives Angebot darstellt, hält noch darüber hinausgehende verfahrenserleichternde Sonderregeln bereit, die teilweise sogar Anwendung finden, sollte der zur Nutzung der einheitlichen Stelle Berechtigte seine Verfahren wie üblich über die zuständigen Behörden anstrengen.

Die bisherigen §§ 71a bis 71e VwVfG (als Abschnitt 1a – Beschleunigung von Genehmigungsverfahren) werden ersatzlos gestrichen, abgesehen von einigen Ausnahmen, die nunmehr im Allgemeinen Teil, § 25 II VwVfG, übergehen.¹⁰⁷

Der Entwurfsverfasser sieht die entfallen Entwurfsvorschriften (insbesondere Sternverfahren, Antragskonferenz) als nicht mehr erforderlich an, da diese Instrumente derart in der Verwaltungspraxis verankert sein, dass diese auch per se ohne ihr Vorhandensein in irgendwelchen Gesetzen angewendet werden.¹⁰⁸

aa) § 71a VwVfG-ME

Wie vom Beirat Verwaltungsverfahrensrecht des BMIs (siehe oben) vorgeschlagen, legt Abs. 1 fest, dass die Anwendbarkeit des neuen Verfahrens erst mittels einer Anordnung im Fachrecht eröffnet wird. Dies wird damit begründet, dass dies der Bestimmtheit diene, da man den Behörden nicht die Feststellung überlassen könne, ob ein Fall der Dienstleistungsrichtlinie vorliegt¹⁰⁹. Folglich sind zur Umsetzung der Richtlinie eine Reihe fachgesetzliche Änderungen erforderlich. Durch die Lösung sei auch die Ausweitung auf über die Richtlinie hinausgehende Sachverhalte durch weitere Anordnungen möglich¹¹⁰. Zur Frage der Trägerschaft der einheitlichen Stelle sind keine Regelungen getroffen; dies müsse im Verwaltungsorganisationsrecht erfolgen¹¹¹.

Im zweiten Absatz wurde bestimmt, dass bestimmte Vorschriften dieses Abschnittes auch dann anzuwenden sind, wenn das Verfahren über die zuständige Stelle abgewickelt werden soll: so soll auch dann die elektronische Verfahrensabwicklung und die Erfüllung der Informationspflichten gewährleistet werden.

¹⁰⁷ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 24, , auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 16.

¹⁰⁸ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 24 f., auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 16f.

¹⁰⁹ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 19f. , auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 18.

¹¹⁰ Ebenda.

¹¹¹ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 22, auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 18.

bb) § 71b VwVfG-ME

Hier wird der einheitlichen Stelle ihr inhaltliches Leben eingehaucht.

Nach Absatz eins ist die einheitliche Stelle zur unverzüglichen Weiterleitung aller ihrer zugegangenen Unterlagen zur zuständigen Stelle verpflichtet. Dies schließe jedoch nicht aus, dass von ihr offensichtliche Unvollständigkeiten und Fehler von ihr in Sinne einer schnellen Fehlerkorrektur dem Anzeigepflichtigen oder Antragssteller vorzuhalten sind.¹¹² Einzelheiten können in Verwaltungsvorschriften besser geregelt werden.¹¹³

Absatz 2 Satz 1 stellt eine Zugangsfiktion dar, wonach alle der einheitlichen Stelle eingegangenen Unterlagen drei Tag nach diesem Zugang als bei der zuständigen Behörde eingegangen gelten. Nach Satz 2 gilt, das mit dem Eingang bei der zuständigen Behörde Fristen als eingehalten gelten.

Eine Empfangsbestätigung ist von der zuständigen Behörde gemäß Absatz drei auszustellen, wenn mit dem Eingang eine behördliche Frist zu laufen beginnen soll. Nach der Entwurfsbegründung soll diese Pflicht auch die einheitliche Stelle treffen, soweit ihre eigene Sachkompetenz für den Prüfungsgegenstand gegeben ist, es sich also aus dem Fachrecht ergibt.¹¹⁴ § 71 a II VwVfG-ME ordnet dies auch für den Fall an, dass das Verfahren direkt über die zuständige Stelle läuft.

Absatz 4 verpflichtet die zuständige Stelle zur Mitteilung darüber, wenn die Unterlagen unvollständig sein sollten. Weder aus dieser Regelung, noch aus der Begründung ergebe sich, ob die Mitteilung unmittelbar oder über die einheitliche Stelle erfolgen soll.¹¹⁵ Auch hier ist der § 71 a II VwVfG-ME im Spiel.

Auf Verlangen des Adressaten sind gemäß Absatz fünf Verwaltungsakte über die einheitliche Stelle bekanntzugeben. Folglich sei die direkte Zustellung zur Vermeidung von Verzögerungen der Regelfall.¹¹⁶

Absatz 6 enthält Sonderbestimmungen für die Zustellung ins Ausland, wonach schriftlicher Verwaltungsakte einen Monat nach Abgabe zur Post als zugegangen gilt, aber nur soweit dieser auch bis dahin tatsächlich zugegangen ist, was die Behörde zu beweisen hat. Die Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten nach § 15 VwVfG kann nicht verlangt werden.

¹¹² Bund/Länder-Musterentwurf, S. 23, , auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 18.

¹¹³ Ebenda.

¹¹⁴ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 24, , auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 19.

¹¹⁵ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben 268/2008, S. 3, abrufbar unter <http://einheitlicher-ansprechpartner.info/fr-auswahl6.htm> (Abruf am 11. August 2010, 15:29 Uhr).

¹¹⁶ Vgl. Bund/Länderentwurf, S. 25.

cc) § 71c VwVfG-ME

Hier werden maßgeblich die Bestimmungen der Art. 7 I, II und IV umzusetzen versucht¹¹⁷.

Nach Absatz 1 gibt die einheitliche Stelle erteilt die einheitliche Stelle einen ersten Überblick über alle für die Dienstleistungsaufnahme und -ausübung erforderlichen Vorschriften, Verfahren, zuständigen Behörden und weitere relevanten Stellen. Laut der Entwurfsbegründung sind solche Informationen gemeint, die ohne konkrete Fachkenntnisse zu diesen Verfahren und Formalitäten gegeben werden können¹¹⁸.

Während die einheitliche Stelle allgemeine Auskünfte erteilt, muss gem. Absatz 2 die zuständige Behörde über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung dieser Vorschriften informieren. Auch hier gilt, dass diese Vorschrift anzuwenden ist, auch wenn das Verfahren unmittelbar über die zuständige Stelle abgewickelt wird.

dd) sonstige Regelungen

§ 71d VwVfG-ME regelt ein auch verbandskompetenzüberschreitende eine über die Amtshilfe hinausgehende Unterstützungspflicht. Nach Art. 71e VwVfG-ME sind die Verfahren des gesamten Abschnittes in elektronischer Form zu gewährleisten. § 42a VwVfG-ME sieht eine Genehmigungsfiktion vor, wonach, soweit im Fachrecht angeordnet, nach Ablauf einer bestimmten Entscheidungsfrist (Regelfall: 3 Monate) eine Genehmigung als erteilt gilt. § 25 II VwVfG-ME übernimmt die wesentlichen Regelungen des § 71c a.F. § 41 VwVfG-ME wird für Auslandsachverhalte erweitert.

b) Regierungsentwurf

Der Regierungsentwurf¹¹⁹ enthält nun mehr neben den Änderungen zum Allgemeinen Verwaltungsrecht im VwVfG auch eine Reihe von Änderungen im Besonderen Verwaltungsrecht: Es sollen geändert werden: Personenstandgesetz, Konsulargesetz, Rechtsdienstleistungsgesetz, Bundesrechtsanwaltsordnung, Patentanwaltsordnung, Steuerberatungsgesetz, Gesetz zur vorläufigen Regelung

¹¹⁷ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 26, auch so in BT-Dr. 16/10493 S. 19 f.

¹¹⁸ Bund/Länder-Musterentwurf, S. 26, so ähnlich auch in BT-Dr. 16/10493 S. 20.

¹¹⁹ Entwurf für ein Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften/ Gesetz zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie vom 04. Juni 2008.

des Rechts der Industrie- und Handelskammern, Handwerksordnung, Zehntes Buch Sozialgesetzbuch, Luftverkehrsgesetz.

Zwischen Bund-Länder-Musterentwurf und dem Regierungsentwurf gab es zu den §§ 71a bis c VwVfG nur eine Abänderung:

Nunmehr regelt Art. 71b V VwVfG-RE, das für den Fall, dass die einheitliche Stelle für den Verfahrensabwicklung in Anspruch genommen wird, dass die zuständige ihre an den Antragssteller/ Anzeigepflichtigen adressieren Mitteilungen über die einheitliche Stelle weitergegeben werden soll. Damit ist nun auch die im Musterentwurf offene gebliebene Frage, ob die Empfangsbestätigung nach § 71b IV VwVfG-ME (= 71 b IV VwVfG-RE) von der einheitlichen Stelle oder zuständigen Behörde zugestellt werden soll, geklärt. Beim Verwaltungsakt wird das Regel/ Ausnahme-Verhältnis umgedreht, so dass die zuständige Behörde schriftliche Verwaltungsakte nur unmittelbar an den Antragenden bzw. Anzeigenden richtet, wenn diese das wünschen, so dass die direkte Zustellung jetzt vom Regel- zum Ausnahmefall wird. Nach der Entwurfsbegründung erkläre der Antragende bzw. Anzeigende durch die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle, dass er eine vollständige Verfahrensabwicklung über diese Stelle und damit auch sämtliche Korrespondenzen wünsche¹²⁰. Satz 1 ist eine Soll-Vorschrift. Nach der Begründung ist dies eine Ordnungsvorschrift, wo der Behörde jedoch noch ein Spielraum belassen werden sollte, wenn die Handlung über die einheitliche Stelle unsinnig sei bzw. der unmittelbare Weg im mutmaßlichen Interesse des Antragsstellers bzw. Anzeigenden sei¹²¹. Dies Umdrehung des Regle-Ausnahmeverhältnisses wird damit begründet, dass dem mutmaßlichen Willen des Ansprechpartners vor Gesichtspunkten einer durch die direkten Zustellung verbesserten Verfahrensökonomie grundsätzlich den Vorrang habe.¹²²

An dieser Stelle wurde auf Kritik zum Musterentwurf reagiert, wo der Vorschlag in Hinblick auf die weiten Begriffe des Verfahrens und Abwickelns¹²³ als inkonsequent gehalten wird.¹²⁴ Betrachtet man dies wieder aus der Perspektive des Dienstleistungserbringers, so ist es nicht wünschenswert, wenn hier durch die

¹²⁰ Regierungsentwurf, S. 34.

¹²¹ Ebenda.

¹²² Ebenda.

¹²³ Siehe schon oben.

¹²⁴ A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (799).

Zwischenschaltung der einheitlichen Stelle das Verfahren verzögert wird. Er möchte ja so schnell wie möglich alle Genehmigungen erhalten. Der Schluss, dass er dies durch die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle einen zeitverzögernden Umweg präferiere, ist daher nicht überzeugend. Auch entstehen ihm keine Nachteile: Man könnte nur darüber nachdenken, dass für den Fall, dass der Dienstleister einen belastenden Verwaltungsakt erhält, er dadurch, dass er nun von einer anderen Stelle Post erhält, verwirrt darüber ist, wo er nun Widerspruch einlegen sollte. Jedoch ist das eher ein Scheinproblem: Zur Lösung solcher Probleme ist der Verwaltungsakt ja gerade mit einer Rechtsbehelfsbelehrung, worin anzugeben ist, wohin ein Widerspruch zu richten ist, zu versehen.

c) endgültiger Gesetzentwurf, Beratung, Verabschiedung und Inkrafttreten

Schließlich wurde am 7. Oktober 2008¹²⁵ der endgültige Gesetzesentwurf dem Bundestag vorgelegt, der neben der Streichung der Änderung des SGB X hinsichtlich der §§ 71a bis c VwVfG nur geringe redaktionelle Änderungen im Satzbau aufweist. In wurde in § 71b VwVfG überall das Wort Dokumente in Unterlagen geändert und im letzten Absatz im zweiten Satz die Wortfassung durch einen Paragraphenverweis zu einer gleichlautenden Stelle ersetzt. Der Bundesrat erhielt den Gesetzesvorschlag schon im August.¹²⁶

Im ersten Durchgang im Bundesrat, 847. Sitzung (19.09.2008)¹²⁷, gab der Bundesrat eine Stellungnahme mit leichten Änderungswünschen, die die §§ 71a bis c jedoch nicht betreffen ab¹²⁸, welche die Bundesregierung verworfen hat. Die Vorschläge der Ausschüsse vom Bundesrat¹²⁹ zu § 71b VwVfG wurden auf dieser Sitzung abgelehnt: Demnach sollten in Abs. 1 die Wörter "Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen" durch die Wörter "Erklärungen und Dokumente" ersetzt werden, da sich der Sinn dieser Aufzählung weder aus der Entwurfsbegründung, noch aus der Dienstleistungsrichtlinie ergäbe und die neue Formulierung sich auf jede Korrespondenz erstrecke und sich nicht auf die genannten Formen beschränke, weil sich Art. 6 auf alle Korrespondenzen erstrecke. Absatz 5 sollte dahin gehend geändert werden, dass Verwaltungsakte

¹²⁵ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG), BT-Drs. 16/10493.

¹²⁶ BR-Drs. 580/08.

¹²⁷ BR -PIPr 847 , S. 287B - 287C.

¹²⁸ BR-Drs. 580/08 (B).

¹²⁹ BR-Drs. 580/1/08.

der zuständigen Behörde nur über den einheitlichen Ansprechpartner bekanntgegeben werden, wenn der Adressat es verlange, da der aktuelle Entwurf nur zu einer mit der Richtlinie schwer zu vereinbarenden Zeit- und Verwaltungsaufwand führe¹³⁰. Wie schon oben dargestellt, ist dieser Variante besser aus der Sicht des Dienstleisters, aber sie wurde dennoch abgelehnt.

Im Bundestag wurden keine Abänderungen vorgenommen, sondern nur auf Grundlage der Beschlussempfehlung¹³¹ vom Innenausschuss ein neuer Abschnitt 9a zu Änderungen des VwZG eingefügt, womit dann schließlich das 4. VwVfÄndG am 13. November 2008 vom Bundestag beschlossen wurden ist.¹³²

Dieses um Änderungen des VwZG ergänzte Regelungswerk wurde dadurch, dass der Bundesrat am 28. November 2008 auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses verzichtete¹³³, gebilligt. Schließlich wurde das 4. VwVfÄndG am 17. Dezember 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht¹³⁴, so dass die neuen §§ 71a bis 71c VwVfG am 18. Dezember 2009 in Kraft getreten sind.

6.) Umsetzung in den Bundesländern

Auch hier wurden nach der bei VwVfG-Änderungen bewährten Simultangesetzgebung durch die Länder die verwaltungsverfahrensrechtlichen Maßgaben der Richtlinie umgesetzt. Mit Ausnahme der ausdrücklichen Erweiterung Unterstützungspflicht des § 71 d VwVfG auf länderübergreifende Sachverhalte und der Einbeziehung von Bundesbehörden¹³⁵ sind bei den Ländern keine Abweichungen ersichtlich¹³⁶. In Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen befindet sich die einheitliche Stelle in den §§ 71a ff. des jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, in Schleswig-Holstein in §§ 138a ff. In den anderen Ländern gibt es dynamische Verweisungen.¹³⁷ In Brandenburg war diese Reform sogar als Anlass zur Umstellung auf eine dynamische

¹³⁰ Ebenda.

¹³¹ BT-Drs. 16/10844.

¹³² BT-PlPr 16/187, S. 19998B.

¹³³ BR-Drs. 862/08.

¹³⁴ BGBl I v. 17.12.2008, S. 2418.

¹³⁵ Siehe dazu *Heiß/ Jedlitschka*, ThürVBl. 2009, 265 (267).

¹³⁶ Siehe *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (275) mit einer tabellarischen Darstellung.

¹³⁷ Ebenda

Verweisung.¹³⁸ In vielen Bundesländern findet man weitere Ergänzungen und Konkretisierungen. Es gäbe zwar keine Aufkündigung des Konsenses zum VwVfG. Dennoch wurden besondere Bestimmungen zu Aufgabenübertragungs-, Organisations- und Einrichtungsgesetzen getroffen, die aufgrund der jeweiligen Organisationsmodelle und der Defizite des 4. VwVfÄndG, z.B. das Fehlen von Normen zur Bestimmung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit, erforderlich sein.¹³⁹

IV) Das Ergebnis der Entstehung der §§ 71a bis 71c VwVfG: zum Profil der einheitlichen Stelle

Die einheitliche Stelle leitet von deren Nutzer die Anträge, Anzeigen und Unterlagen an die zuständige Behörde, die sich ggf. den Zugang als 3 Tage danach bei ihr eingegangen zurechnen lassen muss, weiter und gibt bei deren Nutzungen Mitteilungen, Verwaltungsakte und ähnliches der zuständigen Behörde den Nutzer bekannt. Die einheitliche Stelle versorgt den Nutzer mit Informationen allgemeiner Art zu den Voraussetzungen der Dienstleistungsaufnahme und Ausübung.

In der Gesetzesbegründung wird in der Beschreibung des Aufgabenprofils der einheitlichen Stelle als die eines Verfahrensmittler beschrieben¹⁴⁰. Betrachtet man jedoch das von der Literatur diskutierte Modell des Einheitlichen Ansprechpartners als Verfahrensmanager/ Verfahrensmittler so stellt man fest, dass nicht viel von der dort vorgeschlagenen formellen Verfahrensleitung übergeblieben ist¹⁴¹: So fehlt es an internen Fristsetzungsbefugnissen sowie der Möglichkeit der Inanspruchnahme aufsichtsrechtlicher Maßnahmen. Vielmehr entspricht dem hier vorgestellten Profil eher das Minimalmodell mit kleinen Erweiterungen. Nur einzelne Elemente, wie die Zugangsfiktion, gehen über das Minimalmodell hinaus.

Ob das hier gefundene Modell angesichts der kurzen Umsetzungsfrist nicht zu einer Verwaltungsrevolution führt, vermag nicht zu verwundern.¹⁴² Ein weitergehendes Modell zu wählen hätte viele Probleme mit sich gebracht. Es zu

¹³⁸ Ebenda; LT-Drs. 4/7370, S. 32 ff.; P. Schulze, LKV 2009, 547 ff.

¹³⁹ Siehe Schliesky/ Sönke/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (262, 276).

¹⁴⁰ BT-Drucks. 16/10493, S. 17.

¹⁴¹ Vgl. C. Ernst, DVBL 2009, 593 (597).

¹⁴² aA U. Schliesky, DVP 2010, 266 (272).

begrüßen, dass nicht das pure Minimalmodell gewählt wurden ist, sondern versucht wurde, die zulässigen Möglichkeiten innerhalb der Grenzen zur Verwaltungsvereinfachung zu nutzen. Jedoch ist weniger auch manchmal mehr: Die Verfahrensverzögerung durch die grundsätzliche Zwischenschaltung der einheitlichen Stelle bei der Bekanntmachung von Verwaltungsakten ist eher ein Akt überschießender Umsetzungsmotivation.

D) Anwendungsbereich

Zunächst erfolgt eine kurze Bestandsaufnahme von den Umständen, wo die Richtlinie die Anwendbarkeit befiehlt, anschließend wird der § 71a VwVfG genauer untersucht und dies auch im Kontext zu den unionsrechtlichen Vorgaben.

I) Anwendungsbereich des einheitlichen Ansprechpartners nach RL

2006/123/EG

Nun erfolgt eine kurze Darstellung dazu, (1) wer berechtigt ist (2a) welche Behördentätigkeiten und unter (2b) welchen Sachverhalten den einheitlichen Ansprechpartner in Anspruch zu nehmen.

1.) persönlicher Anwendungsbereich

Zunächst sollen gem. Art. 6 I Dienstleistungserbringer den einheitlichen Ansprechpartner beanspruchen dürfen. Dienstleistungserbringer sind gem. Art. 4 Nr. 2 Unionsbürger oder in einem Mitgliedsstaat niedergelassene juristische Personen iSv Art. 48 EGV vor dem Lissaboner Reformvertrag, heute Art. 54 AEUV, welche Dienstleistungen anbieten oder erbringen, in dem sie von der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen¹⁴³. Dies gilt nicht für Zweigniederlassungen von Drittstaaten in einem Mitgliedsstaat.¹⁴⁴ Grundsätzlich müssen die Privilegien nicht für Drittstaatsangehörige gelten.¹⁴⁵ Die Rechtsform von juristischen Personen ist unerheblich, soweit sie von einem Mitgliedstaat anerkannt sind.¹⁴⁶ Jedoch sind nicht alle Dienstleistungsbranchen umfasst: Art. 2 II nennt einen enumerativen¹⁴⁷ Katalog an Ausnahmen, z.B.

¹⁴³ Siehe Erwägungsgrund 36 der RL/2006/123/EG.

¹⁴⁴ Ebenda.

¹⁴⁵ Zu privilegierte Ausnahmen, siehe: Erwägungsgrund 36; näher dazu: *Streinz/Leible* in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Art. 4 Rn9.

¹⁴⁶ Siehe Erwägungsgrund 38.

¹⁴⁷ *Krames*, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Art. 2 Rn9.

Finanzdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen, Leiharbeitsagenturen, Glückspiel, teilweise Kultur, Gesundheit und soziale Dienstleistungen.

2.) sachlicher Anwendungsbereich

a) umfasste Behördentätigkeiten

Im Art. 6 I ist die Rede von „Verfahren und Formalitäten“: Gemeint sind Verfahren, die von der zuständigen Behörde (Art. 4 Nr. 9) abgewickelt werden.¹⁴⁸ Zum Begriff „Verfahren und Formalitäten“ gibt es weder eine Legaldefinition in Art. 4 noch eine Auslegungshilfe in den Erwägungsgründen. Die Begriffe sein nach Sinn und Zweck weit zu verstehen: da der Dienstleister alle staatlichen Anforderungen zur Dienstleistungsausübung über den Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln darf, müsse unter die Begriffe jeder erforderliche staatliche Kontakt zur Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit zu verstehen sein¹⁴⁹. Dazu zählen aber nicht Rechtsbehelfsverfahren: weder behördliche noch gerichtliche.¹⁵⁰ Auch sind Verfahren aus dem Steuerrecht (Art. 2 III) und Sozialrecht (Art. 1 VI S. 2) aus den Anwendungsbereich herausgenommen.

b) umfasste Sachverhalte

Nach Art. 6 I müssen über den Einheitlichen Ansprechpartner Sachverhalte betreffs der Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten abgewickelt werden können. Auch zu diesen Begriffen findet sich keine Legaldefinition. Auf eine Abgrenzung beider Begriffe könne verzichtet werden, da der Einheitliche Ansprechpartner jeden Verfahrensschritt vom Vorfeld bis nach den Anschluss der Dienstleistungstätigkeit begleiten muss, egal, ob der Verfahrensschritt nun Aufnahme oder Ausübung sei.¹⁵¹ Folglich beschränkt sich der Anwendungsbereich der einheitlichen Stelle nicht nur auf die beispielhaft in Art. 6 I lit. a genannten präventiven Kontrollen sondern erstreckt sich auch auf nach den Beginn erforderliche Genehmigungen (lit. b) und Verfahren der nachträglichen Kontrolle, vgl. Art. 8 I, II, 11 III lit.b.¹⁵²

¹⁴⁸ Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Art. 6 Rn5.

¹⁴⁹ Luch/Sönke, Der Sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, 59 (81).

¹⁵⁰ Kommission der EG, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 29.

¹⁵¹ Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Art. 6 Rn9.

¹⁵² Ebenda.

II) Anwendungsbereich der §§ 71a ff VwVfG

1.) Anwendbarkeit nur über Eröffnungsklauseln im Fachrecht

a) Allgemeines

§ 71a¹⁵³ trägt die amtliche Überschrift: Anwendbarkeit. Man würde jetzt vermuten, hier einen Anwendungsbereich im obigen Sinne definiert zu finden.¹⁵⁴

Auch schon der §71a aF hat an das Tatbestandsmerkmal der „Durchführung von Vorhaben in Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung“ angeknüpft. Die Neuregelung in § 71a übt sich jedoch nicht in copy-and-paste des Anwendungsbereiches der Dienstleistungsrichtlinie, sondern überlässt diese Frage der Subsumption der Richtlinie dem Fachrechtsgeber. Dies geschieht dadurch, dass das Verfahren über eine einheitliche Stelle nicht schon per se aus dem VwVfG alleine sondern erst durch eine fachrechtliche Eröffnungsklausel angeordnet wird. Schon beim Betrachten der gewählten Bezeichnung als „einheitliche Stelle“ statt als Einheitlicher Ansprechpartner sollte deutlich werden, dass der Anwendungsbereich nicht nur auf die Dienstleistungsrichtlinie erstreckt wurden ist, wobei die Bezeichnung nur die verwaltungsrechtliche Funktion, nicht aber die Behörde bezeichnet, was dem Organisationsrecht vorbehalten bleibt.¹⁵⁵

Die Formulierung „abgewickelt werden kann“ aus § 71a macht deutlich, dass dem Dienstleistungserbringer ein Wahlrecht zusteht, ob er wie bisher vorgehen möchte oder ob er das Verfahren über die einheitliche Stelle anstrengen möchte.

Jedoch sind unabhängig von dieser Entscheidung einige Vorschriften von Abschnitt 1a des VwVfG dennoch gem. Absatz 2 einzuhalten.¹⁵⁶

b) fachrechtliche Eröffnungsklauseln

aa) Rechtsvorschrift

Als den Anwendungsbereich eröffnende Rechtsvorschriften kommen Gesetze, Rechtsverordnungen und auch Satzungen von Selbstverwaltungskörperschaften in Betracht.

bb) Satzungsnorm als Eröffnungsklausel

Ein besonderes Problem stellt die Satzung als Eröffnungsklausel dar. Klar ist, dass sich die Verpflichtungen der Dienstleistungen auf den gesamten Staat und damit

¹⁵³ §§ ohne nähere Bez. Sind solche des VwVfG.

¹⁵⁴ Dies hätte so gern: A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (798).

¹⁵⁵ LNK (Kugele), § 71a VwVfG, Rn. 3, BT-Dr. 16/10493 S. 18.

¹⁵⁶ Siehe näher dazu: Schliesky, in: Knack/Hennecke (Hrsg.), § 71a Rn12.

auch auf die Kommunen und ggf. andere staatliche Selbstverwaltungskörperschaften richte.¹⁵⁷ Insbesondere sind Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Friedhofswirtschaft kommunal durch Satzungen zu reglementieren¹⁵⁸. Also muss auch hier der von der Richtlinie bevorteilte Dienstleister die Möglichkeit erhalten, für sämtliche Zulassungen und Anmeldungen und ähnliches das Verfahren über eine einheitliche Stelle wählen dürfen. Schon dieses Beispiel zeigt, dass Kommunen und ähnliche Körperschaften jegliche Satzung dahingehend untersuchen müssen, ob die Richtlinie hierauf Anwendung verlangt. Fraglich ist, inwieweit es noch eine Ermächtigungsgrundlage, wie z.B. § 1 III EA-Gesetz in Rheinland-Pfalz¹⁵⁹, bedarf. Zwar umfasst die Satzungsautonomie auch Vorgaben zum Verwaltungsverfahren, jedoch sei eine Verpflichtung von Organisationseinheiten zu dieser Aufgaben nicht zwingend, sodass in den Organisations- und Aufgabenzuweisungen der Länder Verweise auf § 71a nötig sein¹⁶⁰. Diese Problemlage schein vor dem Hintergrund, dass nach der amtlichen Begründung zum 4.VwVfÄndG mit der fachrechtlichen Anwendungsanordnung es ja gerade vermieden werden sollte, dass die Verwaltungspraxis sich der schweren Frage der Subsumierbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie annehmen muss, als inkonsequent¹⁶¹. Berücksichtigt man dann Wortlaut der amtlichen Begründung bei der Auslegung des Begriffes „Rechtsvorschrift“, sollen nicht Behörden über die Anwendbarkeit zu entscheiden¹⁶² haben. Da drängt sich die Frage auf, ob man nicht die Norm dahingehend teleologisch reduziert, dass nur Gesetze oder Rechtsverordnungen unter den Begriff „Rechtsvorschrift“ in Sinne von § 71a I zu subsumieren sind. Wenn aber in Satzungen Verfahren zu gewisse Dienstleistungsbranchen reglementiert sind, dann verbietet die sog. richtlinienkonforme Auslegung diesen Schluss. Es ist unverständlich zu glauben, man könne gleichzeitig sich der Definition des richtlinienbasierten Anwendungsbereiches entledigen und gleichzeitig Klarheit für den

¹⁵⁷ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (266).

¹⁵⁸ Siehe dazu: *S. Schulz*, KommJur 2009, 441 ff.

¹⁵⁹ Landesgesetz über den einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten, GVBl. 2009, 355.

¹⁶⁰ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (267).

¹⁶¹ So ähnlich *A. Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799).

¹⁶² BT-Drs. 16/10493, S. 18.

Rechtsanwender, die Behörden und damit auch Kommunalbehörden, schaffen. Da dieses Missverständnis nicht gewollt sein kann, ist dies ein Symptom dessen, das bei der Simultangesetzgebung darauf verzichtet wurde ordentlich zu evaluieren, inwieweit Folgeänderungen erforderlich sind.

cc) Eröffnungsklauseln durch das 4. VwVfÄndG

Anbei wird kurz dargestellt, wo das Fachrecht schon durch das 4. VwVfÄndG und Anwendungsbereich eröffnet.

(1) Bundesrechtsanwaltsordnung

Der neue § 73a BRAO ist eine solche Eröffnungsklausel, wonach die Länder mittels Gesetz die Aufgaben der einheitlichen Stelle auf die Rechtsanwaltskammer allein oder gemeinsam mit anderen Stellen übertragen können. Nach Satz 2 kann sogar vorgesehen werden, dass die Rechtsanwaltskammer für andere Dienstleister diese Funktion wahrnehmen kann. Erst Ende 2009¹⁶³ wurde mit § 32 S. 2 BRAO angeordnet, dass das Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz über die einheitliche Stelle abgewickelt werden kann. Reizpunkt hierbei ist, dass das Landesgesetz die Aufsicht zu regeln hat¹⁶⁴

(2) Steuerberatungsgesetz

§ 164a StBerG ordnet an, dass das Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle ablaufen kann und verweist dazu auf das VwVfG. Eine ausdrückliche Verweisung ist erforderlich, da für Verfahren nach diesem Gesetz die Abgabenordnung gilt, welche keine den §§ 71a ff. entsprechenden Regelungen enthält.¹⁶⁵ Der neue § 67 VII entspricht in etwa dem § 73a BRAO.

(3) IHKG

Den Ländern ist es nun gem. § 1 IIIa IHKG möglich, die Aufgabe der einheitlichen Stelle zu übertragen. Auch kann die Kammer für Nichtangehörige tätig werden.

¹⁶³ Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 30. 7. 2009 (BGBl. I S. 2449).

¹⁶⁴ Näher dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (10).

¹⁶⁵ Ebenda.

(4) Handwerksordnung

§ 5b HwO ordnen nun an, dass Verfahren nach diesen Gesetz oder Rechtsverordnungen aufgrund der HwO über die einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können. Gemäß § 91 Ia HwO kann der Landesgesetzgeber bestimmen, das die Handwerkskammer die Aufgabe des einheitlichen Ansprechpartners übernimmt. Dabei kann die Handwerkskammer auch für Nichtkammerangehörige tätig werden. Nach Absatz 2a können sie sich an eine andere Einrichtung beteiligen, welche die Funktion als einheitliche Stelle erfüllt, was nach 106 I Nr. 8a die Entscheidung der Vollversammlung der Handwerkskammer ist.

d) unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 71a ff. VwVfG im Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie; die RL/2006/123/EG als subsidiäre Rechtsvorschrift gem. § 71a I VwVfG

Falls ein Sachverhalt, der nach der nach der Dienstleistungsrichtlinie über den Einheitlichen Ansprechpartner abzuwickeln möglich sein soll, dies jedoch, da für Regulierungen zu dieser Tätigkeit im Fachrecht ein Anwendungsbefehl der §§ 71a ff fehlt, könnte eventuell die Dienstleistungsrichtlinie nach dem vom EuGH entwickelten Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien¹⁶⁶ unmittelbare Anwendung finden.¹⁶⁷ Alternativ könne eine Anwendbarkeit auch gelingen, indem man die Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie als Rechtsvorschrift in Sinne von § 71a I subsumiere.¹⁶⁸

Folgende Voraussetzungen¹⁶⁹ bestehen hinsichtlich der unmittelbaren Anwendung:

- (1) Umsetzungsdefizit trotz Ablauf der Umsetzungsfrist
- (2) hinreichend genaue Bestimmtheit der anzuwendenden Bestimmungen
- (3) Unbedingtheit, d.h. kein Umsetzungsspielraum
- (4) zulässige personelle Konstellation

Voraussetzung 1 ist erfüllt, ergibt sich aus der obigen Problemlage. Bei Voraussetzung 2 wird es davon abhängig sein, ob der defizitäre Fall eindeutig ist,

¹⁶⁶ Z.B. EuGH Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn12 (van Duyn); Rs. 8/81, Slg. 1982, Rn25 (Becker), siehe dazu auch *Haratsch/König/Pechstein*, Europarecht, Rn388 ff.

¹⁶⁷ So *Schliesky*, in: Knack/Hennecke (Hrsg.), § 71a Rn6.

¹⁶⁸ So *S. Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100), der im Falle von Umsetzungsdefiziten eine subsidiäre Anwendung vorschlägt.

¹⁶⁹ *Haratsch/König/Pechstein*: Europarecht, Rn389-391.

oder ob hier in den auslegungsbedürftigen Teil des Anwendungsbereiches hineingeht. Hier handelt es sich um das personelle Verhältnis Bürger-Staat, wo der Bürger sich auf eine begünstigende Regelung (die freiwillige Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners) beruft, also der zulässigen vertikalen Richtlinienwirkung.¹⁷⁰ Damit liegt auch Voraussetzung 4 vor.

Ein Problem könnte sich nur hinsichtlich Voraussetzung 3 ergeben: Der jeweiligen Gesetzgeber kann in Rahmen seines Umsetzungsspielraums noch bestimmen, welche Behörde für diesen Fall als einheitliche Stelle zuständig ist. Insoweit erscheint es zweifelhaft, ob eine unmittelbare Richtlinienwirkung überhaupt besteht¹⁷¹. Geht man den Weg der dogmatischen Alternative, Subsumtion der Bestimmungen der Richtlinie als Eröffnungsklausel in Sinne von § 71a, so steht man vor den gleichen Problem.

e) Ist der RL-Anwendungsbereich lückenlos abgedeckt?

Genau diese Frage lässt sich aufgrund der gewählten Regelungstechnik über einen fachrechtlichen Anwendungsbefehl und der Tatsache, dass hier eine unmittelbare Richtlinienwirkung eher ausscheidet, scheinbar nie bejahen: Dies erfordert, dass man zunächst alle in Betracht kommenden Branchen ermittelt und das dazu erlassene Fachrecht erörtert. Auch muss man jede Kommune und Selbstverwaltungskörperschaften, die dienstleistungsrelevante Regulierungen in Satzungen normieren, überprüfen. Insbesondere muss, wenn neue Branchen reguliert werden, eine ständige Anpassung an die Richtlinie erfolgen. Eine Evaluation dieser Frage ist daher praktisch kaum möglich.

f) Bewertung der Methode der Anwendungseröffnung durch Eröffnungsklauseln

Die Methode, die Anwendung der §§ 71a bis 71c über das Fachrecht anzuordnen besticht durch seine pragmatische Integration in das bisherige System des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts. Es ordnet sich passgenau als besondere Verfahrensart in das ein und der Anwendungsbefehl durch eine fachrechtliche Eröffnungsklausel ist schon durch das sich im selben Teil (Teil V. Besondere Verfahrensarten) befindende Planfeststellungsverfahren (§ 72 bis 78) bewährt.¹⁷² Jedoch hilft diese geradezu kunstgerechte Architektur nicht weiter, wenn der

¹⁷⁰ Vgl. Haratsch/König/Pechstein: Europarecht, Rn391.

¹⁷¹ So iE.: Schliesky, in: Knack/Hennecke (Hrsg.), § 71a Rn8.

¹⁷² BT-Drs. 16/10493, S. 17.

Zweck dieser Strukturlösung in diesen Fall nicht erfüllt wird. Wie oben dargestellt, sollen die anwendenden Behörden aufgrund der komplizierten auslegungsbedürftigen Struktur des RL/2006/123/EG-Anwendungsbereiches nicht selber über den Anwendungsbereich entscheiden. Jedoch hat sich oben gezeigt, dass das nicht immer erreicht wird, da teilweise, wie bei der kommunalen Friedhofssatzung, Normgeber und Normanwender dieselben sind, hier die anwende Behörde über den Anwendungsbereich entscheidet.¹⁷³ Der Anwendungsbefehl garantiert ja auch nicht dass die Richtlinienanforderungen vollständig umgesetzt sind. Auch sein die unterschiedlichen Rechtsauffassungen in den Bundesländern bedenklich, so dass bestimmt Verfahren (z.B. Baurecht) in manchen Ländern über die einheitliche Stelle abgewickelt werden und in anderen Ländern nicht.¹⁷⁴ Man könne zwar, wie oben, auf die Idee kommen, die RL/2006/123/EG bei Umsetzungsdefizite als Rechtsnorm im Sinne der § 71a zu sehen. Jedoch ersetzt dies nicht, dass Organisationsakte zur Aufgabenübertragung stattfinden müssen. Praktisch wird auch keine Behörde arbeiten, wenn diese nicht klar die Zuständigkeit dazu übertragen bekommen hat. Selbst wenn das möglich wäre, hinge man vom Wollen der Behörde ab und muss sich das Recht ggf. falls einklagen. Diese Unklarheit steht auch der Richtlinie entgegen, die ja gerade Verwaltungsvereinfachung und nicht Unübersichtlichkeit fordert.

Die gefundene Lösung wird auch auf die Tatsache gestützt, dass die Anwendung des Verfahrens nach § 71a ff. aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf die zuständige Stelle, z.B. die Zurechnung des Posteingangs drei Tage nach Eingang bei der einheitlichen Stelle habe, eine gesetzliche Regelung erfordert.¹⁷⁵ Ein weiterer Vorteil der gefundenen Lösung sei darin zu sehen, dass durch diese Methode ohne Mühe bei der Bewährung des Verfahrens nach § 71a ff. eine Erweiterung auf das Bürger-Staat-Verhältnis angeordnet werden kann¹⁷⁶.

Mit ein wenig mehr Mühe hätten man mit dem Instrument des Simultangesetzgebungsverfahrens die Anwendung auch für die Richtlinien Sachverhalte anordnen können, indem man genau eruiert, wo die Richtlinie Anwendung verlangt und dies in ein Gesetz transformiert und zwar so ähnlich, wie beim § 71a aF, der als Tatbestandsmerkmal „eine wirtschaftlichen

¹⁷³ A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (799).

¹⁷⁴ U. Schliesky, DVP 2010, 266 (269).

¹⁷⁵ BT-Drs. 16/10493, S. 19, siehe dazu auch Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (5).

¹⁷⁶ Vgl. Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (5).

Unternehmung vorsah.¹⁷⁷ Damit hätte man das Problem mit den Umsetzungsdefiziten gelöst¹⁷⁸; man hätte auch, wie oben verlangt, eine eindeutige gesetzliche Regelung getroffen. Für die Fälle, die nicht unter die Richtlinie fallen, kann ja die Fachrechtsanordnung in Gesetz festgeschrieben werden.¹⁷⁹ Im Ergebnis ist festzustellen, dass die gefundene Lösung sehr optimierungsbedürftig ist.

2.) erfasste Behördentätigkeiten

Der sachliche Anwendungsbereich des Verfahrens nach §§ 71a bis 71e ist nicht nur ein auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschließung eines Verwaltungsvertrages gerichtetes Verwaltungsverfahren iSv § 9 sondern umfasst ferner sonstige Anliegen, wie z.B. Anzeigeverfahren und Informationswünsche¹⁸⁰. Dieses weite Verständnis des Verfahrens des § 71a I resultiert daraus, dass wie oben gezeigt, Art. 6 I gebietet, dass der Einheitliche Ansprechpartner für alle Verfahren und Formalitäten vom Vorfeld bis ggf. nach Ende der Dienstleistungstätigkeit zu Verfügung zu stehen hat.¹⁸¹ Insoweit nicht ein Fall vorliegt, wo die einheitliche Stelle ausnahmsweise auch Verwaltungsakte erlässt oder Verwaltungsverträge schließt, stelle deren Handeln kein Verwaltungsverfahren des § 9 dar.¹⁸² Insofern die einheitliche Stelle mit ihren Aufgaben in den hoheitlichen Bereich hineinwirkt, wie z.B. durch die Bekanntgabe der Entscheidung der Behörde nach § 71b V, liege ein Verwaltungsverfahren in weiteren Sinne vor.¹⁸³

3. Das Problem der Inländerdiskriminierung

Würde man sich darauf beschränken die Richtlinie 1:1 umzusetzen und somit den Anwendungsbereich nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu beschränken, dass sich nur bei grenzüberschreitende Sachverhalte und nicht bei innerstaatlichen Sachverhalten ein Anspruch auf Verfahrensabwicklung über die

¹⁷⁷ A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (799).

¹⁷⁸ Ebenda.

¹⁷⁹ Ebenda.

¹⁸⁰ BT-Drs. 16/10393, S.18, siehe auch *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (264); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (4); *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG § 71a Rn45; *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 (465).

¹⁸¹ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (264).

¹⁸² Ebenda, siehe auch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (5).

¹⁸³ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (264) mwN.

§§ 71a bis 71e ergibt. Dabei ist es aufgrund der föderalen Strukturen, woraus Unterschiede bei der Verwaltungsorganisation zwischen den Bundesländern resultieren, für ein Bayern ähnlich kompliziert in die brandenburgische Friedhofsbranche in Frankfurt (Oder) einzusteigen, wie für ein Österreicher. Auch junge Menschen, die noch keine behördlichen Erfahrungen haben, stehen vor einer ähnlichen Problemlage, wie EU-Ausländer, die den Eingang ins Dienstleistungsgewerbe erstreben. Folglich werden Inländer mit derselben Problemlage diskriminiert. Anbei wird ein kurzer Überblick zur unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rechtslage gegeben.

a) unionsrechtliche Zulässigkeit

Fraglich ist, ob die Inländerdiskriminierung mit dem europäischen Grundrecht des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, mit Art. 18 AEUV und den Grundfreiheiten vereinbar ist. Die Unionsgrundrechte, darunter der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, binden die Organe der Europäischen Union vollständig aber die Mitgliedstaaten nur beim Vollzug von Unionsrecht.¹⁸⁴ Jedoch steht es bei der Richtlinienumsetzung dem deutschen Gesetzgeber frei, den Anwendungsbereich beliebig zu erweitern und die Richtlinienvorgaben zu gestalten. Darin kommt eigene Souveränität zum Ausdruck, so dass hier nicht die Organe der Union diskriminieren, auch kein bloßer EU-Rechtsvollzug vorliegt.¹⁸⁵ Mithin liegt kein Verstoß gegen EU-Recht vor. Bei Art. 18 AEUV und den Grundfreiheiten fehlt es schon an der Eröffnung des Anwendungsbereiches, da kein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt.¹⁸⁶

b) verfassungsrechtliche Diskussion

Diskutiert wird, ob dieses Problem über Art. 3 I GG oder über Freiheitsrechte, hier Art. 12 GG gelöst werden kann. Hinsichtlich der Frage, ob der Gleichheitssatz als Prüfungsmaßstab in Betracht kommt, werden zwei Bedenken diskutiert: Einerseits wird eingewandt, dass hier unterschiedliche Gesetzgeber, einerseits EU und andererseits die Mitgliedstaaten am Werk sind und des

¹⁸⁴Luch/Schulz: Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.1, S. 33 (42).

¹⁸⁵Ebenda.

¹⁸⁶U.a. Haratsch/König/Pechstein, Europarecht, Rn186,710; Streinz, Europarecht, Rn813; J. Gundel, DVBl 2007, 269 (270).

Weiteren lägen sachlich unterschiedliche Sachverhalte vor.¹⁸⁷ Andererseits wird diskutiert, dass hier kein Fall des Art. 3 I sondern einer des Art.12 I vorläge.¹⁸⁸ Nach einer Literaturansicht sei egal, ob hier der Gleichheitssatz anzuwenden ist oder hier ein Eingriff in Art, 12 I vorliegt¹⁸⁹: Die Aufteilung der Kompetenzen auf verschiedene staatlichen Behörden diene der Erhaltung unter anderen der Erhaltung der föderalen Struktur, der kommunalen Selbstverwaltung und sachnaher fachlich qualifizierten Entscheidungen.¹⁹⁰ Da mit den Verfahren über die einheitliche Stelle kaum Eingriffe vorhanden sind, sei die Erweiterung auf innerstaatliche Sachverhalte im Vergleich zum Nichtvorhandensein einer einheitlichen Stelle für Inlandssachverhalte das mildere Mittel und damit nicht erforderlich, also verfassungswidrig.¹⁹¹

c) kurze Stellungnahme

Die Rechtslage der Inländerdiskriminierung ist im Ergebnis noch klärungsbedürftig. Auf eine tiefere Erörterung und eine eigene Stellungnahme wird hier verzichtet, da die Diskriminierung kein Problem der §§ 71a bis 71e an sich ist: Das VwVfG diskriminiert nicht zwischen den inländischen und ausländischen Sachverhalten. Mit diesem Problem müssen sich die Fachgesetzgeber sowie die Organisationsrechtsgeber auseinandersetzen. Die hier aufgezeigten Fachgesetze diskriminieren auch nicht. Außer in Sachsen und in Bayern wurde schon überall der Anwendungsbereich auf Inlandssachverhalte erweitert¹⁹², so dass die Inländerdiskriminierung kein Problem der §§ 71a bis 71e an sich darstellt, sondern wenn überhaupt, eines der Verwaltungsorganisation.

E) Einzelprobleme

In der Wissenschaft werden im Zusammenhang der Neuregelung der §§ 71a bis 71c einige Probleme diskutiert, zu denen hier Stellung genommen werden soll.

¹⁸⁷ Dazu näher: *J. Gundel*, DVBl. 2007, 269 (272); aA *Luch/Schulz*: Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.1, S. 33 (446f).

¹⁸⁸ Zur Diskussion *Luch/Schulz*: Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.1, S. 33 (48ff).

¹⁸⁹ So in etwa *Luch/Schulz*: Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.1, S. 33 (53f).

¹⁹⁰ Ebenda.

¹⁹¹ Ebenda.

¹⁹² *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (276); vgl. zur Umsetzung im Zusammenhang mit der GewO: *U. Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (387).

1.) Übermittlung von Mitteilungen der zuständigen Behörde über die einheitliche Stelle nur als Regelfall, § 71 b V 1 VwVfG

Nach einer Ansicht sei es sehr bedenklich, dass nach § 71 b V 1 die Mitteilungen der zuständigen Behörde über die zuständige Stelle weitergegeben werden sollen, eine Soll-Bestimmung hier aber nicht ausreiche¹⁹³: Dass der Gesetzgeber damit eine Ordnungsvorschrift schaffen wollte und der Behörde einen Spielraum lassen wollte, um offensichtlich unsinnige Verfahrenshandlungen zu vermeiden¹⁹⁴, widerspreche dem Art. 6 I, da dieser keine Abweichungsmöglichkeiten enthalte.¹⁹⁵ Der Charakter der Einheitlichkeit verlange auch, dass man nur mit Rückmeldungen einer Stelle rechnen müsse, sodass ohne dem ausdrücklichen Abweichungswunsch des Antragsstellers auf Abweichungen zu verzichten sei.¹⁹⁶

Wie von dieser Ansicht¹⁹⁷ zu Recht angenommen, hat der Antragssteller ein subjektives Recht auf Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle. Dabei wird aber vergessen, dass man bei der Auslegung die subjektive Perspektive des Dienstleistungserbringers maßgeblich ist (siehe oben). Die Vorschrift des Art. 6 I ist auch nicht losgelöst vom Hintergrund der Richtlinie zu betrachten: Diese dient der effektiven Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit. Sollte ein Fall vorliegen, wo eine direkte Rückmeldung über die Behörde an den Dienstleister z.B. aus zur dienstleistungsfördernden Verfahrensbeschleunigungsgedanken, so ist es geradezu zweckwidrig den Umweg über die einheitliche Stelle zu wählen¹⁹⁸. In solchen Fällen ist daher eine teleologische Reduktion des Art. 6 I derart denkbar, dass, wenn aus der Sicht des Antragsstellers der direkte Weg am sachdienlichsten ist und der Umweg nicht erforderlich ist, der zuständigen Behörde in solchen Ausnahmefällen die direkte Rückkoppelung möglich sein muss. Für die Fälle, wo der Art. 6 I den direkten Kontakt verbietet, wird die richtlinienkonforme Auslegung bei dieser sowieso mit wenig Ermessensspielraum versehenen Soll-Vorschrift eine Ermessensreduzierung auf null erfordern. Der Gesetzgeber sichert dies auch ab, indem er in der amtlichen Begründung dem

¹⁹³ S. Schulz, DVBl 2009, 953 (958); Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (272) mwN.

¹⁹⁴ BT-Drs. 16/10393, S.19.

¹⁹⁵ Ebenda.

¹⁹⁶ Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (272).

¹⁹⁷ S. Schulz, DVBl 2009, 953 (958).

¹⁹⁸ Siehe auch die obige Stellungnahme zum Vorschlag des Bundesrates zu § 71b V 2 hinsichtlich der Zustellung eines Verwaltungsaktes.

Willen des Betroffenen vor behördlichen Zweckmäßigkeitserwägungen den Vorrang einräumt.¹⁹⁹ Eine Richtlinienwidrigkeit liegt daher nicht vor. Die hier vorgebrachten Bedenken tragen nicht.

2.) Zugang von Erklärungen und Korrespondenzen, § 71 b Abs. 2 VwVfG

Die in § 71b II statuierte unwiderlegbare Zugangsfiktion wonach Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen drei Tage nach dem Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde zugegangen gelten, ist in mehrerer Hinsicht diskussionsbedürftig.

a) Sinnhaftigkeit der Drei-Tages-Fiktion

Nach Ansicht der Europäischen Kommission erfordere Art. 13 III 2, dass es für den Fristbeginn auf den Eingang beim Einheitlichen Ansprechpartner anzukommen hat.²⁰⁰ Da dies die Richtlinie aber nicht eindeutig anordnet, sei dies für eine richtlinienkonforme Umsetzung nicht zwingend.²⁰¹ Dies widerspreche auch der Systematik des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts und der Verbandskompetenzen, wonach es auf den Zugang bei der zuständigen Behörde ankomme.²⁰² Diese Drei-Tages-Fiktion sei ein Kompromiss zwischen den Kommissionsvorschlag und der deutschen Systematik²⁰³: Denn einerseits Sorge deren Unwiderleglichkeit dafür, dass der Eingang bei der zuständigen Stelle die entscheidende Bedingung für den Fristbeginn sei²⁰⁴ und andererseits sorgt die Wirkung der Fiktion dafür, dass die Post als bei der zuständigen Behörde zugestellt gilt und damit fingiert wird, dass der Zugang bei der zuständigen Behörde entsprechend der Verbandskompetenzordnung erfolgt.²⁰⁵ Diese Fiktion ist von hoher Bedeutung im Zusammenhang mit den sog. Bearbeitungsfristen,

¹⁹⁹ BT-Drs. 16/10393, S.18.

²⁰⁰ *Kommission der EG*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 29; A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (799); Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269).

²⁰¹ C. Ernst, DVBl 2009, 953 (960); U. Ramsauer, NordÖR 2008, 417 (423).

²⁰² BT-Drs. 16/ 10493, S. 16, 19; Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (5); J. Ziekow, WiVerw 2008, 176 (183f.); Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269).

²⁰³ So Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269).

²⁰⁴ J. Ziekow, WiVerw 2008, 176 (184); ebenda.

²⁰⁵ BT-Drs. 16/ 10493, S. 16, 19; Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (5); J. Ziekow, WiVerw 2008, 176 (183f.); Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269).

nach deren Ablaufen gewisse Rechtsfolgen, bspw. die einer Genehmigungsfiktion ausgelöst werden, vgl. § 42a. Zwar wird dem Zweck der Dienstleistungsrichtlinie insoweit entsprochen, als das Verspätungen bei der Weiterleitung durch die einheitlichen Stelle an die zuständige Behörde nicht zu Lasten des Absenders gehen²⁰⁶, jedoch scheine es nicht nachvollziehbar, warum man Entscheidungsfristen und die Drei-Tages-Fiktion umeinander addiert, anstatt unkompliziert nur eine einheitliche Frist zu bestimmen. Um zu überprüfen, ob dies im Sinne der Richtlinie ist, betrachten wir bei der Auslegung der Richtlinie die Rechtslage aus die subjektive Perspektive des Absenders²⁰⁷: Hier kann das Verfahren über die einheitliche Stelle für ihn drei Tage länger dauern, als wenn sich er sich direkt an die zuständige Behörde wendet. Insoweit erscheint, die Hinzurechnung von drei Tage nicht den Zweck der Richtlinie zu entsprechen. Verstärkt wird dieser Eindruck, betrachtet man, dass nach § 71b II 2 beim Eingang des Postverkehrs bei der einheitlichen Stelle Fristen als gewahrt gelten und zwar ohne diese Differenz von drei Tagen. Einen Grund dieser Differenzierung gab der Gesetzgeber nicht an.²⁰⁸ Wenn bei einer fristwahrenden Wirkung auf die Addition von diesen drei Tagen verzichtet wird, dann zeigt dies doch deutlich, dass hinsichtlich der Wahrung der deutschen verwaltungsrechtlichen und verbandskompetenzrechtlichen Systematik, das bei der Frist der Eingang bei der zuständigen Behörde maßgeblich ist, für die Zugangsfiktion zwecks Einhaltung dieser Systematik auf die Addition der drei Tage nicht ankommen kann. Insofern erweist sich diese Verkomplizierung nicht nur als wenig zweckmäßig sondern auch als überflüssig.

b) Zugangsfiktion bei verbandsüberschreitende Sachverhalte

Ein weiteres Problem in diesen Zusammenhang liegt darin, dass für die Fristwahrung es auf den Zugang bei der zuständigen Behörde ankommt²⁰⁹, dies zwar durch eine gesetzliche Fiktion ermöglicht werden kann, aber jeder

²⁰⁶ BT-Drs. 16/ 10493, S.18; A. Windoffer, DÖV 2008, 797 (799); J. Ziekow, GewArch 2007, 179 (183); Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269).

²⁰⁷ Hier nun so argumentiert um die Gesetzgebung zu kritisieren, leider bei der Kritik des § 71b V 1 dieses Auslegungserfordernis übersehen: Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269)

²⁰⁸ Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (269); BT-Dr. 10493, S. 18f.

²⁰⁹ Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (270); Ritgen, in: Knack/ Henneke, VwVfG, § 31 Rn42.

Gesetzgeber, ob Bund oder Länder, diese Wirkung grundsätzlich nur für das eigene Hoheitsgebiet festlegen können.²¹⁰ Zwar könne ein Bundesland regeln, dass solche Eingänge bei Bund oder anderen Länder gegen sie wirken, jedoch müsse dies wegen des Widerspruchs zum Anwendungsbereich des § 1 der Länderverwaltungsverfahrensgesetze gesetzlich normiert werden²¹¹. Nach jetzigem Regelungsstand dürften die Zugangswirkungen daher nur innerhalb des jeweiligen Bundeslandes gelten. Insofern ist der Forderung²¹² nach einer ausdrücklichen Klarstellung in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen und dem VwVfG des Bundes zuzustimmen.

3.) Problem mit der Zuständigkeitsbestimmung

Wie schon oben erwähnt, enthalten die §§ 71a ff. keine Bestimmungen dazu, wie die sachliche und örtliche Zuständigkeit zu bestimmen ist. Die sachliche Zuständigkeit wird durch die landesrechtlichen Vorgaben geregelt. Für die örtliche Zuständigkeit bleibt nur der Rückgriff auf die allgemeinen Bestimmungen in § 3. Die Richtlinie verlangt, dass der Dienstleister genau einen Ansprechpartner für eine gesamte Tätigkeit in Anspruch nehmen darf und dies gilt auch für zusammenhängende Vorhaben, die ggf. Kommunal- und Landesgrenzen überschreiten.²¹³ Folglich müsse er ein Wahlrecht haben, ob er bei verbandsüberschreitenden Vorhaben, die mit der Gesamttätigkeit in einen Zusammenhang stehen, seinen ursprünglichen Einheitlichen Ansprechpartner in Anspruch nimmt oder sich an den eigentlich zuständigen Einheitlichen Ansprechpartner wendet.²¹⁴

Für Sachverhalte mit Dienstleistungscharakter bestimmt § 3 I Nr. 2²¹⁵ die Behörde zur örtlich zuständigen einheitlichen Stelle, in deren sich das Unternehmen, die Betriebsstätte befindet, der Beruf oder die Tätigkeit ausgeübt wird. Ein Wahlrecht ist zunächst nicht ersichtlich. § 3 II regelt die Fälle der Mehrfachzuständigkeit. Nach deren Satz 2 kann zwar die Aufsichtsbehörde bestimmen, dass eine der nach § 3 I Nr.2 zuständigen Behörden zur gemeinsam zuständigen Behörde bestimmt

²¹⁰ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (270), siehe unten Fußnote Nr.90.

²¹¹ Ebenda.

²¹² Ebenda.

²¹³ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (263).

²¹⁴ Ebenda.

²¹⁵ Vgl. *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), § 3 Rn17ff; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 3 Rn21ff.

wird, soweit bei Wahrung der beteiligten Interessen eine einheitliche Entscheidung geboten ist. Jedoch sei dies nur eine Ausnahmeregel für spezifische Fälle, die auch noch im Ermessen der Behörde steht.²¹⁶ Diese Bedenken lassen sich ausräumen, indem man hier aufgrund der Verpflichtung des ganzen Staates zur Einhaltung der Richtlinie eine Ermessensreduzierung auf Null erwägen könne. Aber es wird noch eingewandt, dass diese Norm nur bei parallelen Verwaltungsverfahren greife und die Norm nicht auf Fälle angewendet werden kann, wo nachträglich weitere Tätigkeiten aufgenommen werden.²¹⁷ Der Autor dieser Bedenken schlägt daher vor, denn § 3 richtlinienkonform auszulegen.²¹⁸ Eine dogmatisch saubere Lösung ist hier schwierig zu finden: Eine Analogie würde hier auch nicht befriedigen, da man hier eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde benötigt, was ggf. zur Verkomplizierung führen würde. Hier muss der Gesetzgeber eindeutig nachbessern.

4.) verwaltungsorganisationsrechtliche Umsetzung des Einheitlichen

Ansprechpartners: keine einheitliche Lösung

Mit der verwaltungsverfahrenrechtlichen über das Fachrecht eröffneten Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als einheitliche Stelle ist noch nicht alles getan, es sind gerade mal die Gene angelegt. Die Geburt muss sich noch vollziehen: Dazu müssen diese Stellen auch tatsächlich geschaffen werden, was durch verwaltungsorganisationsrechtliche Entscheidungen geschieht. Anbei wird hier eine kurzer Überblick über die organisationsrechtlichen Umsetzungsmodelle gegeben und dabei beispielhaft auf die Organisationslösungen einzelner Bundesländer eingegangen.

a) organisationsrechtliche Ansiedelungsmodelle

aa) Kammermodelle

Nach diesem Modell wird den wirtschaftlichen bzw. freiberuflichen Selbstverwaltungskörperschaften die Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners übertragen²¹⁹. Man unterscheidet zwischen den Wirtschaftskammermodell,

²¹⁶ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (263).

²¹⁷ *Schliesky/ Schulz/ Neidert*: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: *Schliesky* (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (263).

²¹⁸ Ebenda.

²¹⁹ *K. Ruge*, NdsVBl. 2008, 305 (306).

wonach im Wesentlichen die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern zuständig sind, und dem Allkammermodell, wo zusätzlich die Kammern der freien Berufe, z.B. Kammern für Rechtsanwälte, Apothekern und Architekten, zuständig sind.²²⁰ Probleme ergeben sich im Zusammenhang mit den Pflichtmitgliedschaften die durch die Funktion der Kammer als Wahrnehmer spezifischer Gruppeninteressen gerechtfertigt ist. Dieser Funktion muss die neue Aufgabenwahrnehmung als einheitliche Stelle auch entsprechen.²²¹ Zudem muss noch eine Zuordnung der nicht kammerangehörigen Dienstleistungen erfordern.²²² Eine Erweiterung des Anwendungsbereiches auf dienstleistungsfremde Sachverhalte ist mit der Funktion der Kammern nicht vereinbar.²²³

bb) Kommunen

Alternativ dazu könnte man sich bei den Landkreisen und freien Städten, ggf. in Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden bedienen, und zwar regelmäßig unter den landesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen, dass (1) die Aufgabenübertragung durch Gesetz oder Verordnung erfolgt, dies (2) unter Aufnahme von Bestimmungen zur Kostendeckung (Konnexitätsprinzip)²²⁴ und (3) ein Ausgleich der Mehrbelastung erfolgt.²²⁵ Eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden dürfte in Ermangelung an personellen, sächlichen und technischen Bedürfnissen ausscheiden²²⁶. Erfahrungen zur Wirtschaftsförderung, sowie mit zahlreichen Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren, Ortskenntnis und die Distanz gegenüber die Dienstleister sprechen für die Kommunen²²⁷. Auch ist hier im Gegensatz zu den Kammern eine Erweiterung des Anwendungsbereiches über die Dienstleistungsbranchen hinaus denkbar²²⁸.

²²⁰ Ebenda.

²²¹ Ebenda.

²²² A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1217).

²²³ K. Ruge, NdsVBl. 2008, 305 (306).

²²⁴ Siehe dazu J. Ziekow, LKV 2009, 385 ff.; C. Zieglmeier, NVwZ 2009, 1455ff.; K. Engelken, NVwZ 2010, 618ff.

²²⁵ A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1216).

²²⁶ Ebenda.

²²⁷ Ebenda

²²⁸ Bund-Länderausschuss-Dienstleistungswirtschaft, Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“, Stand: 1.10.2007, S. 8; Ebenda.

cc) Landesbörden

Man kann den einheitlichen Ansprechpartner auch als Landesbehörde einrichten, z.B. beim Wirtschaftsministerium oder bei den Regierungsbezirken.²²⁹ Als Vorteil wird die zentrale Erreichbarkeit und die Erfahrungen mit der Wirtschaftsförderung gesehen, die man jedoch wegen der großen Distanz zu den örtlichen Gegebenheiten, der mangelnden Präsenz in der Fläche und der Unerfahrenheit in Massenverfahren zu relativieren ist.²³⁰

dd) Kooperationsmodelle

Des Weiteren könnte eine Kombination der so ebend dargestellten Modelle in Betracht kommen, indem diese beispielsweise gemeinsam eine Einrichtung schaffen. Hier werden rechtstaatliche Bedenken in der Verantwortungsklarheit und insbesondere im Verbot der Mischverwaltung²³¹ gesehen.²³²

ee) weitere Modelle

Schließlich ist eine Zusammenarbeit mit Privaten denkbar: z.B. über öffentlich-private Partnerschaften oder zertifizierte Privaten.²³³

b) Beispielhafter Blick in ausgesuchte Bundesländer

Allkammermodelle sind in Baden-Württemberg, Hamburg und Thüringen.²³⁴ Während in Baden-Württemberg jede Kammer für ihren eigenen sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereich zuständig ist (Die IHK hat zudem eine Auffangzuständigkeit), handeln die Kammern in Hamburg nach § 8 II EA-Gesetz gemeinschaftlich über bis zu zwei gemeinsam eingerichtete Geschäftsstellen. Beide Bundesländer erweitern den Anwendungsbereich auf Inländer (Hamburg: § 3 I EA-Gesetz, Baden-Württemberg: § 1 III EA-Gesetz). In Baden-Württemberg können zusätzlich Ansprechpartner in den Kommunen eingerichtet werden. Somit sind neben den 30 Ansprechpartnern bei den Kammern bis zu 44 weitere kommunale Stellen denkbar, was eine intensive Unterstützung bei der

²²⁹ A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1215).

²³⁰ Ebenda.

²³¹ Siehe dazu BVerfG, DVBl 2008, 173 ff.

²³² K. Ruge, NdsVBl. 2008, 305 (307).

²³³ Siehe näheres dazu in A. Windoffer, DVBl. 2006, 1210 (1217f).

²³⁴ Ausführlich zu den Umsetzungsstand: Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (292ff).

Identifikation des richtigen Ansprechpartners erfordert²³⁵. Ein Wirtschaftskammermodell findet sich in Mecklenburg-Vorpommern. In Nordrhein-Westfalen sind die Einheitlichen Ansprechpartner auf der Kreisebene zu finden. Ein Kooperationsmodell ist unter anderen in Saarland zu finden. Landesbehördenmodelle verschiedenster Art findet man in Hessen, Brandenburg, Berlin, Rheinland-Pfalz (zunächst bis zu einer ergebnisoffenen²³⁶ Evaluation nach 3 Jahren), Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Brandenburg wurde der einheitliche Ansprechpartner durch ein Erlass des Ministers für Wirtschaft²³⁷ im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums nach § 13 LOG mit Wirkung von 1. November 2009 errichtet.²³⁸ Um die Erfahrungen der Kammern und Kommunen bei der Abwicklung von Genehmigungsverfahren beruft auch der Wirtschaftsminister einen beratenden Beirat aus Vertretern der Kammern und kommunalen Spitzenverbände ein²³⁹. Um den Aufgabenbereich des einheitlichen Ansprechpartners zu definieren, wird schlicht auf die Art. 6, 7, 8, 11 III verwiesen sowie die §§ 71a ff. kurz umrissen aber auf nähere Konkretisierungen verzichtet.²⁴⁰ Nach § 1 II EAPBbg²⁴¹ wird der Anwendungsbereich auf Inlandssachverhalte erstreckt.

c) keine Einigung auf ein Modell

Aufgrund der Änderung des Art. 84 I GG im Zusammenhang mit der sogenannten Föderalismusreform I hat der Bund die Kompetenz, einheitliche organisationsrechtliche Vorgaben zu machen, verloren. Zwar kann der Bund nach Art. 84 I 5 GG bei bestimmten Ausnahmefällen für die Länder nicht disponible verwaltungsverfahrensrechtliche Vorgaben machen, jedoch nicht solche der

²³⁵ Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (293).

²³⁶ LT-Drs. 15/ 3693, S. 14; Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (299).

²³⁷ Gesetzesbegründung LT-Drs. 4/7370, S. 28.

²³⁸ *Ministerium für Wirtschaft Brandenburg*, InfoBrief4-2009 „Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Land Brandenburg“, S. 8 abrufbar unter http://www.mwe.brandenburg.de/media_fast/bb2.a.5599.de/InfoBrief_4_2009.pdf (Abruf am 24.08.2010, 16:32 Uhr).

²³⁹ *Ministerium für Wirtschaft Brandenburg*, InfoBrief1-2009 „Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Land Brandenburg“, S. 2 abrufbar unter http://www.mwe.brandenburg.de/media_fast/bb2.a.5599.de/InfoBrief_1_2009.pdf (Abruf am 24.08.2010, 16:34 Uhr).

²⁴⁰ Schliesky/ Schulz/ Neidert: Der Einheitliche Ansprechpartner in Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Schliesky (Hrsg.), Bd.3, S. 249 (295).

²⁴¹ Art. 1 Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg des Gesetzes zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften, GVBl. I 2009, 262.

Verwaltungsorganisation. So fällt die tatsächliche Schaffung der Stellen in die Kompetenzen der Länder. So sind 16 unterschiedliche Lösungen entstanden.²⁴² Angesichts der verschiedenen Lösungen und der daraus resultierenden Vielzahl an einheitlichen Stellen (insbesondere z.B. in Baden-Württemberg, siehe oben) könne kaum noch von einem Einheitlichen Ansprechpartner die Rede sein, was mit dem Richtlinienziel der Verwaltungsvereinbarung nur schwer zu vereinbaren ist²⁴³. Mit ein wenig mehr Anstrengung hätte man im z.B. Bund-Länder-Ausschuss-Dienstleistungswirtschaft eine gemeinsame Lösung erarbeiten können. Die Errungenschaften der verwaltungsverfahrenrechtlichen Änderungen werden hier leider durch die nicht unter Bund und Ländern abgestimmten verwaltungsorganisationsrechtlichen Umsetzung reduziert.

F) Fazit

Die von einigen Autoren als das Ende des deutschen Verwaltungsrechts gefürchtete und nach anderen Autoren (noch) als nicht revolutionär genug erachtete Reform²⁴⁴ des Verwaltungsverfahrenrechtes der Schaffung eines Verfahrens über eine einheitliche Stelle nach den §§ 71a ff stellt, da bis auf wenigen Ausnahmen das Verfahren auch auf die Inlandssachverhalte erstreckt wurde, eine sinnvolle Verwaltungsvereinfachung für Dienstleister dar. Dies geschah, ohne zugleich, wie von den Gegnern der Dienstleistungsrichtlinie befürchtet, die Anforderungen an die Tätigkeiten und damit die Qualitätsstandards²⁴⁵ zu reduzieren. Während man auf die Idee kommen kann nach einem ersten Blick das 4. VwVfÄndG als gelungene Integration in das bisherige System des deutschen Verwaltungsverfahrenrechtes zu bewerten, muss man nach einer genaueren Analyse diesen Befund relativieren: An einigen Stellen wurden nötige Folgeänderungen verkannt, z.B. im Zusammenhang mit der örtlichen Zuständigkeit und im Falle von verbandsüberschreitenden Zugangsfiktionen. Hinzukommen nicht erklärbare Differenzierungen: wie z.B. der Drei-Tages-Unterschied bei der Zugangsfiktion zwischen den Fällen der Bearbeitungsfrist und den Fällen des für eine Fristwahrung maßgeblichen Eingangs. Teilweise ist die Reform nicht nachhaltig genug umgesetzt ist, z.B.

²⁴²U. Schliesky, DVP 2010, 266 (269).

²⁴³U. Schliesky, DVP 2010, 266 (270).

²⁴⁴So U. Schliesky, DVP 2010, 266 (272f), der die Reform (noch) als gescheitert ansieht.

²⁴⁵Zur Befürchtung z.B. U. Ramsauer, NordÖR 2009, 417 (417).

durch die verkomplizierte Notwendigkeit der fachgesetzlichen Anordnung, wo sich die Simultangesetzgeber die Mühe erspart haben den Anwendungsbereich der Richtlinie auszulegen, dies den Fachrechtgeber zu überlassen statt gleich für deren Umsetzung zu sorgen und fälschlicherweise zu glauben damit zugleich Rechtssicherheit für die Verwaltung zu erzeugen. In anderen Stellen wird zweckwidrig über das Ziel hinausgeschossen, sowie bei § 71b V 1 und § 71b V 2. Es wird befürchtet, dass der hohe Fachanordnungsaufwand eine Nutzung der Innovation dieser Reform für weitere Verwaltungsverfahren verhindere.²⁴⁶ Jedoch sollte der Gesetzgeber erst einmal die aufgeführten Schwächen nachbessern, bevor man ernsthaft über eine Ausweitung des neuen Verfahrens nachdenken kann. Im Endergebnis ist festzustellen, dass die bisherige Umsetzung der sehr guten Idee des One-Stop-Gouvernements im Wirtschaftsverwaltungsrecht nur ein Zwischenergebnis sein kann, also Änderungsbedürftig aber auch Änderungsfähig ist.

²⁴⁶ So z.B. U. Schliesky, DVP 2010, 266 (269).