



Universität Potsdam



Claudia Reim

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkung auf die Kommunen

am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners

Claudia Reim

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkung auf die Kommunen

am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2011

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: -3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit., 2010

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1616-8127
ISSN (online) 2191-6713
ISBN 978-3-86956-141-7

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
<http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/5287/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-52873](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-52873)
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-52873>

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
1. Einleitung	9
1.1. Forschungsgegenstand und Forschungsfragen	9
1.2. Aufbau der Arbeit	12
1.3. Methodik	13
2. Europäisierung der öffentlichen Verwaltung	17
2.1. Europäisierung	17
2.1.1 Begriff der Europäisierung	17
2.1.2 Auslöser, Mechanismen und Ausmaß der Europäisierung	19
2.2. Entsteht ein Europäischer Verwaltungsraum?	22
2.3. Kommunen im EU-Mehrebenensystem	25
3. Kommunalverwaltung in Deutschland	29
3.1. Die kommunale Ebene im Bundesstaat	29
3.2. Kommunale Aufgabenwahrnehmung	32
3.2.1 Überblick über die kommunale Aufgabenstruktur	33
3.2.2 Wirtschaftsförderung als kommunales Handlungsfeld	34
4. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie	39
4.1. Die Richtlinie 2006/123/EG	39
4.1.1 Entstehungshintergrund der Richtlinie	39
4.1.2 Überblick über die Richtlinie	41
4.2. Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners	42
4.2.1 Aufgaben und Zuständigkeiten des Einheitlichen Ansprechpartners	42
4.2.2 Vor- und Nachteile der Verortungsmodelle	45
4.2.3 Umsetzungsstand in Deutschland	48
4.3. Verwaltungsverfahrenrechtlicher Anpassungsbedarf	50
4.3.1 Verfahren über eine einheitliche Stelle	50
4.3.2 Genehmigungsfiktion	52
4.4. Zwischenergebnis	53
5. Die Einführung Einheitlicher Ansprechpartner in Niedersachsen	55
5.1. Überblick über die niedersächsische Verwaltung	55
5.2. Der Umsetzungsprozess auf der Landesebene	58
5.2.1 Rechtsanpassungen	58
5.2.2 Verortungsdiskussion	59
5.2.3 Verlauf der Umsetzung und aktueller Stand	60
5.3. Der Umsetzungsprozess auf der kommunalen Ebene	63
5.3.1 Vorüberlegungen	63
5.3.2 Verortung innerhalb der Kommunalverwaltung	66
5.4. Auswirkungen auf die Kommunen	69
5.4.1 Organisatorische Dimension	69
5.4.2 Personelle Dimension	71
5.4.3 Finanzielle Dimension	72
5.5. Kritische Einschätzung	75

6. Der Einheitliche Ansprechpartner und die Verwaltungsmodernisierung	79
6.1. <i>Die Kommunalverwaltung im Wandel</i>	79
6.1.1 <i>Kundenorientierung</i>	80
6.1.2 <i>Qualitätsmanagement</i>	82
6.1.3 <i>One-Stop-Government</i>	84
6.2. <i>Der Einheitliche Ansprechpartner als One-Stop-Shop</i>	87
6.3. <i>Beitrag des Einheitlichen Ansprechpartners zur Verwaltungsmodernisierung</i>	90
6.3.1 <i>Modernisierungspotenzial des Einheitlichen Ansprechpartners</i>	90
6.3.2 <i>Thesen</i>	94
7. Fazit	97
7.1. <i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	97
7.2. <i>Beantwortung der Forschungsfragen</i>	101
Literatur- und Quellenverzeichnis	105
Anhang	117

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Der Europäisierungsprozess nach Radaelli	19
Abb. 2:	Ausmaß der Europäisierung	21
Abb. 3:	Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung	37
Abb. 4:	Schritte auf dem Weg zur EU-Dienstleistungsrichtlinie	40
Abb. 5:	Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland	49
Abb. 6:	Betroffenheit der kommunalen Ebene durch die Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner	65
Abb. 7:	Übersicht zur Operationalisierung	66
Abb. 8:	Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung	67
Abb. 9:	Kriterienfelder des Qualitätsbewertungssystems CAF	84
Abb. 10:	Der Einheitliche Ansprechpartner als One-Stop-Shop	88

1 Einleitung

„Es ist für alle Verwaltungen in Europa das größte Projekt, das je von der EU angestoßen wurde. D.h. nicht, dass es das Beste ist, aber es macht erst einmal am meisten Arbeit.“¹

Das vorstehende Zitat bezieht sich auf eines der ambitioniertesten Projekte der Europäischen Kommission, die EU-Dienstleistungsrichtlinie, welche bis zum 28. Dezember 2009 von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen war. Ihr „Herzstück“ bildet die Einführung eines sog. Einheitlichen Ansprechpartners, der grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleister² bei den dafür erforderlichen Genehmigungsformalitäten unterstützen soll. Die konkrete Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners variiert unter den Mitgliedstaaten. Einer Umfrage von Eurochambres,³ der Vereinigung der europäischen Industrie- und Handelskammern, zufolge ist die neue Anlaufstelle in 14 Ländern dezentral und in 11 Ländern zentral eingerichtet. So gibt es zum Beispiel neun Einheitliche Ansprechpartner in Österreich und 15 in Tschechien. In Deutschland oblag die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners den Bundesländern, die zwischen vier Optionen wählen konnten: dem Kommunalmodell, dem Kammermodell, dem Landesmodell oder einem Kooperationsmodell. Insgesamt gibt es in Deutschland mehr als 200 solcher Einheitlichen Ansprechpartner.

1.1 Forschungsgegenstand und Forschungsfragen

Zwar war die Implementierung des EU-Rechts auf der mitgliedstaatlichen Ebene und die sich daraus ergebenden Konsequenzen bereits Gegenstand wissenschaftlicher Analysen, die kommunale Perspektive wurde bisher aber seltener eingenommen. Für die Kommunen ergeben sich aber vor allem praxisrelevante Fragen. Daran anknüpfend bilden die Veränderungen auf der kommunalen Ebene aufgrund der Implementierung des Unionsrechts den größeren Rahmen dieser Arbeit.

1 Interview G, vgl. Anhang 3.

2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Alle Amts-, Funktions- und Personenbezeichnungen betreffen Frauen und Männer gleichermaßen.

3 Vgl. Eurochambres (2010), S. 8.

Als Untersuchungsgegenstand wurde die Dienstleistungsrichtlinie gewählt, weil es sich um einen aktuellen Rechtsakt handelt, die Entstehungsgeschichte einen folgenreichen Umsetzungsprozess andeutete und die kommunale Ebene davon betroffen ist. Ein zentrales Element der Dienstleistungsrichtlinie ist der Einheitliche Ansprechpartner, der zur Verwaltungsvereinfachung beitragen soll. Das Für und Wider der unterschiedlichen Verortungsoptionen für diese neue Verwaltungsinstanz wurde ausgiebig in der Fachliteratur diskutiert. Da seit der Umsetzungsfrist mehr als sechs Monate verstrichen sind, rücken solche konzeptionellen Fragen nun in den Hintergrund. Viel interessanter scheint eine Auseinandersetzung mit den Folgen der Implementierung. Diese Arbeit soll als eine Art Bestandsaufnahme fungieren, die einen Überblick über die Auswirkungen der Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners auf die Kommunen gibt.

Seit dem Jahr 2006 erscheinen vermehrt Publikationen, die sich dem Thema der Dienstleistungsrichtlinie und des Einheitlichen Ansprechpartners widmen. Diese beschränken sich aber zum Großteil auf juristische Arbeiten, die die richtlinienkonforme Umsetzung und die dafür notwendigen rechtlichen Anpassungen thematisieren.⁴ Weitere akademische Veröffentlichungen zum Einheitlichen Ansprechpartner stammen aus dem Bereich der Wirtschaftsinformatik und konzentrieren sich auf die Bestimmungen zur elektronischen Verfahrensabwicklung.⁵ Es gibt insgesamt nur eine sehr geringe Anzahl von Publikationen, die sich mit der Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners auf der kommunalen Ebene befassen.⁶ Dabei erfüllt die kommunalwissenschaftliche Forschung hinsichtlich der Überführung theoretischer Ansätze in einen konkreten praxisbezogenen Kontext eine wichtige Schlüsselrolle. Bei dem Versuch, die wissenschaftlichen Publikationen zu kategorisieren, fallen zunächst zwei Argumentationslinien zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners auf. Während Schliesky darin das „Ende der (überkommenen) deutschen Verwaltung“⁷ besiegt sieht, plädieren andere für eine der Hysterie standhaltende realistische Sichtweise, in der die deutsche Verwaltung die Anforderungen bewältigen kann.⁸ Rückblickend kann festgehalten werden, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie für vieles herhalten musste: Sie wurde auf der einen Seite überbewertet, mit Erwartungen überfrachtet und sogar

4 Siehe z.B. Calliess (2007); Ziekow (2007); Windoffer (2007); Röckinghausen (2009).

5 Siehe z.B. Lucke/Eckert/Breitenstrom (2008); Deutschland-Online (2008).

6 Siehe z.B. KGSt (2009); KGSt (2010); Schäffer (2008).

7 Schliesky (2008), S. 15.

8 Vgl. Ruge (2010), S. 9; Schmitz/Prell (2009), S. 1.

instrumentalisiert, auf der anderen Seite jedoch ignoriert, ihre Bedeutung verkannt und mögliche exotische Ausnahmefälle hochstilisiert.⁹

Über die Auswirkungen der Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners ist bisher nicht viel bekannt. An dieser Stelle setzt die vorliegende Arbeit an, wobei speziell eine kommunale Sicht eingenommen wird. Die allgemeine forschungsleitende Fragestellung lautet: Wie betroffen sind die Kommunen von der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie? Weil aber nicht alle in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen untersucht werden können, ist eine Eingrenzung notwendig. Der Fokus wird daher auf die Implementierung der Bestimmungen zum Einheitlichen Ansprechpartner und deren Einfluss auf die Verwaltungsorganisation und -abläufe der Kommunalverwaltung gelegt. Die erste Forschungsfrage lautet demnach:

Welche Auswirkungen hat die Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners auf die kommunalen Verwaltungsstrukturen und -verfahren?

Da diese Arbeit einen praxisorientierten Ansatz verfolgt, wird der Forschungsgegenstand anhand des Fallbeispiels Niedersachsen untersucht. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass die Auswirkungen zunehmen, je mehr Anpassungen notwendig sind und je aufwändiger sich der Umsetzungsprozess gestaltet. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, ob die Auswirkungen von der konkreten Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung abhängen. Eng verbunden mit der Untersuchung der kommunalen Betroffenheit ist die Frage, wie die Veränderung der kommunalen Verwaltungsstrukturen und -verfahren zu bewerten ist. Daher lautet die zweite Forschungsfrage:

Inwiefern kann der Einheitliche Ansprechpartner einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten?

Diese Frage knüpft an die oben zitierte Einschätzung an, dass die Etablierung des Einheitlichen Ansprechpartners einen Bruch mit der deutschen Verwaltungstradition bedeute. Das Forschungsinteresse erstreckt sich also erstens auf das Verhältnis des Einheitlichen Ansprechpartners zur bisherigen Organisation der Verwaltung und zweitens auf seine Rolle im Kontext der Verwaltungsmodernisierung.

⁹ Vgl. Wind (2008), S. 14 ff.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel. Kapitel 2 zur Europäisierung der öffentlichen Verwaltung bildet den Rahmen für die spätere Untersuchung zu den Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Kommunen. Dazu werden die theoretischen Grundlagen des EU-induzierten Wandels und insbesondere Radaellis Konzept der Europäisierung vorgestellt. Nachdem die Auslöser, Mechanismen der Reichweite der Europäisierung näher beleuchtet worden sind, geht diese Arbeit der Frage nach, ob ein Europäischer Verwaltungsraum im Entstehen ist. Von der Europäisierung sind aber nicht nur die nationalen, sondern auch die subnationalen Ebenen betroffen, weshalb der letzte Abschnitt die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) darstellt.

Kapitel 3 widmet sich der Kommunalverwaltung in Deutschland. Dazu wird zuerst die Stellung der Kommunen im deutschen Bundesstaat behandelt, wobei der Schwerpunkt auf dem Verhältnis von Land und Kommunen liegt. Anschließend geht diese Arbeit auf die kommunale Aufgabenstruktur ein. Nach einer Auseinandersetzung mit der rechtswissenschaftlichen Unterscheidung des kommunalen Aufgabenbestands wird die Wirtschaftsförderung als kommunales Handlungsfeld veranschaulicht.

Kapitel 4 befasst sich mit den zentralen Inhalten der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Dem besseren Verständnis dient ein Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Richtlinie. Anschließend werden die Aufgaben und Zuständigkeiten des Einheitlichen Ansprechpartners sowie die möglichen Verortungsmodelle näher erläutert und der aktuelle Umsetzungsstand skizziert. Danach werden die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das Verfahrensrecht anhand des neuen „Verfahrens über eine einheitliche Stelle“ sowie des Instruments der Genehmigungsfiktion dargestellt. In einem Zwischenfazit werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Das fünfte Kapitel untersucht die Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners in Niedersachsen. Einführend gibt diese Arbeit einen Überblick über die niedersächsische Verwaltung. Anschließend wird der Umsetzungsprozess auf der Landesebene sowie auf der Kommunalebene untersucht, wofür auf die Ergebnisse der Experteninterviews zurückgegriffen werden kann. Der Fokus der Analyse liegt auf den Auswirkungen, die von der Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung ausgehen.

Kapitel 6 untersucht den Beitrag des Einheitlichen Ansprechpartners zur Modernisierung der Verwaltung. Zu Beginn folgt ein kurzer Exkurs zum Wandel der Kommunalverwaltung, der die Konzepte der Kundenorientierung, des Qualitätsmanagements und des One-Stop-Governments näher beleuchtet. Daran schließen Ausführungen zur Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners als One-Stop-Shop und seinem Modernisierungspotenzial an.

Das letzte Kapitel zieht ein Fazit der Untersuchung. Der Zusammenfassung der Ergebnisse folgt die Beantwortung der Forschungsfragen. In der Schlussbetrachtung soll diese Arbeit zu einer fundierten Wertung über die Auswirkungen der Implementierung kommunaler Einheitlicher Ansprechpartner kommen und mögliche Forschungsdesiderate aufzeigen.

1.3 Methodik

Die vorliegende Arbeit will dem Anspruch an kommunalwissenschaftliche Forschung, nämlich „primär anwendungs- und handlungsbezogen, empirisch orientiert und dabei interdisziplinär“¹⁰ zu sein, gerecht werden. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie ist ein umfangreiches Vorhaben, weswegen eine ausführliche Untersuchung aller Auswirkungen auf die Kommunen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Stattdessen wurde ein selektiver Ansatz gewählt, der am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners im Kontext einer Felderschließung mögliche Dimensionen der kommunalen Betroffenheit analysiert. Für die empirische Untersuchung wurde das Fallbeispiel Niedersachsen gewählt, weil die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners hier weitestgehend kommunalisiert wurden. Durch die vielen den Umsetzungsprozess betreffenden Veröffentlichungen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport war eine gute Datenverfügbarkeit gewährleistet. Aufgrund der Aktualität des Themas stützt sich diese Arbeit zu einem großen Teil auf fachwissenschaftliche Artikel und Studien. Weitere Grundlage der Untersuchung bilden die themenrelevanten Drucksachen des Niedersächsischen Landtages sowie eigene erhobene Daten. Als Methodik wurden leitfadengestützte Experteninterviews gewählt, da die Arbeit explorative Zwecke verfolgt.

¹⁰ Spiegel (2007), S. 31.

Experteninterviews haben den Vorteil, dass sie Aufschluss über sonst schwer zugängliche Informationen z.B. über den Verlauf einer Entscheidungsfindung oder informelle Strukturen ermöglichen.¹¹ Als Experte kann eine Person identifiziert werden, die über ein relativ exklusives Wissen verfügt. Die Erfahrungen, Meinungen und Sichtweisen des Experten bilden den Fokus der Datenerhebung und -analyse. Bei den im Rahmen dieser Arbeit interviewten Experten besteht Spezialwissen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit. Dabei kann zwischen Betriebswissen und Kontextwissen unterschieden werden. Während Betriebswissen eigene Erfahrungen beinhaltet, kann unter Kontextwissen die Expertise eines nicht direkt betroffenen Akteurs verstanden werden.¹²

Im Rahmen der Datenerhebung wurden Interviews mit Experten mit Betriebswissen, nämlich Mitarbeitern ausgewählter niedersächsischer Kommunalverwaltungen, geführt. Weil aber eine Vollerhebung mit allen Kommunen, die die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners übernommen haben, nicht im Rahmen dieser Arbeit geleistet werden kann, wurden zudem Experten mit Kontextwissen interviewt. Darunter waren Vertreter der niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände sowie des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, welches im Umsetzungsprozess eine koordinierende Rolle einnahm.

Ziel der Interviews war es, die konkreten Erfahrungen mit dem Umsetzungsprozess in Niedersachsen sowie die Haltung gegenüber der Einführung eines Einheitlichen Ansprechpartners zu eruieren. Dafür wurden relevante Interviewpassagen selektiert und ausgewertet, wobei die Namen der Befragten durch Buchstaben ersetzt wurden, um die gewünschte anonymisierte Auswertung zu gewährleisten. Aus demselben Grund werden die Gesprächsaufzeichnungen nicht veröffentlicht.

Die Experten wurden anhand ihrer Zuständigkeit in der jeweiligen Einrichtung ausgewählt. Teilweise konnten die Ansprechpartner für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie den jeweiligen Internetauftritten entnommen werden, teilweise wurden diese telefonisch ermittelt. Auch die Empfehlungen von Interviewpartnern wurden berücksichtigt. Von insgesamt neun Interviews wurden fünf persönlich und vier telefonisch geführt. Soweit die Interviewpartner einverstanden waren, wurden die Gespräche aufgezeichnet. In einem Fall wurde ein Gesprächsprotokoll¹³ angefertigt. Die Interviews dauerten ca. eine halbe

11 Vgl. Liebold/Trinczek (2009), S. 53.

12 Vgl. Meuser/Nagel (2009), S. 470.

13 Die Verfasserin ist sich der eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten dieses Datenmaterials im Vergleich zu wortwörtlich aufgezeichneten Interviews bewusst. Folglich können diesem Interview keine direkten Zitate entnommen werden.

Stunde, in der den Experten 15 Interviewfragen (siehe Anhang) gestellt wurden. Der Leitfaden als Erhebungsinstrument der halbstandardisierten Befragung stellt einerseits sicher, dass die Ergebnisse unterschiedlicher Interviews vergleichbar sind und ermöglicht andererseits spontanes Nachfragen des Interviewers.

Die jeweiligen Interviews wurden in Anlehnung an das von Meuser und Nagel empfohlene Verfahren¹⁴ ausgewertet. Danach muss das Material zu Beginn der Datenauswertung aufbereitet werden, wozu die digitalen Gesprächsaufzeichnungen transkribiert werden. Nach der Verschriftlichung der Interviews werden Themenkomplexe herausgearbeitet und priorisiert. Zwar geben die Fragen des Leitfadens bereits eine Struktur vor, da aber in einem Gespräch auch Bezüge zwischen Themen hergestellt und Antworten „nachgeschoben“ werden, ist eine inhaltliche Ordnung der Aussagen notwendig. Dafür wird die Sequenzialität innerhalb des Interviews aufgehoben. In einem nächsten Schritt werden die zentralen Passagen der verschiedenen Interviews zusammengeführt und inhaltlich den Themenblöcken zugeordnet. Aus diesem verdichteten Material können dann Aussagentypen gewonnen und mit evtl. bereits vorhandenen Informationen abgeglichen werden. An diese erste Stufe der Abstraktion schließt dann eine theoretische Generalisierung an, bei der die empirischen Ergebnisse in einen theoretischen Zusammenhang überführt werden.

Problematisch für die Datenauswertung sind Antwortverzerrungen¹⁵ wie sozial erwünschte Aussagen, Meinungslosigkeit oder komplett verweigerte Antworten z.B. aufgrund des internen Charakters von Informationen. Zudem kann die Reihung der Fragen einen Effekt auf das Antwortverhalten des Interviewten haben. Forscher, die dem quantitativen Ansatz folgen, kritisieren die qualitative Methodik hinsichtlich der nicht repräsentativen Fallauswahl, die keine zuverlässige Generalisierung zuließe. Sowohl die Datenerhebung als auch die -auswertung durch den Interviewer sei subjektiv, insbesondere bei der Interpretation des Datenmaterials.¹⁶ Trotz dieser Einschränkungen können die Interviews Aufschluss über einen kleinen Ausschnitt der Realität geben und eignen sich besonders zur Untersuchung relativ unerforschter Bereiche.

14 Vgl. Meuser/Nagel (2009), S. 83 ff.

15 Vgl. Schnell/Hill/Esser (2008), S. 353 ff.

16 Vgl. Kelle (2008), S. 35.

2 Europäisierung der öffentlichen Verwaltung

Dieses Kapitel zum Europäisierungsprozess bildet den Rahmen für die weiteren Ausführungen zur Dienstleistungsrichtlinie und deren Auswirkung auf die Kommunen. Dazu werden zunächst die theoretischen Grundlagen des EU-induzierten Wandels (2.1) behandelt, bevor im darauf folgenden Abschnitt der Frage nach der Entstehung eines Europäischen Verwaltungsraums (2.2) nachgegangen wird. Anschließend wird die Rolle der Kommunen im EU-Mehrebenensystem (2.3) beleuchtet und anhand des Beispiels der Wasserrahmenrichtlinie die kommunale Betroffenheit von europäischen Rechtsakten nachgezeichnet.

2.1 Europäisierung

In der Europaforschung ging es lange Zeit um die Motivation für den europäischen Integrationsprozess und darum, wie das in Europa entstandene Gebilde zu bezeichnen sei. Dies kann unter dem Begriff der klassischen Integrationsforschung zusammengefasst werden. Mit den anwachsenden Kompetenzen der EU trat dann vermehrt die Frage nach den Folgen des europäischen Zusammenschlusses für dessen Mitglieder in den Vordergrund. So konnte ein europäischer Einfluss auf Institutionen, Parlamente, Parteien etc. identifiziert werden. In diesem Zusammenhang entstand auch der Begriff der Europäisierung, auf den im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird.

2.1.1 *Begriff der Europäisierung*

In der Europäisierungsdebatte wird der Begriff der Europäisierung nicht einheitlich verwandt. Bei einem Definitionsversuch ist zunächst das Verhältnis von Europäischer Integration, Europäisierung und Konvergenz zueinander zu klären. Weitestgehend besteht Einigkeit darüber, dass die Europäische Integration und die Herausbildung der Europäischen Union die Voraussetzung für den Europäisierungsprozess bilden, wobei sowohl Konvergenz als auch Divergenz die Folge sein können.¹⁷

¹⁷ Vgl. Radaelli (2000), S. 6.

Für Vink ist Europäisierung „always (to a certain extent) a process of domestic change caused (somehow) by European integration“.¹⁸ Die Rückwirkung des Integrationsprozesses führt demnach zur Veränderung innerstaatlicher Strukturen. Goetz versteht unter Europäisierung „Effekte auf der mitgliedstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den EU-Integrationsprozess zurückführen lassen“.¹⁹ Der Einfluss der EU wird auf die nationalen Strukturen begrenzt, die subnationalen Ebenen werden nicht berücksichtigt. Schimmelfennig definiert Europäisierung als „den Prozess der Institutionalisierung von Regeln der Europäischen Union unterhalb und außerhalb der europäischen Ebene“.²⁰ Damit erweitert er zum einen den Kreis der Betroffenen auch auf die Nicht-EU-Mitgliedstaaten und zum anderen deutet der Begriff „unterhalb“ darauf hin, dass Europäisierung innerhalb eines Staates auch auf mehrere Ebenen wirken kann.

Wird Europäisierung als Prozess begriffen, bei dem der innerstaatliche Wandel von der EU-Ebene z.B. in der Form von Regeln ausgeht, so spricht man von einem Top-down-Ansatz. In der jüngeren wissenschaftlichen Debatte findet sich verstärkt eine Definition, die über die Rückwirkungen der Europäischen Integration hinaus Europäisierung als „Ergebnis einer bewussten Politik der Akteure“²¹ (Bottom-up-Ansatz) fasst. Dahinter steht die Überlegung, dass die EU-Mitgliedstaaten mehr als nur passive Empfänger („takers“) sind. Vielmehr ergeben sich durch den Integrationsprozess neue Beteiligungsmöglichkeiten, durch die sie aktiv an der Politikformulierung teilnehmen und ihre Interessen einbringen können („shapers“).²² Für die vorliegende Arbeit ist aber vor allem die Top-down-Perspektive der Europäisierung relevant, da der Fokus auf den Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Kommunen liegt.

18 Vink (2002), S. 17.

19 Goetz (2006), S. 473.

20 Schimmelfennig (2004), S. 253.

21 Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004), S. 176.

22 Vgl. Börzel (2003), S. 3f.

2.1.2 Auslöser, Mechanismen und Ausmaß der Europäisierung

Im folgenden Abschnitt soll die Frage beantwortet werden, wie sich EU-induzierter Wandel in den Mitgliedstaaten vollzieht. Dafür wird Radaellis Konzept der Europäisierung (siehe Abb. 1) herangezogen, da es die bis dahin existierenden unterschiedlichen Ansätze analytisch einrahmt.

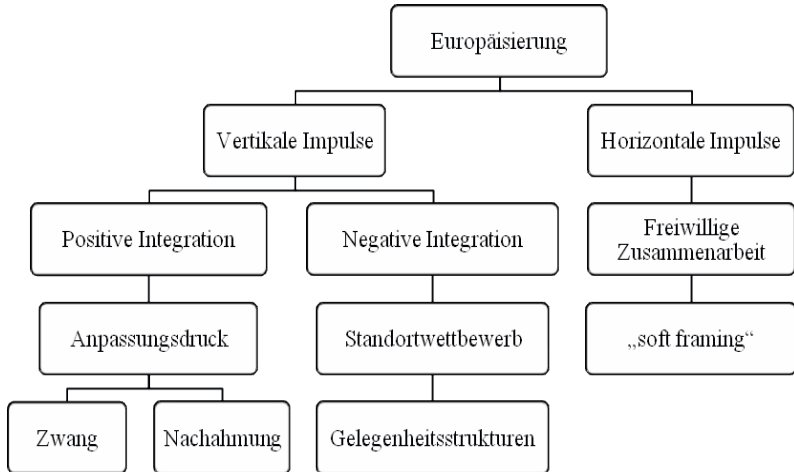


Abb. 1: Der Europäisierungsprozess nach Radaelli
(Quelle: Modifizierte Darstellung nach Radaelli (2000), S. 27.)

Nach Radaelli wird Europäisierung auf zwei verschiedene Arten ausgelöst. Während die Rechtsetzung in Form von Verordnungen und Richtlinien als vertikaler Impuls auf die Mitgliedstaaten wirkt, sind freiwillige Koordinierungen unter den Mitgliedstaaten Ausdruck horizontaler Impulse.²³

Im Bereich der vertikalen Impulse unterscheidet Radaelli zwischen einer positiven und einer negativen Integration. Die positive Integration äußert sich in der aktiven Gestaltung von Politik durch die EU-Ebene, wie z.B. im Bereich des Verbraucherschutzes. Bei der Frage, wie es zur Veränderung von Strukturen kommt, greift Radaelli auf den „Goodness of fit“-Ansatz zurück. Danach wird durch die Vorgabe konkreter Modelle, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen (Umsetzungszwang), ein Anpassungsdruck erzeugt. Die Intensität des Anpassungsdrucks hängt von der Ausgangssituation und der Kompatibilität zwischen den

23 Vgl. Auel (2006), S. 301.

vorgegebenen²⁴ und den bestehenden Strukturen ab. Im Fall von Unvereinbarkeiten („misfits“) müssen die nationalen und subnationalen Strukturen den europäischen Vorgaben angeglichen werden.²⁵ Radaelli merkt an, dass im Bereich der differenzierten Integration der Anpassungsdruck nicht durch Zwang, sondern durch Nachahmungseffekte („mimetism“), die von einem stärker integrierten Gravitationszentrum ausgehen und auf unbeteiligte Mitgliedstaaten ausstrahlen, erzeugt wird.²⁶

Unter negativer Integration wird die Beseitigung von Hemmnissen verstanden, die den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital behindern. Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Binnenmarkt bestand das Hauptinstrument nicht in der Vorgabe eines konkreten Modells, sondern in der wechselseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften. Gemäß dem Anerkennungsprinzip erkennen die EU-Mitgliedstaaten zum Beispiel alle Lebensmittel an, die in einem anderen Mitgliedstaat in Verkehr gebracht worden sind. Auf der Grundlage des *Cassis-de-Dijon*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 1979 darf in einem anderen Mitgliedstaat als dem Herstellungsland keine weitere Zulassungsprüfung erfolgen, da von vergleichbaren Produktionsstandards ausgegangen wird.²⁷ Im Bereich der negativen Integration wirken keine unmittelbaren Mechanismen. Stattdessen resultiert die Europäisierung aus einem Standortwettbewerb unter den Mitgliedstaaten.²⁸ Im europäischen Binnenmarkt stehen die nationalen Regulierungssysteme der Mitgliedstaaten in Konkurrenz zueinander. Eine Anpassung erfolgt indirekt über die Nutzung von Gelegenheitsstrukturen („domestic opportunity structures“), die die Herausbildung solcher Strukturen begünstigen, die am besten den Zielen des Binnenmarktes gerecht werden.

Horizontale Impulse als Auslöser der Europäisierung gehen von der freiwilligen Zusammenarbeit und Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten aus, wobei auf intergouvernementaler Basis u.a. gemeinsame Erklärungen verfasst werden. Auf diese Weise wird zum Beispiel im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfahren. Horizontale Impulse sind nicht-hierarchischer Natur. Eine Veränderung von Strukturen erfolgt hier über das sog. „soft framing“, wobei übereinstimmende Werte und Ideale zu gemeinsamen Standpunkten führen.²⁹ Eine

24 Nach dem Bottom-up-Ansatz könnte ein Mitgliedstaat den Anpassungsdruck gering halten, indem er sich aktiv an der Politikformulierung auf der EU-Ebene beteiligt und die Gestaltung von Modellen nach dem Vorbild der eigenen Strukturen beeinflusst, sog. „uploading“ (vgl. Auel (2006), S. 312).

25 Vgl. Börzel/Risse (2000), S. 5.

26 Vgl. Radaelli (2000), S. 17.

27 Vgl. Calliess (2007), S. 9.

28 Vgl. Radaelli (2000), S. 18.

29 Vgl. ebd., S. 18.

Europäisierung bleibt aus, solange sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine gemeinsame Richtung einigen können. Insofern lässt sich ein Europäisierungsgrad nach Politikfeldern konstatieren, wobei Außen-, Sozial- und Innenpolitik weniger von der Europäisierung betroffen sind.

Bezüglich des Ausmaßes der Europäisierung (siehe Abb. 2) unterscheiden Börzel und Risse drei Intensitätsstufen.³⁰ Die Absorption bildet dabei die schwächste Stufe. Zwar beziehen die Mitgliedstaaten europäische Politikinhalte in ihre Handlungsprogramme mit ein und nehmen institutionelle Anpassungen vor, generell ist die Veränderung aber eher oberflächlich und das Ausmaß gering. Auf der zweiten Intensitätsstufe, der Akkommodation, verarbeiten die Mitgliedstaaten den Europäisierungsdruck durch die Anpassung bestehender Strukturen auf der einen Seite und die Übernahme und Eingliederung neuer Strukturen auf der anderen Seite. Veränderungen sind zwar beobachtbar, aber die wesentlichen Merkmale der mitgliedstaatlichen Strukturen und Verfahren bleiben erhalten. Die Stufe mit dem höchsten Grad der Anpassung bezeichnen Börzel und Risse als Transformation, da hier bestehende Politiken, Prozesse und Institutionen durch neue ersetzt und somit substantiell verändert werden.

Radaelli geht bei seiner Analyse des Wandels zusätzlich von der Möglichkeit einer Nichtanpassung („inertia“) sowie einer „negativen“ Europäisierung („retrenchment“) aus.³¹ Eine Nichtanpassung kann dann eintreten, wenn ein Mitgliedstaat nationale und europäische Strukturen für unvereinbar hält, was sich wiederum in Anpassungswiderständen und verspäteter Umsetzung ausdrückt. Eine „negative“ Europäisierung droht nach Radaelli dann, wenn in einem Mitgliedstaat die anti-europäische Opposition gestärkt wird, weil zum Beispiel die Liberalisierungsbestrebungen der EU als zu einschneidend empfunden werden.

Auswirkung auf nationale und subnationale Strukturen				
Veränderung (Divergenz)	Keine (Konservierung)	Veränderung		
		niedrig	mittel	hoch (Konvergenz)
„negative“ Europäisierung	Nicht- anpassung	Absorption	Akkommo- dation	Trans- formation

Abb. 2: *Ausmaß der Europäisierung*
(Quelle: Eigene Darstellung nach Radaelli (2000), S. 14 und Börzel/Risse (2000), S. 10.)

30 Vgl. Börzel/Risse (2000), S. 10.

31 Vgl. Radaelli (2000), S. 14.

2.2 Entsteht ein Europäischer Verwaltungsraum?

Aufbauend auf die Ausführungen zum Ausmaß des Europäisierungsprozesses soll es im Folgenden um die Frage gehen, ob die Veränderung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen so stark ist, dass ein europäisches Verwaltungsmodell entsteht. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung verfügt die EU über keine direkten Einflussmöglichkeiten, da dieser zu den Kernkompetenzen der Mitgliedstaaten zählt. In der Wissenschaft herrscht jedoch Uneinigkeit darüber, ob und inwieweit die nationalen Verwaltungssysteme harmonisiert werden. Im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes werden faire (also einheitliche) Wettbewerbsbedingungen gefordert, deren Gewährleistung auch Eingriffe in das Verwaltungshandeln der einzelnen Mitgliedstaaten impliziert. Die Dienstleistungsrichtlinie stellt hierfür ein anschauliches Beispiel dar: Vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinfachung für Dienstleister sollen Genehmigungsanforderungen bezüglich der Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit EU-weit vereinfacht werden. So macht die europäische Rechtsetzung Anpassungen im Besonderen Verwaltungsrecht erforderlich. Anknüpfend an diese indirekten Einflussmöglichkeiten der EU auf die innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen argumentiert d'Orta:

*„What has to be harmonized are not the administrative systems, the administrative institutions and their procedures, but rather the performances in the relevant administrative sectors, that is to say, the quantitative and qualitative level of the public services that are significant for the policies of the European Union“.*³²

Seiner Auffassung nach sollten also nicht die spezifisch innerstaatlichen Institutionen und Traditionen aufgegeben werden. Vielmehr würde ein Europäischer Verwaltungsraum auf der Grundlage der Formulierung von Standards für Effizienz und Qualität entstehen. Ausgehend von vergleichbaren Verwaltungsleistungen für die Bürger würden die Verwaltungssysteme quasi automatisch in Übereinstimmung gebracht.

Die Diskussion um die Entstehung eines Europäischen Verwaltungsraums verstärkte sich in der Phase vor der Osterweiterung im Jahr 2004, als eine neue Strategie der EU bezüglich der öffentlichen Verwaltung zu beobachten war. Zusätzlich zur Erfüllung der Kopenhagener-Kriterien (politische und wirtschaftliche Kriterien, Übernahme des *Acquis communautaire*)

32 d'Orta (2003), S. 9.

sollte der Aufbau von Verwaltungskapazitäten neben der Umsetzung auch die Anwendung des Europarechts sicherstellen.³³ Grabbe unterscheidet bezüglich der Einflussmöglichkeiten der EU auf das nationale System eines Staates im Vorfeld des Beitritts folgende fünf Instrumente:³⁴

- 1) „gate-keeping“ (Kontrolle des Beitrittstempos)
- 2) „advice and twinning“ (Konsultationen und Verwaltungspartnerschaften)
- 3) „benchmarking and monitoring“ (Vergleiche und Fortschrittsberichte)
- 4) „models“ (legislative und institutionelle Vorgaben)
- 5) „money“ (finanzielle Unterstützung)

Von der Kontrolle der Beitrittsgeschwindigkeit geht der größte Druck aus, aber auch das zweite und dritte Instrument sind nicht zu vernachlässigen. Von 1998 bis zur Vertragsunterzeichnung am 16. April 2003 hat die Europäische Kommission (fortan: Kommission) jährlich über die Entwicklungen in den Beitrittsländern berichtet, hat Probleme beanstandet und nachdrücklich zum Handeln aufgerufen. Dazu zählten auch konkrete Reformforderungen wie z.B. die Bekämpfung von Korruption. Als Unterstützung im Verwaltungsaufbau wurden operative Maßnahmen wie die Programme „Twinning“ und „Twinning Light“ lanciert, in deren Rahmen Experten aus den EU-Mitgliedstaaten den Beitrittsländern vor Ort beim Aufbau der erforderlichen Strukturen halfen.

Eine leistungsfähige Verwaltungsorganisation sowie dynamische Koordinierungsverfahren können nach Siedentopf und Speer als funktionelle Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft bezeichnet werden:

„Darunter sollen gemeinschaftsrechtlich [bzw. seit dem 1. Dezember 2009 unionsrechtlich, Anm. d. Verf.] nicht normierte Voraussetzungen verstanden werden, die ein bestimmtes Staats- und Verwaltungssystem beachten muss, um im europäischen Mehrebenensystem erfolgreich agieren zu können“.³⁵

Um einerseits das Unionsrecht implementieren und andererseits an der Politikformulierung mitwirken zu können, sind demnach bestimmte Verwaltungskapazitäten notwendig. Fehlt eine solche „Europakompetenz“, drohen Marginalisierung, Umsetzungsschwierigkeiten und Vertragsverletzungsverfahren.

33 Vgl. Siedentopf/Speer (2002), S. 309.

34 Vgl. Grabbe (2001), S. 1020.

35 Siedentopf/Speer (2002), S. 320.

SIGMA, ein gemeinsames Programm der EU und der OECD, das Beitrittskandidaten und potentielle Kandidaten im Bereich Governance und Management unterstützt, stellte Ende der 1990er Jahre die Entstehung eines Europäischen Verwaltungsraums fest:

*„The EAS [European Administrative Space, Anm. d. Verf.] represents an evolving process of increasing convergence between national administrative legal orders and administrative practices of Member States. This convergence is influenced by several driving forces, such as economic pressures from individuals and firms, regular and continuous contacts between public officials of Member States and, finally and especially, the jurisprudence of the European Court of Justice“.*³⁶

Folgt man dieser Definition, dann wird die Entstehung eines Europäischen Verwaltungsraums durch die Forderungen der Wirtschaft, die Rechtsprechung des EuGHs und die netzwerkartige Zusammenarbeit unter den Beamten der Mitgliedstaaten gefördert. Letzter Erklärungsfaktor findet sich auch in Wessels Fusionsthese wieder. Demnach führe die Interaktion der Beamten verschiedener Ebenen zur Herausbildung eines fusionierten Mehrebenenstaats. Das Ergebnis des Fusionsprozesses sei eine fast irreversible Verschmelzung der administrativen Einheiten mehrerer Ebenen, die eine Unterscheidung der jeweiligen Zuständigkeiten kaum noch ermögliche.³⁷

Allerdings ist in der Praxis trotz vereinheitlichender Tendenzen keine Zusammenführung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen hin zu einem europäischen Modell zu beobachten. Bei den Beitrittsländern der Osterweiterung waren die administrativen Strukturen unterschiedlich stark von Europäisierung betroffen. Im Vorfeld des EU-Beitritts wurde die Herausbildung sog. „Islands of Excellence“ konstatiert, worunter auf die EU-Anforderungen ausgerichtete und professionalisierte Enklaven verstanden werden.³⁸ Solche traten z.B. in der Form von Koordinierungsbehörden neben die unveränderten Verwaltungsstrukturen. Gegen die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsmodells sprechen die weiterhin bestehenden nationalen Verwaltungstraditionen der Mitgliedstaaten und die unterschiedliche Nutzung von Spielräumen bei der Umsetzung von Richtlinien. Zudem stellt sich die Frage, zu welchem Grad die Vorgaben der europäischen Ebene nicht nur allgemeine Modernisierungstendenzen, wie sie z.B. vom New Public Management

36 SIGMA (1999), S. 6.

37 Vgl. Wessels (2000), S. 123.

38 Vgl. Goetz (2001), S. 1043f.

(NPM) postuliert werden, widerspiegeln. Siedentopf und Speer plädieren für den Begriff der „Europäischen Verwaltungsgemeinschaft“,³⁹ da dieser die zunehmende Vernetzung berücksichtigt, aber gleichzeitig der Vielschichtigkeit der nationalen Verwaltungssysteme gerecht wird.

2.3 Kommunen im EU-Mehrebenensystem

Durch die Bezeichnung der EU als Mehrebenensystem wurde die Aufmerksamkeit zunehmend auf die subnationalen Ebenen und damit auch auf die Kommunen gelenkt. Während die europäischen Verträge lange Zeit die kommunale Ebene nicht explizit erwähnten, verweist der Vertrag von Lissabon erstmalig nicht nur auf die nationale Ebene, sondern ausdrücklich auch auf die subnationalen Ebenen. So heißt es in Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), dass die lokale und regionale Selbstverwaltung der Mitgliedstaaten geachtet wird. Darüber hinaus wird zum ersten Mal auch das Subsidiaritätsprinzip anders aufgefasst, welches nun die lokale und regionale Ebene ausdrücklich mit einbezieht. Die Gebietskörperschaften und der Ausschuss der Regionen (AdR) wurden erstmalig als integrale Bestandteile in Bezug auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und dessen Kontrolle erwähnt. Der AdR erhält ein Klagerecht vor dem EuGH im Fall von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Durch die neuen Bestimmungen ist den Kommunen eine europarechtliche Aufwertung widerfahren, die sich ihrer wahren Rolle im europäischen Integrationsprojekt deutlich annähert. Neben der administrativen Aufgabe der Umsetzung europäischer Rechtsakte, erfüllen die Kommunen als Gestalter der örtlichen Lebensverhältnisse auch eine sozio-politische Funktion. Sie spielen eine zentrale Rolle für die politische Integration in Europa, weil sie diese gegenüber den Bürgern legitimieren können. So wurde den dezentralen Gebietskörperschaften immer dann mehr Aufmerksamkeit geschenkt, wenn sich das Integrationsprojekt in der Krise befand.

Die Europäische Integration hat nicht nur Rückwirkung auf die mitgliedstaatliche Ebene, sondern auch auf die Kommunen, welche rechtlich, wirtschaftlich und politisch betroffen sind. So verleiht zum Beispiel die Unionsbürgerschaft nach Art. 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) jedem Unionsbürger, der in einem Mitgliedstaat wohnt ohne dessen Staatsangehörigkeit zu

39 Siedentopf/Speer (2002), S. 325.

besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den dortigen Kommunalwahlen. Wirtschaftlich sind die Kommunen zum Beispiel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge betroffen. So müssen laut der Richtlinie 2004/18/EG Behörden ihre Dienstleistungs- und Lieferaufträge ab einem Wert von 193.000 Euro im EU-Amtsblatt veröffentlichen und damit EU-weit ausschreiben.⁴⁰

Die rechtliche Betroffenheit der Kommunen zeigt sich am deutlichsten in Bezug auf das Unionsrecht. Dieses stellt eine eigenständige Rechtsordnung dar, die Anwendungsvorrang (aber nicht Geltungsvorrang) gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten genießt. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zählen zum Primärrecht. Das Sekundärrecht umfasst nach Art. 288 AEUV Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse sowie Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen entfalten eine unmittelbare Wirkung für die Bürger in jedem Mitgliedstaat und bedürfen keiner gesonderten Umsetzung in nationales Recht. Richtlinien hingegen richten sich an die Mitgliedstaaten, die diese innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht umzusetzen haben. Anders als Verordnungen geben diese nur einen Rahmen zur Erreichung bestimmter Ziele vor, überlassen die Wahl der Mittel jedoch den Mitgliedstaaten. Eine Richtlinie kann aber auch direkte Wirkung entfalten und zwar dann, wenn sie nach Ablauf der Umsetzungsfrist nur unvollständig oder fehlerhaft umgesetzt wurde und sich Ansprüche Dritter ableiten lassen.⁴¹ Während Beschlüsse im Einzelfall Rechtsverbindlichkeit besitzen, geben Empfehlungen und Stellungnahmen die Auffassungen der EU-Organe zu bestimmten Fragen wieder, sind aber rechtlich nicht verbindlich.⁴²

Die Kommunen sind hauptsächlich zuständig für den verwaltungsmäßigen Vollzug der europäischen Rechtsakte. Gegebenenfalls kann jedoch auch eine Anpassung der kommunalen Satzungen erforderlich sein. So mussten im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie zum Beispiel die Friedhofssatzungen und Marktsatzungen auf ihre Vereinbarkeit überprüft (Normenscreening) und ggf. angepasst werden. Bei Verstößen gegen das Unionsrecht kann die Kommission nach Art. 258 AEUV Vertragsverletzungsverfahren gegen die jeweiligen Mitgliedstaaten veranlassen und Klage beim EuGH einreichen. Die Bundesrepublik Deutschland ist dabei auch für etwaige Rechtsverstöße der

40 Vgl. Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

41 Vgl. Streinz/Leible (2008), S. 69f.

42 Vgl. Fischer (2006), S. 110.

Gemeinden verantwortlich. Wird ein vom EuGH festgestellter Rechtsverstoß nicht beseitigt, droht ein Zwangsgeld von mindestens 13.188 Euro bis zu 791.293 Euro pro Tag.⁴³

Durch die europäische Rechtsetzung kann es zu einer Verengung des kommunalen Handlungsspielraums kommen. Im Folgenden werden anhand der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) exemplarisch Eingriffe in die Gebiets- und Planungshoheit der Kommunen skizziert. Die WRRL trat am 22. Dezember 2000 als Teil der europäischen Gewässerschutzpolitik in Kraft und zielt auf den Aufbau eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenobergewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers.⁴⁴ Die Kommunen sind von der WRRL zum einen als Unterhaltungs- und Ausbaupflichtige für ihre Gewässer, zum anderen als Wasserversorgungsunternehmen und dazu als Abwasserbeseitigungspflichtige und Einleiter in Gewässer betroffen.⁴⁵ Den größten Aufwand bildet die Erstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, die dann bei künftigen Planungen und Genehmigungen berücksichtigt werden müssen. Insgesamt ergeben sich Schnittstellen mit dem Naturschutz, der Landschaftsplanung, der Raumordnung und dem Baurecht.⁴⁶ Die Umsetzung der WRRL verursacht neben dem organisatorischen Mehraufwand auch extra Kosten, etwa für die Überwachung hoher Qualitätsstandards oder für neue Investitionen für die Abwasserreinigung.

In den bisherigen Ausführungen wurden die negativen Folgen des Integrationsprozesses auf die Kommunen dargestellt. Dies soll aber nicht den Eindruck erwecken, die Europäische Integration würde als Bedrohung verstanden. Zwar lässt sich diese Auffassung in der wissenschaftlichen Diskussion der 1990er Jahre wiederfinden, heute überwiegt aber der Standpunkt, dass die Integration auch neue Einflussmöglichkeiten bietet.⁴⁷ So können sich die Kommunen zum Beispiel über die kommunalen Spitzenverbände einbringen, die in Brüssel ein Europabüro betreiben und bei der Erarbeitung von neuen Rechtsakten über Anhörungsmöglichkeiten verfügen. Auf eine Auseinandersetzung mit der kommunalen Interessenwahrnehmung wird an dieser Stelle allerdings verzichtet, da die vorliegende Arbeit die Auswirkung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Kommunen untersucht.

43 Vgl. Fischer (2006), S. 116.

44 Vgl. Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

45 Vgl. Schmid (2003), S. 44.

46 Vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (2008), S. 3.

47 Vgl. Alemann/Münch (2006), S. 16.

3 Kommunalverwaltung in Deutschland

Nachdem im vorigen Kapitel bereits auf die Kommunen im europäischen Kontext eingegangen worden ist, soll es im Folgenden näher um ihre Stellung in der Bundesrepublik Deutschland gehen (3.1). Der darauf folgende Abschnitt dient der kurzen Beschreibung der kommunalen Aufgabenstruktur und veranschaulicht die Wirtschaftsförderung als kommunales Handlungsfeld (3.2).

3.1 Die kommunale Ebene im Bundesstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein zweigliedriger Bundesstaat bestehend aus der Bundesebene und den Bundesländern. Die Bundesländer besitzen Staatsqualität, was an den Landesverfassungen erkennbar ist. Staatsrechtlich sind die Kommunen Teil der Länder und bilden somit keine dritte Ebene. Die jeweilige Landesverfassung, die Gemeindeordnung, die (Land-)Kreisordnung und Bezirksordnung enthalten Bestimmungen zu kommunalen Aufgaben, Kompetenzen und Strukturen.⁴⁸ Gemäß Art. 83 Grundgesetz (GG) sind für den Gesetzesvollzug grundsätzlich die Länder verantwortlich, wobei die Kommunen als unterste Verwaltungsinstantz den Großteil der Gesetze ausführen. Verwaltungsorganisatorisch kann von einem dreistufigen Aufbau ausgegangen werden, in welchem die Kommunalverwaltungen die unterste Ebene bilden.

Der Begriff der Kommune ist ein Oberbegriff für Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und die Gemeinden. Diese sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und verfügen über ein räumlich abgegrenztes Territorium. Die flächenmäßige Ausdehnung und die Einwohnerzahl der Kommunen schwanken jedoch je nach Bundesland. Während Schleswig-Holstein mit rund 15 800 km² Fläche und 2,8 Mio. Einwohnern insgesamt 1116 Gemeinden und elf Kreise zählt, sind es in Sachsen, welches eine Fläche von 18 400 km² und 4,2 Mio. Einwohner hat, zehn Landkreise und 485 Gemeinden.⁴⁹

⁴⁸ Vgl. Vogelgesang/Lübking/Ulbrich (2005), S. 23.

⁴⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2010).

Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverantwortung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden ein Selbstverwaltungsrecht für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Auf ihrem Gebiet haben die Gemeinden die Organisations-, Personal-, Satzungs-, Planungs-, Finanz-, Gebiets- und Aufgabenhoheit inne. Der Landkreis umfasst als Gemeindeverband mehrere Gemeinden und ist für die überörtlichen Aufgaben zuständig, also diejenigen Aufgaben, deren Erledigung die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde übersteigen würde. Neben dieser kommunalen Funktion des Landkreises, nimmt dessen Hauptverwaltungsbeamter in der Funktion als allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde zugewiesene staatliche Aufgaben wahr (Organleihe).⁵⁰

Mit der Organisationshoheit haben die Gemeinden die Kompetenz zur Gestaltung ihres inneren Aufbaus. Bezüglich der Organisation der Kommunalverwaltung kann zwischen der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation unterschieden werden. Die formale Gliederung orientiert sich am Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), nach welchem die Ämter den folgenden acht Aufgabenhauptgruppen zugeteilt werden: 1.) Allgemeine Verwaltung; 2.) Finanzen; 3.) Recht, Sicherheit und Ordnung; 4.) Schule und Kultur; 5.) Soziales, Jugend und Gesundheit; 6.) Bauwesen; 7.) Öffentliche Einrichtungen und 8.) Wirtschaft und Verkehr. Der Ablauf der Verwaltungstätigkeit richtet sich nach der Geschäftsordnung, den Verwaltungsvorschriften und den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder.

Wie oben erwähnt, bildet Art. 28 Abs. 2 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung. Demnach dürfen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinden eigenverantwortlich erledigt werden. Laut der „Rastede-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts sind das

*„[...] diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“.*⁵¹

Dieser auf das Gemeindegebiet begrenzten Allzuständigkeit liegt das Prinzip der Subsidiarität zu Grunde. Demnach kommt der untersten Ebene im System eine originäre Zuständigkeit für alle Belange zu. Legt man das

⁵⁰ Vgl. Thieme (1995), S. 79.

⁵¹ „Rastede-Entscheidung“, BVerfGE 79, 127.

Subsidiaritätsprinzip strikt aus, so ist nur bei Bedarf und auf Wunsch das unterstützende Eingreifen einer übergeordneten Einheit gerechtfertigt.

Allerdings gibt es keinen festgeschriebenen gemeindlichen Aufgabenkreis, weshalb eine Veränderung der Aufgabenstruktur und eine Kompetenzverlagerung auf die höhere Ebene nicht ausgeschlossen werden können. Mit dem Verweis auf „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) wurden unabhängig von der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden mit der Zeit Aufgaben vereinheitlicht und zentralisiert. So entwickelte sich die früher kommunal organisierte Schulausbildung zu einem Teil der staatlichen Bildungspolitik der Länder. Der Entzug von Aufgaben auf der einen Seite sowie detaillierte Normierungen (Fremdbestimmung) auf der anderen Seite drohen die kommunale Selbstverwaltung auszuhöhlen. Trotz dieser Interessenkonflikte weist Thieme aber darauf hin, dass das Verhältnis von Staat und Kommunen nicht mehr primär durch Differenzen, sondern durch Zusammenarbeit geprägt ist.⁵²

Staatliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kommunen bestehen im Rahmen der Kommunalaufsicht, die in den Verfassungen der Länder verankert ist. Die Kommunalaufsicht soll als „notwendiges Gegenstück zur Autonomie“⁵³ sicherstellen, dass die kommunale Aufgabenwahrnehmung effektiv erfolgt und der gesetzliche Rahmen eingehalten wird. Dabei zielt die Fachaufsicht auf die Kontrolle der Zweckmäßigkeit und die Rechtsaufsicht auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns. Neben der Rechtsbewahrungs- oder Ordnungsfunktion verfolgt die Kommunalaufsicht aber auch eine Schutzfunktion, die über die Kontrolle hinaus auch die Förderung der Gemeinden vorsieht.⁵⁴ Mit der Zeit hat sich die Kommunalaufsicht von einem stark hierarchisch geprägten Verhältnis zwischen Land und Kommunen zu einem fast kooperativen Verhältnis gewandelt, das sich neben der Wächterfunktion vor allem auch durch Kommunalberatung auszeichnet.⁵⁵

Staatliche Kontrolle erfolgt aber nicht nur durch die Kommunalaufsicht, sondern auch über die Gerichtskontrolle, die Rechnungsprüfung und insbesondere über Finanzaufsicht. Die Finanzierung der Aufgabenerledigung ist zusätzlich zum Aufgabenbestand und dem Grad des eigenverantwortlichen Handelns Gegenstand des Kompetenzgerangels zwischen Kommunen und Ländern. Neben den Realsteuern nach Art. 106 Abs. 6 GG (Grundsteuer, Gewerbesteuer, örtliche Verbrauch- und

52 Vgl. Thieme (1995), S. 79.

53 Vgl. Knemeyer (2007), S. 221.

54 Vgl. ebd., S. 222f.

55 Vgl. ebd., S. 221.

Aufwandsteuern) und den Anteilen an Einkommensteuer (15 %) und Umsatzsteuer (2,2 %) im Rahmen des Steuerverbundes bilden die Zuweisungen der Länder eine wichtige kommunale Einnahmequelle. Diese Zuweisungen werden in Verhandlungsprozessen, auf die die Kommunen nur wenig Einfluss nehmen können, ermittelt und entweder zweckgebunden oder zur freien Verfügung vergeben. Zweckgebundene Zuweisungen, oft auch als „goldener Zügel“ bezeichnet, schränken den kommunalen Handlungsspielraum bezüglich der Wahl der am besten geeigneten Mittel zur Aufgabenerledigung stark ein.⁵⁶

Die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung zeigt, dass der deutsche Föderalismus statt getrennter autonomer Ebenen ein Verbundsystem mit vielfältigen Verflechtungen hervorgebracht hat, in dem die Verantwortlichkeiten nicht eindeutig identifiziert werden können. Die wichtige Rolle der Gemeinden in diesem Geflecht besteht im Vollzug von Verwaltungsaufgaben.

3.2 Kommunale Aufgabenwahrnehmung

Bezüglich der kommunalen Aufgabenstruktur kann zwischen dem monistischen und dem dualistischen Modell unterschieden werden. Beim sog. Aufgabendualismus, der auf die Steinsche Städteordnung aus dem Jahr 1808 zurückgeht, findet eine Trennung von Selbstverwaltungsaufgaben auf der einen Seite und staatlichen Aufgaben auf der anderen Seite statt. Das auf dem Weinheimer Entwurf von 1948 beruhende monistische Aufgabenmodell geht stattdessen von einem einheitlichen Aufgabenbegriff aus. Zwar unterscheiden sich die beiden Modelle im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben nicht, jedoch trennen die Länder mit einem monistischen Aufgabenverständnis wie bspw. Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen nicht zwischen Aufgaben der Gemeinde und staatlichen Aufgaben. Die rechtliche Einordnung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist in der Rechtswissenschaft nicht unumstritten, auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Problematik kann an dieser Stelle aber verzichtet werden, da sie für die Behandlung praktischer Fragen unerheblich ist.

Die nachfolgende Darstellung des kommunalen Aufgabenbestands orientiert sich an der klassischen rechtswissenschaftlichen Systematik bestehend aus freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (eigener Wirkungskreis) und Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis).

⁵⁶ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 53.

3.2.1 Überblick über die kommunale Aufgabenstruktur

Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Gemeinden nach eigenem Ermessen entscheiden, ob und wie Aufgaben wahrgenommen werden sollen.⁵⁷ Aus der gemeindlichen Allzuständigkeit lässt sich ferner ein Aufgabenerfindungsrecht ableiten, welches den Gemeinden das Recht einräumt, bei Bedarf tätig zu werden.⁵⁸ Die Aufgabenwahrnehmung ist jedoch abhängig von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde, da die kommunalen Kapazitäten nicht ausreichen, um allen Aufgaben die gleiche Priorität beizumessen. Die Finanzierung muss aus eigenen Kräften erfolgen und darf nicht die Erledigung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben beeinträchtigen. Als Beispiele für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben können das Angebot kultureller Einrichtungen (Museen, Theater, Ausstellungen), sozialer Dienste (Seniorenheime, Jugendklubs), Erholungseinrichtungen, Städtepartnerschaften und die kommunale Wirtschaftsförderung angeführt werden.

Zur Erledigung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Gemeinden durch Bundes- oder Landesgesetz oder Rechtsverordnung gesetzlich verpflichtet, dürfen aber die Mittel zur Aufgabendurchführung frei wählen.⁵⁹ Sowohl die freiwilligen als auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben werden eigenverantwortlich wahrgenommen und unterliegen nur der staatlichen Rechtsaufsicht, nicht aber der Fachaufsicht durch staatliche Aufsichtsbehörden.⁶⁰ Allerdings besteht die Gefahr, dass der kommunale Handlungsspielraum bezüglich der Art und Weise der Erledigung zugewiesener Aufgaben durch Detailregelungen erheblich eingeschränkt wird. Beispiele für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind die Abwasser- und Müllentsorgung, die Wasser- und Energieversorgung, Kindergärten und Volkshochschulen, Gemeindestraßen sowie Bebauungs- und Flächennutzungspläne.

Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt es sich um staatliche Weisungsaufgaben, die den Gemeinden per Gesetz zur Ausführung auferlegt werden. Der Staat bedient sich der Gemeindebehörden zur Aufgabenerledigung. Im Bereich der Auftragsangelegenheiten verfügt der Staat über ein unbeschränktes Weisungsrecht, mit dem er Einfluss auf die Durchführung der Aufgaben ausübt, welche neben der Rechtsaufsicht auch der Fachaufsicht unterliegt.⁶¹ Beispiele

57 Vgl. Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 113.

58 Vgl. Gern (2003), S. 162.

59 Vgl. Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 113.

60 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 52.

61 Vgl. Gern (2003), S. 169.

für Auftragsangelegenheiten sind die Lebensmittelüberwachung, die Durchführung von Wahlen oder die Betreuung von Asylbewerbern.

In Ländern mit einem monistischen Aufgabenmodell können den Gemeinden vom Land Pflichtenaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Zwar unterliegt die Erledigung von Aufgaben dieses Typs auch der Rechts- und Fachaufsicht, im Vergleich zu den Auftragsangelegenheiten ist das staatliche Weisungsrecht aber beschränkt, d.h., der Gemeinde kommt bei der Wahl der Mittel teilweise ein Ermessensspielraum zu. Zu solchen Aufgaben zählen zum Beispiel das Meldewesen oder die Gewerbeaufsicht.

Die durch den Verwaltungsvollzug staatlicher Aufgaben entstehende finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden wird durch staatliche Geldzuweisungen ausgeglichen, wobei diese jedoch nur selten die tatsächlichen Ausgaben decken. Gemäß dem Konnexitätsprinzip sollten die Kosten von derjenigen Gebietskörperschaft getragen werden, die für die Erledigung einer Aufgabe zuständig ist. Während das strikte Konnexitätsprinzip einen angemessenen Ausgleich für die Ausführung übertragener staatlicher Aufgaben verlangt, sieht das relative Konnexitätsprinzip nur eine Kostenregelung vor, die nicht zwingend den entstandenen Ausgaben entspricht.⁶²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die juristische Differenzierung zwischen den Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises in der Praxis an Relevanz verliert. Vielmehr überschneiden sich oftmals kommunale und staatliche Aufgaben aufgrund ihrer Komplexität. Für den Bürger macht es zudem keinen Unterschied, um welchen Aufgabentyp es sich konkret handelt, da für ihn lediglich das Ergebnis der Leistungserbringung zählt.⁶³

3.2.2 *Wirtschaftsförderung als kommunales Handlungsfeld*

Der EU-Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten bringt nicht nur Vorteile für Unternehmen, sondern verschärft auch erheblich den Standortwettbewerb unter den deutschen Kommunen. Die kommunale Wirtschaftsförderung – nach der oben dargestellten Einteilung des kommunalen Aufgabenbestands eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe – bietet einer Kommune Instrumente, um sich in diesem Wettbewerb zu profilieren. Als Teil der kommunalen Wirtschaftspolitik sollen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung das Gemeindegebiet zu einem

62 Vgl. Vogelgesang/Lübking/Ulbrich (2005), S. 284.

63 Vgl. Thieme (1995), S. 87.

attraktiven Standort für Unternehmen machen, um so Arbeitsplätze zu schaffen und die Steuereinnahmen der Gemeinde zu erhöhen. Wichtig dabei ist, dass einer einseitigen und damit krisenanfälligen Wirtschaftsstruktur bewusst entgegengewirkt wird. Ziel und Aufgabe der Wirtschaftsförderung sollte sein,

*„[...] die richtige Zahl von Betrieben mit ausreichender Steuerkraft und größtmöglicher Branchenvielfalt bei optimaler Auslastung von Arbeitskräften und Flächen mit einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung durch betriebliche Leistungen und minimalen Umweltproblemen zu verknüpfen“.*⁶⁴

Zu den Aufgabenschwerpunkten der kommunalen Wirtschaftsförderung zählen die Bestandspflege von ansässigen Unternehmen, die Neuan siedlung von auswärtigen Unternehmen und die Beratung von Existenzgründern. Dafür stehen Instrumenten wie Gewerbeflächenpolitik, Steuerpolitik, allgemeine und unternehmensspezifische Infrastrukturpolitik, Standortmarketing, Beratungsservice oder die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren zur Verfügung.⁶⁵ Während bei der direkten Wirtschaftsförderung einzelne Unternehmen z.B. mittels Finanzhilfen direkt begünstigt werden, zielen Maßnahmen der indirekten Wirtschaftsförderung auf die Herstellung optimaler Entwicklungsvoraussetzungen.⁶⁶ So können zum Beispiel durch die Anpassung der Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer, durch die Schaffung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur und schnelle Genehmigungsverfahren die generellen Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit verbessert werden. Im Gegensatz dazu führt die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige durch staatliche Beihilfen zu Wettbewerbsverzerrungen und ist deshalb auch nach Art. 107 AEUV verboten. Das darin formulierte Beihilfeverbot ist sehr streng gefasst und sieht nur wenige Ausnahmen vor, wie zum Beispiel die Beseitigung von Schäden nach Naturkatastrophen oder die Förderung von Gebieten, denen durch die Teilung Deutschlands wirtschaftliche Nachteile entstanden sind. Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind gemäß der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) der Kommission unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Damit wird der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung von KMU Rechnung getragen.

64 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 289f.

65 Vgl. Haug (2004), S. 53 ff.

66 Vgl. Stöß (2000), S. 83.

Über die Organisation der Wirtschaftsförderungsstellen entscheidet die jeweilige Gemeinde, wobei grundsätzlich zwischen einem verwaltungsinternen und einem privatrechtlichen Modell unterschieden werden kann. Innerhalb der Kommunalverwaltung können die Aufgaben der Wirtschaftsförderung entweder von bereits bestehenden Ämtern wie dem Hauptamt oder von einem eigens dafür eingerichteten Amt oder einer Stabstelle übernommen werden. Die Vorteile dieser Organisationsform liegen in der Kenntnis und Nutzung bestehender Verwaltungsstrukturen und -vorgänge sowie in der Integration der Wirtschaftsförderung in die Gesamtentwicklung. Jedoch sprechen lange Entscheidungsprozesse, die restriktive Personalplanung und das Behördenimage gegen eine verwaltungsinterne Lösung.⁶⁷ Demgegenüber ermöglicht eine privatrechtlich organisierte Wirtschaftsförderung Flexibilität z.B. bei der Personal- und Haushaltswirtschaft oder dem An- und Verkauf von Gewerbeflächen und birgt eine größere Nähe zur Privatwirtschaft. Zudem können Projektpartner stärker in Maßnahmen einbezogen werden. Allerdings gehen die Vorteile einer als Amt organisierten Wirtschaftsförderung verloren. Außerdem reduzieren sich die politischen Einflussmöglichkeiten auf künftige Entwicklungen durch die geschaffene Distanz zur Verwaltung.⁶⁸ Eine Kombination aus den hier vorgestellten Organisationsformen ist grundsätzlich möglich, bringt aber organisatorische Schwierigkeiten mit sich. Die KGSt spricht sich in Anbetracht der Bedeutung der Wirtschaftsförderung als Teil der Daseinsvorsorge klar für die interne Verwaltungslösung aus.⁶⁹

Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2008 in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern (siehe Abb. 3) hat ergeben, dass mehr als die Hälfte der kommunalen Wirtschaftsförderungen als Amt oder Teil eines Amtes organisiert ist.

67 Vgl. Haug (2004), S. 65.

68 Vgl. KGSt (1990), S. 35.

69 Vgl. ebd., S. 36.

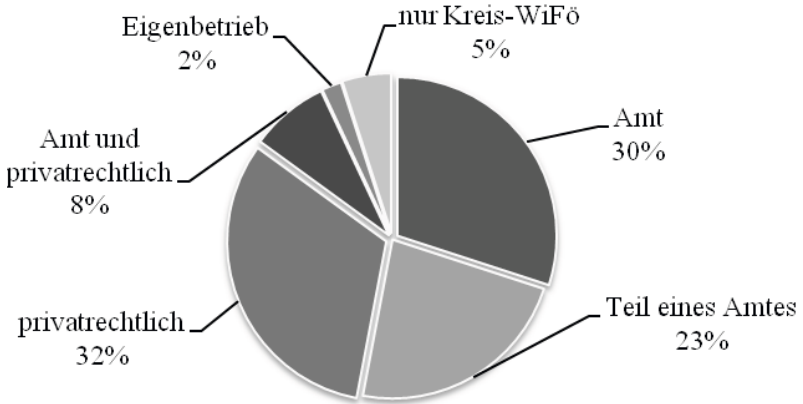


Abb. 3: Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern (Quelle: Darstellung nach Hollbach-Grömig/Floeting (2008), S. 4.)

Unabhängig von der konkreten Organisationsform der Wirtschaftsförderung ergeben sich hohe Anforderungen an deren Mitarbeiter. Neben wirtschaftlichen und rechtlichen Kenntnissen spielen soziale Kompetenzen eine große Rolle. Als Querschnittsaufgabe erfordert die Wirtschaftsförderung eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Ämtern wie zum Beispiel der Kämmerei, dem Liegenschaftsamt, dem Rechtsamt, dem Ordnungsamt etc. Hinzu kommt die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wie der Handwerkskammer (HWK), der Industrie- und Handelskammer (IHK), der Gewerbeaufsicht usw.

Festgehalten werden kann, dass die Kommunen in der föderalen Struktur Deutschlands als unterste Verwaltungsebene einen Großteil des Verwaltungsvollzuges staatlicher Aufgaben übernehmen. Das Verhältnis zwischen Land und Kommunen ist einerseits durch staatliche Kontrolle und andererseits durch Kooperation geprägt. In der kommunalen Struktur können Unterschiede bezüglich der Gemeindegröße, des Aufgabenkreises und der finanziellen Ausstattung konstatiert werden. Eine wichtige Funktion erfüllen die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen, die als Mittler zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung agieren. Die dortigen Strukturen bieten einen Anknüpfungspunkt für die kommunale Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners nach der Dienstleistungsrichtlinie.

4 Die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Im 2. Kapitel wurden allgemein der Prozess der Europäisierung und die EU-Betroffenheit der Kommunen behandelt. Daran anknüpfend soll es nun konkret um einen europäischen Rechtsakt, nämlich die EU-Dienstleistungsrichtlinie, gehen. In die Thematik einführend verschafft der erste Abschnitt einen Überblick über die Richtlinie sowie über deren Entstehungshintergrund (4.1). Gegenstand des zweiten Abschnitts sind die Bestimmungen zum Einheitlichen Ansprechpartner. Neben seinen Aufgaben und Zuständigkeiten werden die potenziellen Verortungsmodelle diskutiert sowie der aktuelle Umsetzungsstand festgehalten (4.2). Im Anschluss werden die durch die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erforderlichen Anpassungen exemplarisch dargestellt (4.3). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit ab, das die wichtigsten Ergebnisse zusammenfasst (4.4).

4.1 Die Richtlinie 2006/123/EG

Am 12. Dezember 2006 wurde durch das Europäische Parlament und den Rat die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, besser bekannt als EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL), verabschiedet. Sie musste bis zum 28. Dezember 2009 von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

4.1.1 Entstehungshintergrund der Richtlinie

Die Dienstleistungsrichtlinie ist Teil der Lissabon-Strategie, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“⁷⁰ zu machen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei der Dienstleistungssektor, da Dienstleistungen etwa 70 % des Bruttosozialproduktes in der EU ausmachen.⁷¹ Zwar dürfen Dienstleistungserbringer eines EU-Mitgliedsstaats EU-weit tätig werden, aber komplizierte Verwaltungsvorschriften

⁷⁰ Europäischer Rat (2000), Punkt I.5.

⁷¹ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 11.

wirken als informelle Schranken. Aus diesem Grund erarbeitete der damalige niederländische Kommissar für den Binnenmarkt, Frits Bolkestein, im Jahr 2004 einen Richtlinienentwurf, der den Abbau der zwischenstaatlichen Hemmnisse zur Erreichung eines freien Dienstleistungsverkehrs vorsah (Abb. 4). Dieser sollte wiederum das Wirtschaftswachstum anregen, Arbeitsplätze schaffen und damit die Wohlfahrt der Menschen in den EU-Mitgliedstaaten erhöhen. Studien zum Bolkestein-Entwurf wie die Untersuchung des Wirtschaftsforschungsinstituts Copenhagen Economics und ein vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes Gutachten (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/ifo Institut) bescheinigten positive Effekte, wenn auch mit unterschiedlichem Ausmaß.⁷²

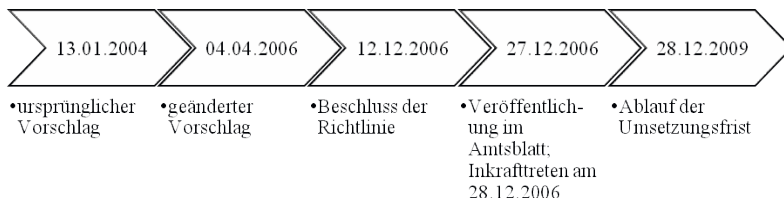


Abb. 4: Schritte auf dem Weg zur EU-Dienstleistungsrichtlinie (Quelle: Eigene Darstellung)

Der ursprüngliche Entwurf der Kommission vom 13. Januar 2004 ging weit über die 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie hinaus und wurde viel diskutiert und kritisiert.⁷³ Besonders umstritten war die Bestimmung des sog. Herkunftslandprinzips. Nach diesem Prinzip gelten für einen Dienstleister, der in einem anderen Mitgliedstaat tätig wird, lediglich die Vorschriften seines Heimatlandes. Als Konsequenz sind ausschließlich die Behörden des jeweiligen Heimatlandes für die Kontrolle der Dienstleistungserbringung zuständig. Das Zielland hätte somit keinerlei Einfluss auf die Tätigkeit von Dienstleistern aus dem EU-Ausland.⁷⁴ Diese Regelung trug dazu bei, dass die Richtlinie in der öffentlichen Debatte zum Inbegriff des neoliberalen Europas avancierte, dessen unerbittlicher Wettbewerb zu Lohn- und Sozialdumping führen würde.⁷⁵ Die Bundestagsabgeordnete Skarpelis-Sperk (SPD) befürchtete, dass die Ratifizierung des Richtlinienentwurfs einen „Abschied [...] von der Idee eines gemeinsamen europäischen Sozialstaatsmodells“⁷⁶ zur Folge haben würde.

72 Vgl. Becker (2006), S. 2.

73 Vgl. Miller (2009), S. 141 ff.; Streinz/Leible (2008), S. 43f.; Becker (2006), S. 6f.

74 Vgl. Calliess (2007), S. 26.

75 Vgl. Becker (2006), S. 3.

76 Deutscher Bundestag (2005), S. 17361.

Die Kommission reagierte auf die Kritik, indem sie in ihrem überarbeiteten Vorschlag vom 4. April 2006 neben anderen Änderungen das Herkunftslandprinzip durch den Begriff der Dienstleistungsfreiheit ersetzte.⁷⁷ Nach der Annahme des Richtlinienentwurfs durch das Europäische Parlament und dem Beschluss des Rates wurde die Dienstleistungsrichtlinie am 27. Dezember 2006 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und trat an dem darauf folgenden Tag in Kraft. Die Mitgliedstaaten erhielten zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eine Frist von drei Jahren.

4.1.2 *Überblick über die Richtlinie*

Die Dienstleistungsrichtlinie wurde von der Kommission als Rahmenrichtlinie konzipiert, die den Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rechtsrahmen vorgeben sollte. Tatsächlich enthält sie aber teilweise sehr detaillierte Regelungen wie in den Artikeln zur Verwaltungsvereinfachung, auf die weiter unten näher eingegangen wird. Zudem setzt sich die Dienstleistungsrichtlinie von der bisherigen Regelungsstrategie der Kommission ab, da sie statt eines sektoralen Ansatzes einen horizontalen verfolgt, der bis auf einige Ausnahmen alle Dienstleistungen erfasst.⁷⁸

Die Dienstleistungsrichtlinie ist in sieben Kapitel unterteilt, denen 118 Erwägungsgründe vorausgehen. Dem ersten Kapitel mit allgemeinen Bestimmungen zum Gegenstand, Anwendungsbereich und verwendeten Begriffen folgt Kapitel II zur Verwaltungsvereinfachung. Dieses enthält Regelungen zu den Einheitlichen Ansprechpartnern, zum Recht auf Information und zur elektronischen Verfahrensabwicklung. Im dritten Kapitel zur Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer sind Regelungen bezüglich der Erteilung und Dauer von Genehmigungen sowie zu den Formalien von Genehmigungsverfahren enthalten. Kapitel IV befasst sich mit der Dienstleistungsfreiheit und den damit zusammenhängenden Ausnahmen sowie mit den Rechten der Dienstleistungsempfänger. Das fünfte Kapitel zur Qualität der Dienstleistungen zielt auf eine höhere Transparenz der Dienstleistungserbringung und enthält diesbezüglich u.a. Vorgaben zur Berufshaftpflichtversicherung, zu Maßnahmen der Qualitätssicherung und zu den Informationen, welche von Dienstleistern zur Verfügung zu stellen sind. Kapitel VI befasst sich mit der Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten und regelt Fragen der Amtshilfe. Im siebten Kapitel sind im Rahmen des Konvergenzprogramms weitergehende Kooperationsmaßnahmen

⁷⁷ Vgl. Streinz/Leible (2008), S. 44f.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 42.

enthalten.⁷⁹ Da diese Arbeit den Fokus auf die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners legt, wird insbesondere das zweite Kapitel Gegenstand der weiteren Ausführungen sein.

Die Dienstleistungsrichtlinie erfasst diejenigen Dienstleistungen, die von einem Dienstleister grenzüberschreitend in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden. Als Dienstleistung wird eine selbstständige Tätigkeit verstanden, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird (Art. 4 Abs. 1 DLRL). Die Richtlinie findet auf alle Dienstleistungen Anwendung, die nicht ausdrücklich ausgenommen sind. Zu den Ausnahmen vom Anwendungsbereich (Art. 2 Abs. 2 DLRL) zählen u.a. nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (z.B. die nationale Grund- und Sekundarschulbildung), Finanzdienstleistungen (z.B. Hypothekendarlehen), Verkehrsdienstleistungen (z.B. der Personennahverkehr), Gesundheitsdienstleistungen (z.B. Reha-Kliniken), Glücksspiele (z.B. Lotto) und private Sicherheitsdienste (z.B. Gebäudeüberwachung).

4.2 Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners

Zu den Eckpunkten der Richtlinie zählen die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und der Abbau bürokratischer Hürden. In diesem Zusammenhang sieht die Dienstleistungsrichtlinie die Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners als zentrale Anlaufstelle für Dienstleister vor. In Deutschland sind die Länder für die Errichtung, die Ausgestaltung und den Betrieb dieser neuen Verwaltungsinstanz zuständig. Der folgende Abschnitt wird auf die Ausgestaltung und Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners eingehen und danach den Umsetzungsstand in Deutschland skizzieren.

4.2.1 *Aufgaben und Zuständigkeiten des Einheitlichen Ansprechpartners*

Laut Art. 6 DLRL sollen die Einheitlichen Ansprechpartner die Dienstleistungserbringer bei der Abwicklung aller Verfahren und Formalitäten, die mit der Aufnahme oder Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit verbunden sind, unterstützen. Der Begriff „einheitlich“ ist dabei subjektiv gemeint und bedeutet nicht, dass es nur eine einzige Anlaufstelle geben darf. Vielmehr soll der Dienstleister *alle* seine Angelegen-

⁷⁹ Vgl. Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

heiten bei *einem* Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln können und nicht mehrere Stellen aufsuchen müssen.⁸⁰

Art. 7 DLRL benennt die Informationen, die ein Dienstleister beim Einheitlichen Ansprechpartner einholen kann. Dazu zählen Informationen über die Anforderungen im Zusammenhang mit den Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung der jeweiligen Dienstleistung, über Behördenzuständigkeiten, über den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken, über mögliche Rechtsbehelfe in Streitfällen sowie über beratende Verbände und Organisationen (Art. 7 Abs. 1 DLRL). Alle Informationen müssen dabei einfach und klar verständlich sein und sollten möglichst in Form von Schritt-für-Schritt-Anleitungen strukturiert werden (Art. 7 Abs. 2 DLRL). Zudem müssen die Informationen dem neuesten Stand entsprechen und elektronisch zugänglich sein (Art. 7 Abs. 3 DLRL). Anfragen von Antragstellern müssen zudem so schnell wie möglich beantwortet werden (Art. 7 Abs. 4 DLRL).

Nicht nur die genannten Informationen sollen elektronisch abrufbar sein, sondern alle dienstleistungsrelevanten Verfahren und Formalitäten müssen nach Art. 8 DLRL vollständig elektronisch aus der Ferne abgewickelt werden können. Dafür kann der Dienstleister entweder den Einheitlichen Ansprechpartner nutzen oder sich wie bisher an die entsprechenden Behörden wenden. Diese Option besteht, da die Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners freiwillig ist. Das bedeutet aber wiederum, dass auch die Fachämter eine elektronische Abwicklung ermöglichen müssen (Art. 8 Abs. 1 DLRL).

Bezüglich der Kompetenzen des Einheitlichen Ansprechpartners kann zwischen einem Minimalmodell und einem Maximalmodell unterschieden werden.⁸¹ Das Minimalmodell entspricht einer Eins-zu-eins-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und sieht für den Einheitlichen Ansprechpartner lediglich die Weiterleitung der Verfahrenskorrespondenz vor. Damit würde dieser allerdings auf die Funktion einer qualifizierten Poststelle reduziert werden. Im Maximalmodell verfügt der Einheitliche Ansprechpartner über die Kompetenzen und Einwirkungsrechte einer zuständigen Stelle. Im Sinne einer Verfahrenskonzentration würde der Einheitliche Ansprechpartner nach dem Vorbild des § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) alle Genehmigungsvoraussetzungen mitprüfen.⁸² Die jeweils zuständigen Behörden hätten dabei die Möglichkeit Stellungnahmen einzureichen und die Genehmigung würde andere behördliche Entscheidungen mit einschließen. Ein Dienst-

80 Vgl. BLAD (2007a), S. 6.

81 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 31.

82 Vgl. Neidert (2008), S. 134.

leister, der eine Genehmigung beantragt hat, würde statt vieler einzelner Bescheide über die jeweiligen Verwaltungsverfahren nur einen einzigen Bescheid erhalten, der ihm die Aufnahme und Ausübung seiner Dienstleistungstätigkeit entweder erlaubt oder nicht erlaubt.

Der Begriff „abwickeln“ deutet zwar auf eine materielle Sachentscheidungsbefugnis des Einheitlichen Ansprechpartners hin, in Art. 6 Abs. 2 DLRL wird aber ausdrücklich betont, dass die Zuständigkeitsordnung zwischen den nationalen Behörden nicht beeinträchtigt werden soll. Vielmehr findet eine Abwicklung der Verfahren und Formalitäten *über* den Einheitlichen Ansprechpartner statt. Die Dienstleistungsrichtlinie sieht also nicht vor, dass dieser entsprechend einem Maximalmodell gleichzeitig auch zuständige Stelle ist. Die Entscheidung darüber obliegt den Mitgliedstaaten.⁸³ Auf der anderen Seite würde eine Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners mit nur minimalen Kompetenzen laut eines vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in Auftrag gegebenen Gutachtens nicht der Funktion als Unterstützer genügen.⁸⁴

Die Tätigkeiten des Einheitlichen Ansprechpartners können als öffentlich-rechtliche Aufgaben eingestuft werden, da die Erfüllung dieser Aufgabe Kraft der Dienstleistungsrichtlinie den Mitgliedstaaten obliegt. Gemäß der föderalen Zuständigkeitsordnung in Deutschland sind die Länder mit der Umsetzung betraut. Zwar nimmt der Einheitliche Ansprechpartner keine hoheitlichen Aufgaben im engeren Sinn wie den Erlass von Verwaltungsakten wahr, indem er aber Änderungsmitteilungen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens entgegennimmt, handelt er schlicht-hoheitlich.⁸⁵ Das Aufgabenprofil des Einheitlichen Ansprechpartners setzt laut dem Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft eine natürliche Person voraus. Eine ausschließlich virtuelle Lösung in Form eines Internetportals reicht demnach nicht aus.⁸⁶ Zwar sieht die Dienstleistungsrichtlinie den Service des Einheitlichen Ansprechpartners und die Verfahrenserleichterungen nur für grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleister aus dem EU-Ausland vor, um aber eine Inländerdiskriminierung zu vermeiden, haben sich die Wirtschaftsminister der Länder am 4./5. Juni 2007 darauf geeinigt, dass die Neuerungen auch für inländische Dienstleister gelten.⁸⁷

83 Vgl. Europäische Kommission (2007), S. 27f.

84 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 31.

85 Vgl. BLAD (2007b), S. 5; Schmitz/Prell (2009), S. 4.

86 Vgl. BLAD (2007a), S. 5.

87 Vgl. Wirtschaftsministerkonferenz (2007), Punkt 2.2; Eine Ausnahme bildet Bayern, wo nur EU-Ausländer von den Verfahrenserleichterungen und Informationsrechten profitieren.

4.2.2 Vor- und Nachteile der Verortungsmodelle

Grundsätzlich können die Einheitlichen Ansprechpartner in den Bundesländern auf der kommunalen Ebene, der Landesebene oder bei den Kammern verortet werden. Aber auch ein Modell, in welchem die Erfüllung der Aufgabe teilweise oder vollständig an private Träger übergeben wird, ist denkbar. So werden private Einrichtungen explizit im Erwägungsgrund 48 DLRL als Verortungsoption genannt. Dafür bieten sich zwei Möglichkeiten an: Zum einen könnten öffentliche Stellen und private Unternehmen die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners in Form einer Public Private Partnership (PPP) langfristig gemeinsam wahrnehmen. Zum anderen könnten Private im Rahmen eines Qualitätssicherungssystems zertifiziert werden, wobei hinsichtlich der Erfüllung von Aufgaben mit hoheitlichem Charakter eine Beileihung erfolgen müsste.⁸⁸ Jedoch wäre eine Einbeziehung Privater angesichts der erforderlichen Kenntnisse über Genehmigungsverfahren und Verwaltungsstrukturen, der einzurichtenden IT-Infrastruktur und Vernetzung mit den zuständigen Behörden, der schwer zu quantifizierenden Fallzahlen und der vergleichsweise knappen Umsetzungsfrist für dieses ambitionierte Projekt zum jetzigen Zeitpunkt nicht praktikabel.⁸⁹

Eine Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners auf der Landesebene bringt einige Vorteile mit sich. So würde sich eine landesweit zentrale Anlaufstelle z.B. beim Wirtschaftsministerium oder einige wenige bei den Landesmittelbehörden durch gebündeltes Fachwissen, gute Erreichbarkeit und insbesondere Auffindbarkeit für EU-Ausländer auszeichnen. Eine Umsetzung wäre im Vergleich zu den anderen Verortungsoptionen verhältnismäßig schnell realisierbar und der finanzielle Aufwand würde sich zudem durch die Konzentration auf nur einen bzw. wenige Einheitliche Ansprechpartner in Grenzen halten. Sowohl die politische Steuerung als auch die Kontrolle wären gut durchführbar.⁹⁰ Nachteilig auf die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners würde sich die geringe Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten sowie – angesichts der kommunalen Zuständigkeit für 80 % der Genehmigungsverfahren

In der Begründung zum Gesetzesentwurf über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern heißt es dazu: „Den inländischen Dienstleistern dürften die zuständigen Fachbehörden und die Verfahrensabläufe in der Regel bekannt sein, so dass für die Hilfeleistung durch einen Einheitlichen Ansprechpartner kein dringender Bedarf besteht“ (Bayerischer Landtag (2009), S. 5).

88 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 144f.

89 Vgl. Schliesky (2008), S. 16.

90 Vgl. BLAD (2007b), S. 15f.

– die „Distanz zur Genehmigungsverwaltung“⁹¹ auswirken. Eine Ansiedlung der neuen Verwaltungsinstanz bei den Landesmittelbehörden ist zudem nicht deutschlandweit durchführbar, da es diese Ebene in einigen Ländern nicht gibt. Konkrete Erfahrungen mit einer solchen Aufgabe sind bei den Landesverwaltungen bisher nicht vorzufinden.

Für eine Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung bieten sich die Kreise, die kreisfreien Städte und eventuell die größeren kreisangehörigen Städte als Träger an. Die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden scheiden als Verortungsoption aus, da der Umsetzungsaufwand die dortigen Kapazitäten übersteigen würde. Beim Kommunalmodell werden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners den betreffenden kommunalen Gebietskörperschaften durch Landesgesetz übertragen. Hinsichtlich der konkreten Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners gibt es innerhalb der Kommunalverwaltung mehrere Möglichkeiten. Die neue Kontaktstelle für Dienstleister kann z.B. bei einem Querschnittsamt, einer Stabstelle oder im Bereich der Wirtschaftsförderung angesiedelt werden.

Die Kreisverwaltungen und die Verwaltungen der größeren Städte zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie die Situation vor Ort gut kennen und, wie bereits erwähnt, für einen Großteil der Genehmigungsverfahren zuständig sind. Gemäß dem § 14 Abs. 9 der Gewerbeordnung (GewO) nehmen sie als zuständige Behörden Koordinierungsaufgaben wahr, indem sie Daten aus der Gewerbeanzeige an die IHK und die HWK, die Immissionsschutzbehörden, die Berufsgenossenschaften, die Bundesagentur für Arbeit oder das Handelsregister übermitteln. Durch die räumliche Nähe von zuständiger Behörde und Einheitlichem Ansprechpartner könnten die Kommunikationswege verkürzt werden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände weist auf die wirtschaftsfördernden Effekte einer kommunalen Trägerschaft sowie die kostengünstige Realisierung des Kommunalmodells hin.⁹² Ein vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie in Auftrag gegebenes „Planspiel“ kam nach einer Beurteilung der potenziellen Verortungsmöglichkeiten anhand von 14 Kriterien zu dem Ergebnis, dass eine kommunale Anbindung am besten den Anforderungen an den Einheitlichen Ansprechpartner nachkommt.⁹³ Zwar zeichnet sich dieser Modelltyp durch eine gute Erreichbarkeit der Anlaufstelle aus, allerdings könnte sich die entstehende Unübersichtlichkeit nachteilig auf die Ermittlung des jeweils zuständigen Einheitlichen An-

91 Ziekow et al. (2006), S. 91f.

92 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2008), S. 3.

93 Vgl. Hollbach-Grömig (2008), S. 11.

sprechpartners auswirken. Bei einer Übertragung der Aufgaben auf die Kommunen muss die Finanzierung geregelt werden.

Ein weiterer potenzieller Träger des Einheitlichen Ansprechpartners sind die Kammern. Die IHK, die HWK sowie die Kammern der Freien Berufe⁹⁴ sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung mit Hoheitsgewalt ausgestattet. Ihnen können kraft Gesetzes Aufgaben zur Verwaltung nach Weisung oder im Auftrag des Staates übertragen werden. Die Aufsicht erfolgt durch die obersten Landesbehörden.⁹⁵ Hinsichtlich der Trägerschaft bei den Kammern kann zwischen einem Wirtschaftskammermodell und einem Allkammermodell unterschieden werden. Letzteres sieht vor, dass sämtliche Berufskammern als Träger der wirtschaftlichen und freiberuflichen Selbstverwaltung mit in die Aufgabenerledigung einbezogen werden.

Beim Wirtschaftskammermodell, explizit im Erwägungsgrund 48 DLRL erwähnt, würden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners entweder der IHK, der HWK oder beiden übertragen werden. Die Wirtschaftskammern weisen Erfahrungen als Ansprechpartner für Dienstleister vor und agieren bereits als Mittler zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft. Sie engagieren sich z.B. im Bereich der Existenzgründung, wo sie als „Rathäuser der Wirtschaft“⁹⁶ neben der Beratung auch eine Lotsenfunktion übernehmen. Geprägt durch das Mitgliedschaftsverhältnis nehmen die Kammern die Interessen einer spezifischen Berufsgruppe wahr. Daher müsste sowohl bei der Etablierung des Wirtschaftskammermodells als auch des Allkammermodells der Umgang mit inländischen Nichtmitgliedern auf der einen Seite und grenzüberschreitend tätig werdenden EU-Ausländern auf der anderen Seite geregelt werden. Indem sie aber z.B. Existenzgründer beraten, übernehmen die Kammern auch schon bisher Aufgaben für kammerfremde Dienstleister. Zudem hat das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Kammern auch für nicht Kammerzugehörige tätig werden dürfen (Art. 5, Art. 6 Nr. 1, Art. 7 Nr. 1a und Art. 8 Nr. 3b 4. VwVfÄndG).

Zusätzlich zu den bereits vorgestellten Modellen können die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auch in der Form einer Kooperation wahrgenommen werden. Dies ermöglicht es, die Vorteile mehrerer Verortungsoptionen zu vereinen. Die konkrete Ausgestaltung der Kooperation sollte jedoch eindeutig geregelt und in Verträgen

94 Bspw. die Rechtsanwaltskammer, Ingenieurkammer, Apothekerkammer und Steuerberaterkammer.

95 Vgl. Deutscher Bundestag (2010), S. 3.

96 Stober (2008), S. 146.

festgehalten werden. Zusätzlich sind Haftungs- und Aufsichtsfragen zu klären.⁹⁷ Denkbar wäre eine Kooperation zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und den Kammern. Allerdings ist die parallele Existenz von Anlaufstellen noch keine Kooperation, sondern lediglich eine „Sektorisierung“ des Einheitlichen Ansprechpartners. Nach Ruge zeichnet sich eine Kooperation demgegenüber durch eine gemeinsame Aufgabewahrnehmung und eine institutionalisierte Ausgestaltung aus.⁹⁸ Für eine solche Kooperation im engen Sinne kann das Beispiel der in Schleswig-Holstein gefundenen Lösung bemüht werden. Hier wurden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf eine von Land, Kommunen und Wirtschaftskammern gemeinsam getragene Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen. Dieses Anstaltsmodell birgt allerdings die Gefahr einer unzulässigen Mischverwaltung, worunter jede funktionelle oder organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern verstanden wird.⁹⁹ Solange jedoch die Verantwortlichkeiten eindeutig geregelt sind und die sachlichen Entscheidungen vom zuständigen hoheitlichen Träger und nicht im Zusammenwirken getroffen werden, bewegt sich diese Form der Mischverwaltung im verfassungsrechtlichen Rahmen.¹⁰⁰

4.2.3 Umsetzungsstand in Deutschland

Bis zum 28. Dezember 2009 mussten die Einheitlichen Ansprechpartner eingerichtet und funktionsfähig sein. Bei der Umsetzung der neuen Kontaktstelle konnten die Länder frei wählen, welches Modell sie für am besten geeignet halten. Die Wirtschaftsministerkonferenz betonte jedoch:

„Aus Effizienzgesichtspunkten und um ein stimmiges System für die Dienstleister zu erreichen, werden daher unter Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen angestrebt.“¹⁰¹

Bei der Einrichtung und Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners würde es sich aus finanziellen Gründen und auch angesichts der knappen Zeit anbieten, an bereits bestehende Strukturen anzuknüpfen.

Der aktuelle Umsetzungsstand¹⁰² sieht wie folgt aus:

⁹⁷ Vgl. BLAD (2007b), S. 17f.

⁹⁸ Vgl. Ruge (2009), S. 55.

⁹⁹ Vgl. Schulz (2008), S. 1030.

¹⁰⁰ Vgl. ebd., S. 1034f.

¹⁰¹ Wirtschaftsministerkonferenz (2007), Punkt 2.2.

¹⁰² Stand: 30. April 2010; Vgl. KGSt (2010), S. 63; Deutscher Bundestag (2010), S. 2f.; Siehe auch die EA-Gesetze der jeweiligen Länder. Eine Übersicht zur Verortung befindet sich im Anhang.

Den Kommunalverwaltungen wurden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners (EA) in Nordrhein-Westfalen (unter Beteiligung der Kammern, 25 EA), Niedersachsen (unter Beteiligung des Wirtschaftsministeriums, 54 EA) und Bremen (WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH, 1 EA) übertragen. Während im Saarland (1 EA), in Hamburg (1 EA) und Thüringen (6 EA) gemäß dem Allkammermodell die Mehrheit der Kammern als Träger des Einheitlichen Ansprechpartners benannt wurden, übernehmen diese Aufgabe in Mecklenburg-Vorpommern (5 EA) allein die Wirtschaftskammern. In sechs Bundesländern ist der Einheitliche Ansprechpartner bei der Landesverwaltung angesiedelt. In Sachsen (Landesdirektion Leipzig, 1 EA), Sachsen-Anhalt (Landesverwaltungsamt Halle, 1 EA) und Hessen (Regierungspräsidien in Darmstadt, Gießen und Kassel, 3 EA) sind für die neue Kontaktstelle nach der Dienstleistungsrichtlinie mittlere Landesbehörden zuständig. Während in Rheinland-Pfalz diese neue Aufgabe von zwei oberen Landesbehörden (Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und Süd, 2 EA) wahrgenommen wird, ist der Einheitliche Ansprechpartner für das Land Brandenburg (1 EA) im Geschäftsbereich des Ministers für Wirtschaft und Europaangelegenheiten angesiedelt. In Berlin (1 EA) hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen die Tätigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners übernommen und kooperiert eng mit den Kammern. Eine Kooperation von Kommunen und Kammern ist in Bayern (bis zu 119 EA) und Baden-Württemberg (bis zu 74 EA) vorzufinden. In Schleswig-Holstein (1 EA) wurde eigens eine Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft von Land, Kommunen und Kammern gegründet.

Insgesamt haben also drei Bundesländer das Kommunalmodell, vier Bundesländer das Kammermodell, sechs Bundesländer das Landesmodell und drei Bundesländer eine Kooperation gewählt (siehe Abb. 5).

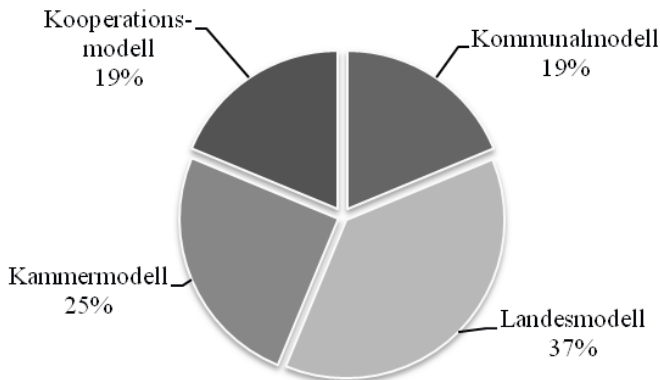


Abb. 5: Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung)

Um trotz der Vielzahl von Anlaufstellen die Übersicht zu wahren, haben das BMWi und die Länder gemeinsam ein Logo für den Einheitlichen Ansprechpartner erarbeitet. Insbesondere für Dienstleister aus dem EU-Ausland, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, könnte es schwierig sein, den für sie zuständigen Ansprechpartner zu ermitteln. Um die elektronische Kontaktaufnahme zu erleichtern, hat die Kommission unter der Internet-Adresse www.eu-go.eu eine Einstiegsseite mit Links zu den Einheitlichen Ansprechpartnern in den Mitgliedstaaten entworfen. Für Deutschland wird auf die Internetseite www.dienstleiste-leicht-gemacht.de des BMWi weitergeleitet. Auf dieselbe Seite gelangt man auch unter der Internet-Adresse www.Einheitlicher-Ansprechpartner-Deutschland.de. Dort sind Informationen zu den Einheitlichen Ansprechpartnern in den Ländern mit Verlinkung zum jeweiligen Portal enthalten.

Die EA-Gesetze einiger Länder sehen vor, dass die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners nach einem gewissen Zeitraum evaluiert wird. Zum Beispiel soll in Sachsen bereits nach zwei Jahren (§ 5 SächsEAG), im Saarland (§ 11 EA-Gesetz Saarland) und in Baden-Württemberg nach drei Jahren (§ 9 EAG BW) eine Evaluation erfolgen.

4.3 Verwaltungsverfahrenrechtlicher Anpassungsbedarf

Mit der Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners als Verfahrensmittler sind Anpassungen im Verwaltungsverfahrenrecht erforderlich geworden. Diese nimmt das 4. VwVfÄndG vom 11. Dezember 2008 vor, das der Umsetzung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie dient. Im Folgenden werden die zwei wesentlichen Neuerungen, die Genehmigungsfiktion und das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“, näher beleuchtet.

4.3.1 *Verfahren über eine einheitliche Stelle*

Entsprechend dem Aufgabenprofil des Einheitlichen Ansprechpartners wird in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ (§§ 71a – 71e VwVfG) eingeführt. Dabei handelt es sich um ein neues Verfahrensmodell, das über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus allgemeinen Charakter besitzt.¹⁰³ Das neue Verfahren wird dann angewendet, wenn das Fachrecht eine entsprechende Anordnung enthält.

¹⁰³ Vgl. Röckinghausen (2009), S. 465.

Der § 71a VwVfG zur Anwendbarkeit des Verfahrens regelt, dass den wesentlichen Verfahrens- und Informationspflichten sowie der elektronischen Verfahrensabwicklung nicht nur die einheitliche Stelle, sondern auch die zuständigen Behörden nachkommen müssen. Dies hängt damit zusammen, dass der Dienstleister die einheitliche Stelle nicht in Anspruch nehmen muss (kein Nutzungszwang), sondern sich auch direkt an die jeweils zuständige Behörde wenden kann.

Im § 71b Abs. 1 VwVfG wird die Rolle der einheitlichen Stelle im Verfahren spezifiziert. Sie nimmt Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen an und gibt diese an die zuständigen Behörden weiter. Das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ entfaltet keine Konzentrationswirkung, da die sachliche Zuständigkeitsverteilung unter den Behörden nicht berührt wird.¹⁰⁴ Der Empfang der Dokumente wird dem Dienstleister von der zuständigen Behörde bestätigt (§ 71b Abs. 3 VwVfG). Bei unvollständigen Unterlagen wird er auf die nachzureichenden Dokumente hingewiesen (§ 71b Abs. 4 VwVfG). Wurde ein Einheitlicher Ansprechpartner von einem Dienstleister mit der Begleitung des Verfahrens beauftragt, so werden der Schriftverkehr, aber auch die Bekanntgabe von Verwaltungsakten über diesen abgewickelt (§ 71b Abs. 5 VwVfG). Insofern wird die einheitliche Stelle auch hoheitlich tätig.¹⁰⁵ Die Zustellungsfrist für die Übermittlung von Verwaltungsakten ins Ausland wird in § 71b Abs. 6 VwVfG angepasst. Ein schriftlicher Verwaltungsakt wird einen Monat nach Aufgabe bei der Post als bekannt angesehen. Im Vergleich zu früher dürfen die Behörden keinen Empfangsbevollmächtigten zur Entgegennahme der Entscheidung bestellen.

In § 71c VwVfG sind die Informationspflichten enthalten, die die einheitliche Stelle und die zuständigen Behörden betreffen. Auskünfte müssen auf Anfragen unverzüglich erteilt werden. § 71d VwVfG befasst sich mit der gegenseitigen Unterstützung zwischen einheitlicher Stelle und den zuständigen Behörden. Nach § 71e VwVfG muss dieses Verfahren auf Verlangen auch elektronisch abgewickelt werden können. Von einem Verlangen des Dienstleisters kann dann ausgegangen werden, wenn er seine Dokumente elektronisch übermittelt hat.¹⁰⁶ Da dieser den elektronischen Service aber freiwillig nutzen kann, müssen auch die bestehenden Kanäle in Zukunft zur Verfügung stehen (Multikanalzugang).

Die gesetzlich geforderten Schriftformerfordernisse sind an die elektronischen Möglichkeiten anzupassen. Formulare, die als Papierform eine Unterschrift erfordern, sind in digitaler Form qualifiziert elektronisch zu

¹⁰⁴ Vgl. Bremer (2009), S. 73.

¹⁰⁵ Siehe auch Abschnitt 4.2.1.

¹⁰⁶ Vgl. Bremer (2009), S. 73.

signieren. Dafür benötigen sowohl die Verwaltungen als auch die Antragsteller eine Signatur-Software, eine von einem (deutschen) Trust-Center ausgegebene Signaturkarte und ein Signaturllesegerät. Problematisch ist dabei die fehlende EU-weite Koordination im Bereich der Signaturen, die sich dahingehend zeigt, dass ausländische elektronische Signaturen in der deutschen Verwaltung nicht geprüft werden können.¹⁰⁷

4.3.2 *Genehmigungsfiktion*

Eine weitere Neuerung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist die Einführung der sog. Genehmigungsfiktion nach Art. 13 Abs. 4 DLRL, welche mit § 42a VwVfG umgesetzt wird. Eine Genehmigungsfiktion tritt dann ein, wenn mit dem Antrag eines Dienstleisters auch alle Unterlagen vollständig eingereicht worden sind, die zuständige Stelle diese aber nicht in einem vorher festgesetzten Zeitraum bearbeitet. Der Antrag gilt dann als genehmigt. Der Ablauf der Frist zieht aber nur dann eine Fingierung der Genehmigung mit sich, wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet ist (§ 42a Abs. 1 VwVfG). Die dreimonatige Bearbeitungszeit beginnt bei Vorliegen aller erforderlichen Unterlagen und kann von der zuständigen Stelle einmalig verlängert werden (§ 42a Abs. 2 VwVfG). Weil im Fall der Genehmigungsfiktion keine Entscheidung getroffen wurde, fehlt es auch an einer Bescheinigung. Da diese aber eventuell benötigt wird, um weitere Genehmigungen einzuholen, hat jeder, dem der Erlass eines Verwaltungsaktes bekannt gegeben worden wäre, das Recht sich einen Nachweis über den Eintritt der Genehmigung ausstellen zu lassen (§ 42a Abs. 3 VwVfG).

Es lässt sich festhalten, dass eine Genehmigungsfiktion die gleiche Wirkung entfaltet, wie eine ordnungsgemäß zu Stande gekommene Genehmigung.¹⁰⁸ Durch den Druck der Fristeinhaltung sollen die Verwaltungsverfahren beschleunigt werden. Der Dienstleister kann die Verfahrensdauer besser abschätzen und so Kosten sparen, während früher jede Verzögerung der beantragten Genehmigung Einbußen mit sich zog. Allerdings kann die Einführung der Genehmigungsfiktion in der Praxis auch negative Auswirkungen haben. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Behörde aus Überlastungsgründen Anträge ungeprüft ablehnt, um zu vermeiden, dass eine Fiktion der Genehmigung eintritt. Schmitz und Prell bezeichnen dies als „Flucht in die Ablehnung“.¹⁰⁹

107 Vgl. Schmitz/Prell (2009), S. 6.

108 Vgl. Ziekow (2007), S. 221.

109 Schmitz/Prell (2009), S. 9.

4.4 Zwischenergebnis

Die Dienstleistungsrichtlinie soll als Teil der Lissabon-Strategie den Dienstleistungssektor ankurbeln. Der ursprüngliche Entwurf stieß allerdings auf heftige Kritik, was den weiteren Gesetzgebungsprozess beeinflusste. Zur Erreichung des Ziels der Verwaltungsvereinfachung sieht die Dienstleistungsrichtlinie die EU-weite Einführung Einheitlicher Ansprechpartner vor, welche die grenzüberschreitend tätig werdenden Dienstleistungserbringer bei den verschiedenen Verwaltungsformalitäten unterstützen. Nach den EA-Gesetzen der Länder ist der Einheitliche Ansprechpartner einheitliche Stelle im Sinne der neu eingefügten §§ 71a bis 71e VwVfG. Unter der Berücksichtigung der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie und der Bestimmungen des angepassten Verwaltungsverfahrensgesetzes ergeben sich für den Einheitlichen Ansprechpartner zwei Funktionen: Zum einen versorgt er den Dienstleister als Berater mit Informationen, zum anderen begleitet er den Dienstleister als Mittler bei seinem Vorhaben, koordiniert die Verfahrenskorrespondenz und nimmt Änderungsanträge entgegen. Zwar verfügt der Einheitliche Ansprechpartner über keine Sachentscheidungsbefugnis, jedoch steht er dem Dienstleister mit informellen Einwirkungsmöglichkeiten unterstützend zur Seite, indem er z.B. bei den zuständigen Stellen auf eine ordnungsgemäße Verfahrenserledigung hinwirkt oder auf einzuhaltende Fristen hinweist.¹¹⁰ Vor diesem Hintergrund kann die Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners auch mit dem Begriff des „Verfahrenspartners“¹¹¹ bezeichnet werden. Diese Ausgestaltungslösung kann zwischen dem Minimalmodell und dem Maximalmodell eingeordnet werden, obwohl sie stärker ersterem zugeneigt ist.

Für die Einrichtung und Ausgestaltung der Einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland hatten die Länder drei Jahre Zeit. Dabei konnten sie zwischen verschiedenen Verortungsoptionen wählen. Das Privatisierungsmodell war bisher nicht attraktiv genug und wurde in keinem Land umgesetzt. Eventuell könnte sich dafür aber ein größeres Interesse nach den ersten Evaluationen bilden. Die sechs Bundesländer Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben den Einheitlichen Ansprechpartner bei der Landesverwaltung verortet. In Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wurden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners kommunalisiert. Ein Kammermodell wurde in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und im

110 Vgl. BLAD (2007a), S. 6 ff.

111 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 29.

Saarland gewählt. In Bayern und Baden-Württemberg wurde eine Kooperation zwischen den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den Kammern umgesetzt. In Schleswig-Holstein kooperieren Land, Kommunen und Wirtschaftskammern in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

Was bedeutet diese uneinheitliche Umsetzung in Deutschland? Auffällig ist, dass die großen Flächenländer Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die Aufgabe entweder kommunalisiert haben oder aber die Kommunen mit beteiligt sind. Demnach gibt es dort auch viele Anlaufstellen. In den kleineren Flächenländern und den Stadtstaaten wurde die Zahl der Einheitlichen Ansprechpartner auf einen oder einige wenige begrenzt. Die Frage, welches Modell sich am besten eignet, kann nicht pauschal für alle Bundesländer beantwortet werden, sondern ist von der Situation vor Ort abhängig. Hinzu kommt, dass es sich beim Einheitlichen Ansprechpartner um eine unerprobte Aufgabe handelt und die Diskussionen im Vorhinein sehr theoretisch geführt wurden. Im Endeffekt übten auch politische Interessen einen Einfluss auf die Entscheidung über die Verortung der neuen Verwaltungsinstanz aus. Dass die Länder unterschiedliche Optionen gewählt haben, mag in der Verwaltungspraxis, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit kritisiert werden. Die Modellvielfalt ist aber auch Ausdruck des deutschen Föderalismus und als solche legitim. Schließlich ermöglicht der administrative Wettbewerb die Suche nach der optimalen Lösung und bringt Innovationen hervor, was für die Bürger mit Vorteilen verbunden ist.

5 Die Einführung Einheitlicher Ansprechpartner in Niedersachsen

Kapitel 4 hat einen Überblick über die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Regelungen zur Verwaltungsvereinfachung sowie über die verfahrensrechtlichen Anpassungen gegeben. Nachdem der Einheitliche Ansprechpartner in den Grundzügen vorgestellt, die Verordnungsdiskussion umrissen und der Umsetzungsstand skizziert worden ist, soll es im Folgenden näher um die Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners in Niedersachsen gehen. Einem einleitenden Exkurs über die niedersächsische Verwaltung (5.1) folgt ein Abschnitt zum bundeslandspezifischen Umsetzungsprozess (5.2). Anschließend untersucht diese Arbeit auf der Grundlage von Experteninterviews die Auswirkungen der Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung (5.3).

5.1 Überblick über die niedersächsische Verwaltung

Niedersachsen ist das zweitgrößte Flächenland in Deutschland und zählt rund 7,9 Mio. Einwohner. Es gliedert sich in 37 Landkreise,¹¹² die Region Hannover, welche eine kommunale Körperschaft eigener Art bildet, und in die acht kreisfreien Städte Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfsburg und die Landeshauptstadt Hannover. Der kreisangehörigen Stadt Göttingen kommt ein Sonderstatus zu, der dem einer kreisfreien Stadt entspricht. Eine Sonderstellung genießen auch die sieben großen selbstständigen Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen und Lüne-

112 Die 37 Landkreise sind Ammerland, Aurich, Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Friesland, Gifhorn, Goslar, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg (Weser), Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Osterholz, Osterode am Harz, Peine, Rotenburg (Wümme), Schaumburg, Soltau-Fallingb., Stade, Uelzen, Vechta, Verden, Wesermarsch, Wittmund und Wolfenbüttel.

burg, da sie wie die Landkreise Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als staatliche Unterbehörden wahrnehmen.¹¹³

Zu den 1022 niedersächsischen Gemeinden zählen 287 Einheitsgemeinden und 735 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 138 Samtgemeinden.¹¹⁴ Gemäß der niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) können sich die Gemeinden eines Landkreises mit mehr als 400 Einwohnern zu einer Samtgemeinde zusammenschließen (§ 71 NGO). Diese sollte mindestens 7000 Einwohner haben, aber nicht aus mehr als 10 Mitgliedsgemeinden bestehen.¹¹⁵ Die Samtgemeinde wird dabei durch die Vereinbarung einer Hauptsatzung (§ 73 NGO) gebildet. Der Zusammenschluss zu einem solchen Kommunalverband zielt auf eine Stärkung der Verwaltungskraft bzw. auf die Reduktion der Verwaltungskosten der sich zusammenschließenden Gemeinden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in Niedersachsen die norddeutsche Ratsverfassung eingeführt, die sich an der britischen Kommunalverfassung orientierte und dem vom Volk gewählten Rat eine starke Stellung einräumte. Dieser ernannte die Verwaltungsleitung bestehend aus einem Bürgermeister/Landrat mit repräsentativen Aufgaben und einem Gemeindedirektor/Oberkreisdirektor als Hauptverwaltungsbeamten. Mit der Kommunalverfassungsreform von 1996 erfolgte eine Annäherung an das süddeutsche Modell, da nun ein direkt gewählter Bürgermeister/Landrat die monokratische Verwaltungsleitung bildet.¹¹⁶ Die niedersächsische Kommunalverfassung kann dem Typ der dualen Rat-Bürgermeister-Verfassung mit zwei Spitzen zugeordnet werden, wobei jedoch auch die Option auf eine Spitze besteht.¹¹⁷ So ist gemäß § 31 Abs. 1 NGO der Bürgermeister und gemäß § 26 Abs. 1 der Niedersächsischem Landkreisordnung (NLO) der Landrat kraft Amtes Mitglied im Rat bzw. Kreistag und kann somit auch zum Vorsitzenden gewählt werden.

Die Bestimmungen zur kommunalen Selbstverwaltung sind in Art. 57 der Niedersächsischen Verfassung (NV) festgehalten. Art. 57 Abs. 4 Satz 1 NV geht von dem Aufgabendualismus bestehend aus einem eigenen und einem übertragenen Wirkungskreis aus. Art. 57 Abs. 4 Satz 2 NV enthält das zum 1. Januar 2006 eingeführte strikte *Konnexitätsprinzip*. Demnach sind Mehrkosten aufgrund der Erledigung zugewiesener Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung und der Wahrnehmung übertragener staatlicher Aufgaben zur Erfüllung

113 Vgl. Mann (1997), S. 363.

114 Vgl. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2009).

115 Vgl. Ipsen (2006), S. 324.

116 Vgl. ebd., S. 92.

117 Vgl. Knemeyer (2006), S. 41.

nach Weisung entsprechend finanziell auszugleichen. Das bis dahin geltende relative Konnexitätsprinzip sah im Vergleich dazu nur eine allgemeine Kostenregelung vor, ohne dass die Ausgleichszahlung den entstandenen Mehrkosten 100-prozentig entsprach.

Bis zum 1. Januar 2005 war die Landesverwaltung in Niedersachsen dreigliedrig aufgebaut. Die unmittelbare Landesverwaltung bestand aus einer oberen (oberste Landesbehörden und Landesoberbehörden), mittleren (Landesmittelbehörden) und unteren Stufe (untere Landesbehörden). Im Jahr 2003 hat die niedersächsische Landesregierung eine umfassende Verwaltungsmodernisierung angestoßen. In einer ersten Phase wurden bis 2005 im Rahmen einer Verwaltungsstrukturreform die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems als mittlere Verwaltungsinstanzen abgeschafft und der Übergang von einem dreistufigen zu einem zweistufigen Verwaltungsaufbau vollzogen. Damit ist Niedersachsen das erste große Flächenland, das seine staatlichen Mittelinstanzen abgeschafft hat.¹¹⁸ Die Ausgangslage der Verwaltungsmodernisierung bildete eine Verschuldung des Landes mit rund 45 Mrd. Euro, ein Personalkostenanteil von ca. 40 % sowie ein verfassungswidriger Haushalt im Jahr 2004.¹¹⁹ Vor diesem Hintergrund zielte die Verwaltungsstrukturreform auf die Einsparung von 6743 Stellen, die Vermeidung ineffizienter Doppelstrukturen durch die Abschaffung der Bezirksregierungen sowie die daraus resultierende Neustrukturierung der Landesverwaltung.¹²⁰

Die zweite Phase der Verwaltungsmodernisierung begann im April 2005 und sah insbesondere die Besinnung des Landes auf seine Kernaufgaben sowie die Standardisierung und Integration von ressourcenintensiven Querschnittsaufgaben in sog. Dienstleistungszentren („shared service centers“) vor. Zu den weiteren Bestandteilen der Modernisierung zählten der Aufbau einer zukunftsfähigen IT-Infrastruktur sowie die damit verbundene Optimierung von Prozessen und Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen.¹²¹

Der Auflösung der Bezirksregierungen und der Aufhebung der Regierungsbezirke folgte die Bildung der vier Regierungsvertretungen Braunschweig, Nienburg, Lüneburg und Oldenburg, die Referate des Innenministeriums darstellen. Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform wurden insgesamt 122 Behörden aufgelöst wie bspw. die Polizeiinspektionen, Forstämter und Landesbauämter und 23 Behörden neu

118 Vgl. Bogumil/Kottmann (2006), S. 10.

119 Vgl. ebd., S. 16.

120 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2005), S. 5.

121 Vgl. Jock (2008), S. 265 f.

gebildet.¹²² Durch den Wegfall der Bezirksregierungen wurde die Kontrolldichte bei der Aufsicht reduziert und auf eine „Vertrauensaufsicht“ aufgelockert. Zudem musste diese neu geregelt werden. Während die Fachaufsicht gegenüber den Landkreisen, den großen selbstständigen Städten, den kreisfreien Städten und der Region Hannover seitdem den fachlich zuständigen Ministerien bzw. der Staatskanzlei obliegt, wird die Rechtsaufsicht vom Ministerium für Inneres und Sport wahrgenommen. Dieses hat für die überörtliche Prüftätigkeit in Braunschweig die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, gegründet.¹²³ Gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden (ausgenommen die großen selbstständigen Städte) erfolgt die Rechtsaufsicht gemäß § 128 NGO durch den jeweiligen Landkreis und das Innenministerium bzw. die Fachaufsicht durch den jeweiligen Landkreis und das fachlich zuständige Ministerium.

5.2 Der Umsetzungsprozess auf der Landesebene

Nachdem im vorigen Abschnitt der niedersächsische Verwaltungsaufbau sowie die wichtigsten Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung konturiert worden sind, soll das Hauptaugenmerk im Folgenden auf die Einführung Einheitlicher Ansprechpartner gelegt werden. Dazu wird zunächst der Umsetzungsprozess auf der Landesebene skizziert.

5.2.1 Rechtsanpassungen

Da es sich bei den Aufgaben nach Art. 6, Art. 7 und Art. 8 DLRL um staatliche Aufgaben handelt, war für deren Übertragung auf die Kommunen ein Gesetz erforderlich. Die rechtliche Grundlage für die verwaltungsorganisatorische Umsetzung der Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner bildet das Niedersächsische Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG), welches am 16. Dezember 2009 ausgefertigt wurde. Gemäß dem § 1 Abs. 1 NEAG erfüllen die Landkreise und kreisfreien Städte und die großen selbstständigen Städte die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners als staatliche Aufgaben nach Weisung. Aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Kapazitäten kreisangehöriger Gemeinden werden diese von der Erledigung der Aufgaben ausgenommen. Zusätzlich zu den kommunalen Einheitlichen

122 Vgl. Jock (2008), S. 259.

123 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2005), S. 8 f.

Ansprechpartnern wird eine zentrale Anlaufstelle im Wirtschaftsministerium eingerichtet, die z.B. bei unklaren örtlichen Zuständigkeiten entweder einen Einheitlichen Ansprechpartner festlegt oder selbst tätig wird (§ 1 Abs. 2 NEAG). Die Fachaufsicht über die kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner wird laut § 1 Abs. 3 NEAG vom Wirtschaftsministerium ausgeübt. Die zur elektronischen Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner notwendigen Vorkehrungen trifft das Land (§ 2 NEAG). Dazu zählen die Einrichtung eines Internetportals sowie die Bereitstellung der IT-Infrastruktur. Die informationstechnische Umsetzung wird vom Innenministerium koordiniert. § 3 NEAG regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am 28. Dezember 2009. Zwar enthält das NEAG keine Regelung bezüglich einer Evaluierung, jedoch soll die Aufgabenübertragung laut der Gesetzesbegründung bis Ende 2011 evaluiert werden. Allerdings ist noch nicht entschieden, ob auch organisatorische Fragen zur Debatte stehen werden.¹²⁴

Die verwaltungsverfahrenrechtlichen Anpassungen im Rahmen der Umsetzung der Einheitlichen Ansprechpartner wurden in Niedersachsen durch eine dynamische Verweisung des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (NVwVfG) auf das Bundesrecht¹²⁵ vorgenommen. Zudem waren zur Integration der neuen Verfahrensinstrumente wie der Genehmigungsfiktion weitere Rechtsänderungen im richtlinienrelevanten Fachrecht, z.B. beim Gaststättengesetz, notwendig.¹²⁶

5.2.2 Verortungsdiskussion

Der Entscheidung über die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners ging eine lange politische Diskussion voraus. Zur Prüfung der unterschiedlichen Ansiedlungsoptionen wurde die interministerielle Arbeitsgruppe „Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Niedersachsen“ unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums einberufen. Diese Arbeitsgruppe präferierte zunächst die Einrichtung eines zentralen Einheitlichen Ansprechpartners auf der Landesebene, obwohl es auch Stimmen für eine kommunale Lösung gab.¹²⁷

Der Niedersächsische Landkreistag warb in seiner Presseerklärung „Landkreise sind ‚geborene‘ Ansprechpartner für Dienstleister“ vom 23. April 2008 für die Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise. Dafür sprächen zum einen deren Bündelungsfunktion und bisherigen

¹²⁴ Vgl. Interview I.

¹²⁵ Siehe Abschnitt 4.3.1 zu den Anpassungen des VwVfG.

¹²⁶ Vgl. Reinhard (2009), S. 144 f.

¹²⁷ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2009), S. 4.

Erfahrungen und zum anderen die nicht zu vernachlässigenden Kostenerwägungen.¹²⁸ Neben den Landkreisen boten sich auch die Kammern, insbesondere die Handwerkskammer, als Träger des Einheitlichen Ansprechpartners an. Auch die Industrie- und Handelskammern offerierten ihre Bereitschaft und gaben als Qualifikationen für die Aufgabe ihre Wirtschaftsnähe, Kompetenz und das Netz von Außenhandelskammern an.¹²⁹

Die endgültige Entscheidung, das von der Arbeitsgruppe bevorzugte Landesmodell zu ergänzen und die Aufgaben weitestgehend zu kommunalisieren, hing sicherlich auch mit der Einschätzung zusammen, dass diese Aufgaben von den Kommunen mit nur einem verhältnismäßig geringen Kostenaufwand übernommen werden könnten.¹³⁰ Im Gesetzesentwurf heißt es, dass mit der gefundenen Lösung die „Vorteile beider Auffassungen verknüpft“¹³¹ wurden.

5.2.3 Verlauf der Umsetzung und aktueller Stand

Nachdem die Verortungsentscheidung feststand, wurde für die Umsetzung der Einheitlichen Ansprechpartner nach der Dienstleistungsrichtlinie auf der Landesebene eine Projektstruktur gebildet. Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Niedersächsische Landkreistag und der Niedersächsische Städtetag haben zusammen den Arbeitskreis der Einheitlichen Ansprechpartner (Arbeitskreis EA) gegründet, der drei- bis viermal im Jahr als Plattform zum Austausch von Erfahrungen diente und weiterhin dient. Der Arbeitskreis hat sich im Jahr 2009 zum Beispiel am 27. März, 9. Juni, 1. Oktober und 18. November getroffen. Die Resonanz auf diesen Arbeitskreis war bei den interviewten Kommunen sehr positiv:

„Wir hatten einen guten Informationsaustausch, einen schnellen Draht, wir hatten persönlichen Kontakt, wir haben uns zwischendurch informieren können, wir haben auch Fragestellungen, die für uns vielleicht zwischendurch mal unklar waren, gleich mit den richtigen Personen ausdiskutieren können und hinterfragen können, haben gut zugearbeitet und das hat sich auch bewährt. Da hat das Land uns wirklich unterstützt.“¹³²

128 Vgl. Niedersächsischer Landkreistag (2008).

129 Vgl. Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag (2006).

130 Vgl. Interview H.

131 Niedersächsischer Landtag (2009), S. 4.

132 Interview D.

„Dieses Netzwerk aufzubauen ist ganz entscheidend, weil man arbeitet auch ganz anders zusammen, wenn man sich kennt.“¹³³

Nicht nur der Informationsfluss, sondern gerade auch der persönliche Kontakt unter den kommunalen Einheitlichen Ansprechpartnern wurde als Mehrwert betrachtet. Neben dem Arbeitskreis EA richtete das Wirtschaftsministerium Informationsveranstaltungen für Vertreter der Kommunen und der Kammern aus. So wurde bei der Veranstaltung „EU-Dienstleistungsrichtlinie: Niedersachsen auf dem Weg zur Einführung Einheitlicher Ansprechpartner“ vom 4. Februar 2009 und bei vier regionalen Konferenzen in Braunschweig, Lüneburg, Oldenburg und Hildesheim im Oktober 2009 der aktuelle Stand der Umsetzung kommuniziert. Zwar begrüßten die Kommunen die Einrichtung des Arbeitskreises EA, hinsichtlich der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Land wurde aber auch Kritik geäußert:

„Man hätte sich manches vielleicht früher gewünscht. [...] Diese Liste zur Verbindlichkeit von Unterschriftserfordernissen, das ist eigentlich etwas, wo man denken sollte, das müsste Ende des Jahres schon vorgelegen haben, einfach damit man das Handwerkszeug zusammen hat, liegt im Moment immer noch nicht vor.“¹³⁴

„Die größte Schwierigkeit eigentlich in Niedersachsen ist, dass wir sehr abhängig sind vom Land. Also was das Land vorgibt, das müssen wir machen. [...] Es gibt das NEAG – da steht drin, dass wir die Komponenten, die vom Land zur Verfügung gestellt werden, auch nutzen müssen. D.h., da gibt es eine Art Nutzungszwang und da müssen wir uns daran halten und müssen unsere Entwicklung hier eigentlich immer so ein bisschen dem Land anpassen.“¹³⁵

Obwohl zwei Drittel der Befragten die Zusammenarbeit als gelungen bezeichneten, gab es trotzdem auch Unzufriedenheit auf Seiten der Kommunen: Zum einen fehlen wichtige Unterlagen, die für die Praxis unentbehrlich sind. Zum anderen schränkten die Vorgaben des Landes die kommunale Handlungsfreiheit beim Umsetzungsprozess ein.

Nach dem vom NEAG vorgesehenen Verortungsmodell würde es in Niedersachsen insgesamt 55 kommunale Einheitliche Ansprechpartner und einen Landes-EA geben (55+1). Weil aber die Stadt Osnabrück und

133 Interview B.

134 Interview E.

135 Interview B.

der Landkreis Osnabrück sowie die Hansestadt Lüneburg und der Landkreis Lüneburg die Wahrnehmung der Aufgabe im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit¹³⁶ teilen, reduziert sich die Gesamtzahl auf 54 (53+1).¹³⁷ Zwar geht die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von 54 kommunalen Einheitlichen Ansprechpartnern aus, da sie formell nur eine kommunale Zusammenarbeit von zwei Kommunen berücksichtigt.¹³⁸ Die vorliegende Untersuchung orientiert sich aber an der faktischen Anzahl, wonach sich folgendes Bild von insgesamt 54 Einheitlichen Ansprechpartnern ergibt:

- 1 EA: Wirtschaftsministerium
- 1 EA: Region Hannover (eigener Status)
- 37 EA: Landkreise
- 7 EA: Kreisfreie Städte
- 2 EA: Göttingen und die Landeshauptstadt Hannover (Sonderstatus)
- 6 EA: Große selbstständige Städte

Die Einheitlichen Ansprechpartner sind alle funktionsfähig, auch wenn die im Hintergrund liegenden elektronischen Systeme noch nicht vollkommen ausgereift sind. Bisher war das Interesse seitens der Dienstleister für den neuen Service aus einer Hand zurückhaltend. Insgesamt gab es in Niedersachsen 91 Anfragen, von denen aber nur 40 überhaupt richtlinienrelevant waren.¹³⁹ Diese geringe Anzahl von Fällen hängt auch damit zusammen, dass in Niedersachsen bisher noch keine Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde:

„Und wenn man das nicht bewirbt, dann kommt natürlich auch keiner. Richtig werben tun wir erst dafür, wenn alles 100-prozentig läuft.“¹⁴⁰

Die geringe Nachfrage kommt also gelegen, weil so mehr Spielraum für die Fertigstellung der elektronischen Infrastruktur bleibt. Das offizielle Marketing wird auf die Zeit nach der Testphase, höchstwahrscheinlich in das Jahr 2011, verschoben.

136 Nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) können Kommunen eine Zweckvereinbarung schließen. Danach übernimmt eine beteiligte Kommune die Aufgaben der anderen mit.

137 Vgl. Interview I.

138 Vgl. Niedersächsischer Landtag (2010), S. 2.

139 Vgl. Interview A, Stand: 07.05.2010.

140 Interview H.

5.3 Der Umsetzungsprozess auf der kommunalen Ebene

Im Folgenden soll es konkreter um die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung gehen. Im Sinne einer effizienten Umsetzung sollte dabei an bestehende Strukturen angeknüpft werden. Als möglicher Ansiedlungsort käme z.B. ein Querschnittsamt, eine Genehmigungsbehörde oder eine Stabstelle in Frage. Bevor aber auf die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners innerhalb der Kommunalverwaltung eingegangen wird, dienen einige Vorüberlegungen der theoretischen Untermauerung.

5.3.1 Vorüberlegungen

In der Theoriediskussion in Kapitel 2 wurde herausgearbeitet, dass die kommunale Ebene von der europäischen Integration betroffen ist. Gemäß dem vorgestellten Konzept von Radaelli kann die Dienstleistungsrichtlinie als vertikaler Impuls klassifiziert werden. Ihre Regelungen zum Abbau mitgliedstaatlicher Schranken für europäische Dienstleister entsprechen dem Prinzip der negativen Integration. Allerdings enthalten die Bestimmungen zum Einheitlichen Ansprechpartner spezifische Vorgaben, weshalb diese im Rahmen der folgenden Ausführungen dem Bereich der positiven Integration zugeordnet werden können. Diese Klassifizierung erlaubt es, den „Goodness of fit“-Ansatz auf die Einrichtung Einheitlicher Ansprechpartner anzuwenden. Gemäß dem „Goodness of fit“-Ansatz entsteht dann ein Anpassungsdruck, wenn europäische Vorgaben und tatsächliche Strukturen in den Mitgliedstaaten voneinander abweichen. Mit zunehmender Anzahl solcher „misfits“ steigt der Anpassungsbedarf und damit auch der Anpassungsdruck.

Überträgt man den „Goodness of fit“-Ansatz auf die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung, bedeutet dies Folgendes: Kann auf kommunale Strukturen mit vergleichbarer Funktion zurückgegriffen werden, so sind nur wenige Anpassungen erforderlich. Der Anpassungsdruck ist also gering. Die in Kapitel 3 dargestellten kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen bieten aufgrund ihrer Erfahrung als Bindeglied zwischen Dienstleistern und der Verwaltung einen möglichen Anknüpfungspunkt für die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners. In der Antwort der Niedersächsischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 12. Oktober 2008 heißt es dazu:

„Landkreise und Städte, die ihre Wirtschaftsförderung bereits im Sinne eines ‚One-Stop-Shops‘ aufgestellt haben, könnten ihre Aktivitäten mit einem Einheitlichen Ansprechpartner sinnvoll und vergleichsweise kostengünstig ergänzen.“¹⁴¹

Anknüpfend an diese Einschätzung kann vermutet werden, dass bei einer Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Wirtschaftsförderung weniger Anpassungsbedarf entstehen würde als bei anderen kommunalen Umsetzungsmodellen. Folglich wären auch der Umsetzungsaufwand sowie die Auswirkungen geringer. Durch die Errichtung einer neuen Verwaltungsinstanz sind, in Anlehnung an Jann,¹⁴² Veränderungen hinsichtlich

- 1) der institutionellen Strukturen,
- 2) des Verwaltungshandelns sowie
- 3) der Ergebnisse und Wirkungen denkbar.

Letzteres ist in Bezug auf die Dienstleistungsrichtlinie, insbesondere die Installierung Einheitlicher Ansprechpartner zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht überprüfbar. Es wird sich erst in einigen Jahren zeigen, ob der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr tatsächlich zugenommen hat und dazu beiträgt, die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die Veränderungen auf der zweiten Ebene im Verwaltungshandeln sind zum Teil vom VwVfG vorgegeben und wurden bereits in Abschnitt 4.3.1 thematisiert. Welche Implikationen sich aus der Organisationsform des Einheitlichen Ansprechpartners als One-Stop-Shop für die Verwaltungsabläufe ergeben, wird zudem Gegenstand der Ausführungen in Abschnitt 6.2 sein. Für die folgende Untersuchung bilden daher die Veränderungen auf der institutionellen Ebene den Schwerpunkt. Der institutionelle Änderungsbedarf geht aus dem Anforderungsprofil des Einheitlichen Ansprechpartners hervor und ist von den konkreten Umständen vor Ort abhängig. Ausgehend von den Anpassungen werden im Folgenden der Umsetzungsaufwand sowie die Auswirkungen auf die organisatorischen, die personellen und die finanziellen Strukturen der Kommunalverwaltung untersucht (siehe Abb. 6).

141 Niedersächsischer Landtag (2008), S. 3 f.

142 Vgl. Jann (2004), S. 11 f.

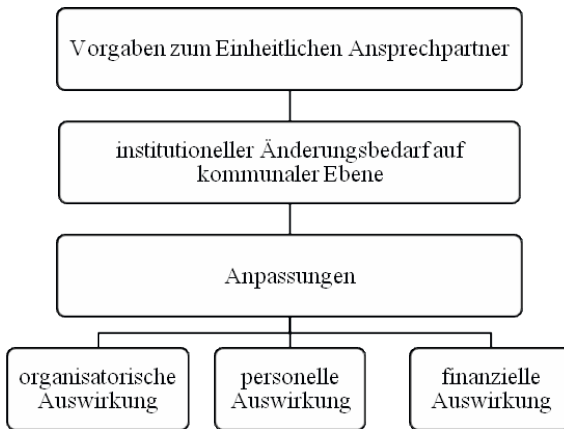


Abb. 6: Betroffenheit der kommunalen Ebene durch die Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner (Quelle: Eigene Darstellung)

Auf der Grundlage dieser Überlegungen lässt sich nun die Hypothese formulieren, dass die organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen auf diejenigen Kommunalverwaltungen, bei denen der Einheitliche Ansprechpartner in der Wirtschaftsförderung angesiedelt ist, geringer ausfallen als bei anderen Verortungsoptionen. Diese Hypothese beruht auf der Annahme, dass die Intensität der Auswirkungen mit der Zahl der Veränderungen zunimmt. Je mehr Anpassungen aufgrund der europarechtlichen Vorgaben erforderlich sind, desto höher ist der Umsetzungsaufwand und desto tief greifender sind die Auswirkungen.

Um die Intensität der Auswirkungen messen und analysieren zu können, müssen Variablen gebildet und operationalisiert werden (siehe Abb. 7). Der Dimension „finanzielle Auswirkung“ kann die Variable „zusätzliche Kosten“ zugeordnet werden, wobei ein hoher Wert für starke Auswirkungen steht. Die Dimension „personelle Auswirkung“ kann anhand der Variable „Anzahl der zusätzlichen Stellen“ gemessen werden. Nimmt sie den Wert „0“ an, so wurden keine gesonderten Stellen ausgewiesen. Diesbezüglich sei angemerkt, dass zwar der Wert „1“ numerisch gesehen auf eine geringe Auswirkung hindeutet, sich in der Praxis damit aber eine Einarbeitungsphase und laufende Personalkosten verbinden. Als weitere Variable kann die „Anzahl von Schulungen“ hinzugezogen werden, die Aufschluss über die Anforderungen an die Mitarbeiter geben kann. Die Dimension „organisatorische Auswirkung“ kann mit den Variablen „Anzahl der Meetings“ und „Anzahl der betroffenen Stellen“ messbar gemacht werden. Weisen diese Variablen

einen hohen Wert auf, so kann auf einen größeren Koordinierungsaufwand geschlossen werden.

Da es sich bei der Analyse nicht um eine statistische Auswertung der Anpassungskosten handelt, dienen die Werte lediglich als Richtgröße. Im Rahmen dieser Arbeit kann nur stichprobenhaft eine begrenzte Zahl von Fällen untersucht werden, weshalb eine quantitative Datenauswertung nicht zu leisten ist.

Dimension	Variable (Merkmal)	Wert (Ausprägung)
organisatorische Auswirkung	Anzahl der Meetings	0,1,2 ... n
	Anzahl der betroffenen Stellen	0,1,2 ... n
personelle Auswirkung	Anzahl der zusätzlichen Stellen	0,1,2 ... n
	Anzahl von Schulungen	0,1,2 ... n
finanzielle Auswirkung	zusätzliche Kosten	0 ... 1000... n

Abb. 7: Übersicht zur Operationalisierung (Quelle: Eigene Darstellung)

Insgesamt wurden neun Gesprächspartner interviewt. Darunter waren zwei Vertreter kommunaler Wirtschaftsförderungen, ein Vertreter eines städtischen Fachbereichs für Personal und Organisation sowie ein Vertreter aus einem Fachdienst Service eines Landkreises. Diese vier Interviews mit Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen bilden das Fundament für die nachfolgende Analyse. Ergänzend wurden Aussagen von drei Ansprechpartnern der kommunalen Spitzenverbände sowie von zwei Vertretern des Wirtschaftsministeriums hinzugezogen. Aus Gründen der Anonymität wird auf eine Auflistung der Gesprächspartner verzichtet.

5.3.2 Verortung innerhalb der Kommunalverwaltung

Wie Abb. 8 darstellt, befinden sich fast zwei Drittel der 53 kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner im Bereich Wirtschaft/Wirtschaftsförderung (60 %). Der Rest teilt sich auf die Bereiche Organisation/allgemeiner Service/IT (21 %), Ordnung/Recht (7 %), Bürgerdienste (6 %), Presse (4 %) und ein Bauordnungsamt (2 %) auf.

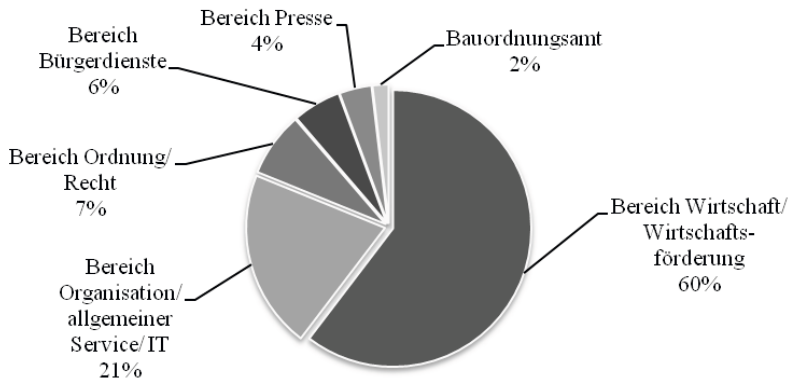


Abb. 8: Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung (Quelle: Eigene Darstellung und eigene Erhebung auf der Grundlage von Internetrecherchen auf den Websites der Kommunalverwaltungen sowie von Telefonaten mit Mitarbeitern entsprechend den Informationen des Dienstleisterportals Niedersachsen www.dienstleisterportal.niedersachsen.de.)

In zwei Fällen sind Einheitliche Ansprechpartner in einer Wirtschaftsförderung angesiedelt, die in der Form einer GmbH organisiert ist. Das ist insofern problematisch, weil die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners als staatliche Aufgaben gelten und im Fall einer privaten Organisationsform bestimmte Voraussetzungen beachtet werden müssen.¹⁴³ In Niedersachsen hat man sich darauf geeinigt, diese Konstellation solange zu tolerieren, wie ein Mitarbeiter des Kreises oder der Stadt in dieser GmbH sitzt.¹⁴⁴

Für die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Wirtschaftsförderung gibt es gute Gründe. Zum einen fungiert diese bereits als zentrale Anlaufstelle für Unternehmer. Zum anderen kann so der Service des Einheitlichen Ansprechpartners um weitere Leistungen z.B. im Hinblick auf die Vorbereitung einer Unternehmensgründung ergänzt werden. Daher schlussfolgerte ein Interviewpartner:

„Also es liegt auf der Hand, diese zentralen Wirtschaftsförderungsstellen auch als Einheitliche Ansprechpartner zu funktionieren, umzufunktionieren oder zu erweitern.“¹⁴⁵

¹⁴³ Zur Privatisierungsdebatte siehe Abschnitt 4.2.2.

¹⁴⁴ Vgl. Interview I.

¹⁴⁵ Interview C.

Vor dem Hintergrund dieser Aussage sind die Beweggründe gegen eine Verortung der neuen Verwaltungsinstanz in der Wirtschaftsförderung umso interessanter. Eine solche Entscheidung könnte auf der Einstellung beruhen,

„[...] , dass auf lange Sicht dieser Service nicht nur Unternehmen zur Verfügung stehen soll, sondern auch vielleicht Bürgern geöffnet werden soll.“¹⁴⁶

Diese Einschätzung geht also langfristig von einem Ausweitungspotenzial des Services auf andere Bereiche aus. Laut einem Interviewpartner wäre die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Wirtschaftsförderung ein Ausdruck bloßer Richtlinienumsetzung, während die Einrichtung einer einheitlichen Stelle, zum Beispiel im Bereich Zentrale Dienste, über die Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie hinausgehen würde.¹⁴⁷ Um bezüglich der Gewerbemeldungen auf das Vorwissen der Mitarbeiter zurückgreifen zu können, bietet sich auch eine Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners im Gewerbebereich an. Hinzu kommt die Ansicht, dass die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners als Verfahrensmittler „weniger Effekte für die klassische Wirtschaftsförderung“¹⁴⁸ mitbringe.

Wie kann aber die Verortung im Bereich Presse oder beim Bauordnungsamt erklärt werden? Ein Interviewpartner äußerte sich dazu wie folgt:

„Wo eine Verwaltung das ansiedelt, [...] das hängt von den Menschen ab, denen ich das übertrage, diese Aufgabe. Wo ich der Meinung bin, der ist genau der Richtige für den Job, für solche Fälle und für solche Projekte. Es gibt alle möglichen Empfehlungen, wo man was in eine Organisation hineinpressen kann, aber das muss vor Ort jeweils ganz individuell entschieden werden. Und da spricht vieles dafür, dass man diese zentralen Überlegungen auch über den Haufen wirft.“¹⁴⁹

Wo die neue Verwaltungsinstanz installiert wird, hängt zunächst also von den kommunalen Gegebenheiten und dem „menschlichen Faktor“ ab. Zudem wird die Verortungsentscheidung durch die jeweilige Interpretation der Dienstleistungsrichtlinie und die damit verbundenen Erwartungen beeinflusst. Dabei kann sich die Sichtweise auf die Vorgaben der Kommission aber auch ändern:

146 Interview F.

147 Vgl. Interview I.

148 Interview E.

149 Interview G.

„Und das Ganze ist auch nicht in Stein gemeißelt. Es gibt sicherlich viele Kommunen, die das Ganze in der Wirtschaftsförderung angesiedelt haben und dann nachher aber sagen, na ja, vielleicht organisieren wir das Ganze um.“¹⁵⁰

Die im Jahr 2011 anstehende Evaluierung könnte ein Anstoß für eine solche Reorganisation sein. Eine Entscheidung diesbezüglich wird sicherlich auch in Abhängigkeit von der Nachfrage nach den Leistungen des Einheitlichen Ansprechpartners getroffen werden. In einigen Kommunen ist die Verortung auch von vornherein zunächst auf ein Jahr begrenzt.

5.4 Auswirkungen auf die Kommunen

Anknüpfend an die Vorüberlegungen und den Umsetzungsstand in Niedersachsen wird im Folgenden untersucht, welche organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen mit der Etablierung des Einheitlichen Ansprechpartners auf der kommunalen Ebene verbunden sind. Dafür werden zwei Gruppen gebildet, die vergleichend analysiert werden: Zum einen Kommunalverwaltungen mit einem in der Wirtschaftsförderung angesiedelten Einheitlichen Ansprechpartner und zum anderen Kommunalverwaltungen, die sich für eine Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste entschieden haben.

5.4.1 Organisatorische Dimension

Aufgrund der Komplexität der Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners bietet sich die Form der Projektorganisation an. Die KGSt empfahl die Einrichtung einer Projektlenkungsgruppe und einer Projektgruppe, deren Arbeit auch nach der Umsetzungsfrist am 28. Dezember 2009 fortgesetzt werden sollte.¹⁵¹

Für die Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Wirtschaftsförderung wurde in den interviewten Kommunen eine solche Projektstruktur gebildet. Es wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus den betroffenen Fachbereichen, der Rechtsabteilung, dem EDV-Bereich und des Personalrats sowie mit dem Datenschutzbeauftragten als eine Art Projektlenkungsgruppe zusammengestellt. Dabei oblag die

¹⁵⁰ Interview B.

¹⁵¹ Vgl. KGSt (2009), S. 13.

Leitung in einem Fall dem Bereich Wirtschaftsförderung und im anderen Fall dem Bereich Personalsteuerung. Der Arbeitsgruppe waren Teilgruppen unterstellt, die sich verschiedenen Themen wie dem Normenscreening¹⁵² oder der IT-Umsetzung gewidmet haben. Die Teilgruppen trafen sich ca. alle ein bis zwei Wochen, während die Arbeitsgruppe alle vier bis sechs Wochen zusammentrat. Über die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Wirtschaftsförderung berichtet ein Interviewpartner:

„Die war schon sehr aufwändig. Also das kann man nicht jedes Jahr wuppen und es hat sich auch gezeigt, dass man das nicht nebenbei erledigen kann. [...] Man kann das vergleichen mit der Einführung der Doppik.“¹⁵³

Der Vergleich mit der Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) verdeutlicht das Ausmaß des Umsetzungsprozesses. Es war also nicht nur ein isolierter Bereich betroffen, sondern gerade auch die Identifizierung von Schnittstellen und die Vernetzung untereinander erforderten die Einbeziehung vieler Stellen.

Auch in den Kommunen, wo der Einheitliche Ansprechpartner im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste etabliert wurde, fand die Umsetzung in der Form einer Projektorganisation statt. Die Arbeitsgruppe mit Vertretern der Fachdienste, des Gewerbebereichs, des juristischen Bereichs, der EDV und Wirtschaftsförderung hat sich auch hier ca. alle vier bis sechs Wochen getroffen. Ansonsten wurden abhängig vom Thema die von der Umsetzung betroffenen Stellen nach Bedarf hinzugezogen.

Weil die kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen, unterliegen sie nach § 128 Abs. 3 NGO und § 70 Abs. 2 NLO der Fachaufsicht. In der wissenschaftlichen Debatte wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden Sachentscheidungsbefugnis und den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie und des Verwaltungsverfahrensgesetzes jedoch eine Rechtsaufsicht ausreichen würde.¹⁵⁴ Gemäß § 1 Abs. 3 NEAG ist in Niedersachsen aber eine Fachaufsicht über die kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner vorgesehen, die vom Wirtschaftsministerium wahrgenommen wird. In der Praxis stellt sich dies so dar, dass die Vorgaben der EU vom Wirtschaftsministerium an die Kommunen weitergegeben

152 Das Normenscreening umschreibt den Prozess, bei dem das gesamte kommunale örtliche Recht auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie überprüft wird (siehe auch S. 26).

153 Interview D.

154 Vgl. Ruge (2009), S. 58.

und dann durch regelmäßiges Abfragen Rückmeldungen eingeholt werden.¹⁵⁵ Die Zweckmäßigkeit der Ausführung wird also durch gegenseitige Zuarbeit, anstatt durch eine stringente flächendeckende Kontrolle sichergestellt.

5.4.2 Personelle Dimension

Was die Personalressourcen betrifft, so wurde in den befragten Kommunen mit einem in der Wirtschaftsförderung eingerichteten Einheitlichen Ansprechpartner jeweils eine neue Stelle geschaffen. In einem Fall handelte es sich um eine Nachwuchskraft, im anderen Fall um eine Ganztagsstelle mit der Dotierung A10. Die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners erfordert fachliche Kompetenzen z.B. im Hinblick auf die Genehmigungsverfahren. Ein Interviewpartner pointierte diesbezüglich:

„Ein Wirtschaftsförderer arbeitet ja interdisziplinär [...], aber er ist vielleicht nicht unbedingt der Genehmigungsexperte.“¹⁵⁶

Daher fanden auch in beiden Kommunalverwaltungen interne Schulungen zum Gewerberecht statt. Zudem wurde auch von externen Schulungen z.B. vom Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung Gebrauch gemacht.

In den Kommunen, die ihren Einheitlichen Ansprechpartner im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste angesiedelt haben, wurde dafür keine gesonderte Stelle ausgewiesen. Stattdessen haben Mitarbeiter aus diesen Bereichen die anfallenden Aufgaben zusätzlich übernommen. Der Einheitliche Ansprechpartner im Bereich Bürgerdienste ist konkret im Stadtbüro angesiedelt, wo auch Gewerbebeanmeldungen abgewickelt werden. So konnte auf die Fachkenntnis der Mitarbeiter zurückgegriffen werden. Den kreisangehörigen Gemeinden wurden verschiedene Informationsveranstaltungen über die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners angeboten. Für die Mitarbeiter der Kommunalverwaltung wurden interne Schulungen für das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) durchgeführt, das in Niedersachsen zur rechtsicheren Kommunikation genutzt wird.

¹⁵⁵ Vgl. Interview A.

¹⁵⁶ Interview G.

Die Schaffung einer zusätzlichen Stelle hängt auch von der finanziellen Lage der Kommune und von den erwarteten, jedoch vorab schwierig zu beziffernden Fallzahlen ab. Aus diesem Grund sind einige Kommunen vorsichtig an die Stellenberechnung heran gegangen:

„Deswegen haben manche auch einfach gesagt im Bereich Organisation, ich mache das jetzt hier und dann gucken wir einfach erst einmal, was da kommt und dann gehen wir dem Ganzen nach, einfach um nicht von vornherein so eine ‚Leerstelle‘ zu schaffen.“¹⁵⁷

Insgesamt wurde in den niedersächsischen Kommunalverwaltungen für die Erfüllung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners jeweils nicht mehr als eine Stelle geschaffen.¹⁵⁸ Das bedeutet aber nicht, dass im Fall einer großen Nachfrage nach dem neuen Service nicht noch weitere Stellen bereitgestellt werden könnten. Der Vorteil des Kommunalmodells liegt gerade darin, dass bei einem kurzfristigen Bedarf schnell reagiert werden kann.¹⁵⁹ Andersherum ist auch denkbar, dass das für die neue Aufgabe vorgehaltene Personal abhängig von der konkreten Situation vor Ort reduziert oder mit anderen Aufgaben betraut wird.

5.4.3 Finanzielle Dimension

Den interviewten Kommunen, bei denen der Einheitliche Ansprechpartner in der Wirtschaftsförderung angesiedelt ist, entstehen durch die Bereitstellung einer zusätzlichen Stelle Personalkosten. Diese belaufen sich bei einem Mitarbeiter im gehobenen Dienst auf ca. 73.000 Euro im Jahr. Rechnet man die Kosten für den Arbeitsplatz (Büro, Ausstattung, Nebenkosten usw.) dazu, ergibt sich ein Betrag von rund 75.000 Euro.¹⁶⁰ Hinzu kommen Schulungskosten für die Einarbeitung des neuen Mitarbeiters sowie Reisekosten für die Teilnahme an externen Schulungen und Tagungen. Daneben fallen Kosten für das EA-Fachverfahren an, die auf eine Summe im fünfstelligen Bereich hinauslaufen.¹⁶¹ Die Kosten für die Durchführung der Arbeitsgruppentreffen, Vorbesprechungen und Nachbesprechungen sind nicht einfach zu quantifizieren, sollten aber auch nicht vernachlässigt werden.

157 Interview E.

158 Vgl. Interview H.

159 Vgl. Interview I.

160 Vgl. Interview H.

161 Vgl. Interview D.

Weil in den befragten Kommunen, die den Einheitlichen Ansprechpartner im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste angesiedelt haben, keine zusätzliche Stelle geschaffen wurde, fallen auch keine zusätzlichen Personalkosten an. Allerdings entstehen sog. Opportunitätskosten: Da die Mitarbeiter nicht unendlich neue Aufgaben übernehmen können, ohne die bisherigen zu vernachlässigen, müssen an anderer Stelle wieder Ausgaben getätigt werden. Die zu tragenden Sachkosten beinhalten die Bereitstellung eines gesonderten Computers und die Beschaffung von Signaturkarten. Auch hier sind Kosten für das EA-Fachverfahren, Projekttreffen sowie Reisekosten entstanden.

Hinsichtlich der Frage, ob die Installierung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung mit Ausgleichszahlungen nach dem Konnexitätsprinzip verbunden ist, werden in der wissenschaftlichen Debatte drei Aufgabenbereiche unterschieden: Die Bereitstellung von Informationen begründe keinen Anspruch, da diese auch bisher schon Bestandteil der kommunalen Pflichten war. Auch die Verfahrenskoordinierung ist für die Kommunen, die bisher schon Genehmigungsmanagement betrieben haben, nicht komplett neu, allerdings der Koordinierungsumfang größer. Eine neue Aufgabe stellt dagegen die elektronische Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner dar.¹⁶² Zwar werden die technische Infrastruktur und das Internetportal vom Land kostenfrei zur Verfügung gestellt, die nötige Software wie ein Dokumentenmanagementsystem ist aber nicht inbegriffen. Sowohl die Sachkosten als auch die Personalkosten müssen von den Kommunen selber getragen werden. Die kreisangehörigen Gemeinden finanzieren die Erfüllung der Aufgabe über die Kreisumlage mit.

Zwar handelt es sich bei den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners um staatliche Aufgaben, die den Kommunen zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden, ein finanzieller Ausgleich nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV wird jedoch nicht vorgenommen. Da die entstehenden Kosten im Vorhinein nur schwer abgeschätzt werden konnten, war nicht eindeutig, ob diese die Erheblichkeitsschwelle für den finanziellen Ausgleich überschreiten würden. Laut der Gesetzesbegründung des NEAG kommunizierten die kommunalen Spitzenverbände die Einschätzung, dass der personelle Mehraufwand nicht wesentlich sein würde.¹⁶³ Die Konnexitätsschwelle setzt sich aus keinem regulären Wert zusammen. Es kann von einem Anhaltswert von rund 5 Mio. Euro Kosten für alle niedersächsischen Kommunen ausgegangen werden.¹⁶⁴

162 Vgl. Ruge (2009), S. 58.

163 Vgl. Niedersächsischer Landtag (2009), S. 5.

164 Vgl. Interview I.

Letztendlich handelt es sich aber um eine politische Entscheidung, die auch einen Kostenausgleich bei einem geringeren finanziellen Mehraufwand vorsehen kann. Auch die Frage, ob es sich bei der Schaffung und der Unterhaltung des Einheitlichen Ansprechpartners um einen Konnexitätsfall handelt, wird Gegenstand der Evaluation sein.

Die im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners entstehenden Kosten werden teilweise durch die Erhebung von Gebühren getragen werden können. Gemäß dem Erwägungsgrund 49 DLRL dürfen für den Service des Einheitlichen Ansprechpartners nach dem Kostendeckungsprinzip Gebühren erhoben werden. Diese müssen jedoch in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der jeweiligen Verfahren stehen. Im Fall Niedersachsens sind umfangreiche Auskünfte mit mehr als 15 Minuten Beratung sowie die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner gebührenpflichtig. Nach der Allgemeinen Gebührenordnung (ALGO) Tarifnummer 36 fallen für eine Viertelstunde Beratungsdauer 12 Euro an. Bei einer Verfahrensabwicklung ist die Gebühr für die Leistungen des Einheitlichen Ansprechpartners auf 15 % der Gebühr, die die zuständige Behörde erhebt, begrenzt.¹⁶⁵ Im Fall einer Gaststättenerlaubnis, die bis zu 2.000 Euro kosten kann, würden für die Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners also maximal 300 Euro anfallen. Die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner zur Erlangung einer Erlaubnis für das Bewachungsgewerbe, für die bis zu 1.000 Euro Gebühr anfallen können, würde demnach maximal 150 Euro kosten. Bezüglich der Gebühren äußerte sich ein Interviewpartner folgendermaßen:

„Das ist natürlich nichts, was dann eine solche Dienstleistung nach vorne katapultiert, zumal ja keine neue Genehmigungssituation geschaffen wird, sondern eigentlich nur eine Prozesserleichterung für den Kunden stattfindet und das ist nicht in den Köpfen, dass das tatsächlich auch Geld wert ist.“¹⁶⁶

Die Frage, ob der neue Service angenommen wird, betrifft das Außenverhältnis der Verwaltung. Trotzdem ist die Antwort darauf aber auch für die Binnenstruktur relevant, nämlich ob der organisatorische, personelle und finanzielle Aufwand gerechtfertigt ist.

165 Vgl. Interview A.

166 Interview D.

5.5 Kritische Einschätzung

Es kann festgehalten werden, dass die in Niedersachsen gefundene Lösung einen Kompromiss zwischen einem Landesmodell und einem Kommunalmodell darstellt. Nach dem gegenwärtigen Umsetzungsstand ist die Mehrheit der kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner im Bereich Wirtschaft/Wirtschaftsförderung zu finden. Die Befragung hat ergeben, dass die Beweggründe für die Verortung davon abhängig waren, wo der Schwerpunkt der Dienstleistungsrichtlinie gesehen wurde. In Niedersachsen gab es diesbezüglich zwei Tendenzen: Während der Großteil der Kommunen in den Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner primär einen wirtschaftsfördernden Zweck gesehen hat, gingen die restlichen Kommunen von einem über den Bereich der Wirtschaft hinausreichenden Potenzial aus. Dieses Verortungsverhältnis kann sich aber durchaus noch verändern, sobald mehr Erfahrungen in der Praxis vorliegen. Die Evaluierung Ende 2011 könnte Anstoß für Anpassungen und Umstrukturierungen geben.

Um den Aufwand, der mit der organisatorischen Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung verbunden ist, zu messen, wurden für die Dimensionen „organisatorische Auswirkung“, „personelle Auswirkung“ und „finanzielle Auswirkung“ Variablen gebildet. Auf der Grundlage der Interviews ist die Untersuchung zu folgendem Ergebnis gekommen:

Unabhängig von der konkreten Verortung erfolgte die organisatorische Umsetzung in der Form einer Projektstruktur. Es wurden Arbeitsgruppen mit Vertretern der betroffenen Bereiche gebildet, die sich regelmäßig trafen. Die Anzahl der Projekttreffen sowie der Kreis der einzubeziehenden Personen sind bei allen befragten Kommunen vergleichbar groß. Folglich sind im Hinblick auf den Koordinierungsaufwand keine Unterschiede auszumachen. Bezüglich der personellen Ausstattung lässt sich festhalten, dass von den interviewten Kommunen nur diejenigen mit einem in der Wirtschaftsförderung angesiedelten Einheitlichen Ansprechpartner jeweils eine gesonderte Stelle ausgewiesen haben. Damit sind auch die finanziellen Auswirkungen höher: Insgesamt fallen an Personalkosten etwa 73.000 Euro pro zusätzlichen Mitarbeiter an, wobei es sich um laufende Kosten handelt. In den Kommunen, in denen keine Stelle geschaffen wurde, entstehen zwar keine zusätzlichen Personalkosten, jedoch sollten die Opportunitätskosten berücksichtigt werden. Schulungskosten, Sachkosten, Reisekosten sowie Kosten für die Projektorganisation sind unabhängig von der Verortungsentscheidung einmalig entstanden. Ein finanzieller Ausgleich gemäß

dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip ist vorerst nicht vorgesehen, weshalb die Kommunen alle Kosten selbst tragen.

Der entstandene personelle und finanzielle Aufwand für Kommunalverwaltungen mit einem in der Wirtschaftsförderung angebotenen Einheitlichen Ansprechpartner steht der aufgestellten Hypothese diametral gegenüber. Bedeutet dies, dass der Einheitliche Ansprechpartner idealerweise im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste angesiedelt werden sollte, weil die Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Strukturen dann geringer ausfallen?

Tatsächlich ist eine Aussage darüber, ob die Auswirkungen von der konkreten Verortung abhängen, schwierig. Abgesehen von der unterschiedlichen Stellenberechnung und den gewerberechtlichen Schulungen ist der Umsetzungsaufwand in allen befragten Kommunen vergleichbar groß. Die Stellenberechnung ist aber aufgrund der ungewissen Fallzahlen zur Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners kein aussagekräftiger Indikator. Als Einflussfaktoren auf die Entscheidung, ob Stellen geschaffen werden oder nicht, können die Größe der Kommune sowie ihre wirtschaftliche Situation identifiziert werden. So wird sich die Umsetzung der Vorgaben bei nur geringen finanziellen Mitteln auf das Minimum beschränken. Das würde wiederum in den organisatorischen Umsetzungsstrukturen sowie im finanziellen und personellen Einsatz Niederschlag finden. Zudem spielen auch die Erwartungen an den Nutzen des Einheitlichen Ansprechpartners eine Rolle. So könnte eine großzügigere Stellenberechnung in der Wirtschaftsförderung damit zusammenhängen, dass im neuen Service positive Effekte auf Unternehmensgründungen oder –ansiedlungen gesehen werden, welche wiederum die Ausgaben für eine weitere Arbeitskraft rechtfertigen würden. Möglicherweise kann ein EA-Mitarbeiter in der Wirtschaftsförderung bei geringer Nachfrage auch problemlos mit anderen Aufgaben betraut werden. Das ist zwar theoretisch auch bei einer Verortung in den anderen Bereichen denkbar, aber möglicherweise in der Praxis nicht so einfach durchführbar.

Dass in den Kommunalverwaltungen mit einem in der Wirtschaftsförderung angesiedelten Einheitlichen Ansprechpartner Schulungen zum Gewerberecht durchgeführt wurden, kann folgendermaßen erklärt werden: Ein Wirtschaftsförderer nimmt zwar eine Querschnittsaufgabe wahr und arbeitet interdisziplinär, der Einheitliche Ansprechpartner braucht aber vor allem auch Kenntnisse über Gewerbemeldungen. Auch wenn sich der Service der neuen Koordinierungsstelle und die Leistungen der Wirtschaftsförderung beide an die Dienstleister richten, unterscheidet sich die konkrete Verwaltungstätigkeit.

Aufgrund des geringen Umfangs der Untersuchung ist nur eine sehr eingeschränkte Generalisierbarkeit gegeben. Es stellt sich die Frage, ob das Ergebnis bei einer erneuten Untersuchung mit mehr Fällen ähnlich ausfallen würde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der empirischen Überprüfung der Hypothese am Beispiel Niedersachsens die zugrunde liegende Vermutung nicht bestätigt werden konnte. Ob ein Zusammenhang zwischen der verwaltungsorganisatorischen Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners und den Auswirkungen auf die organisatorischen, personellen und finanziellen Strukturen besteht, konnte also nicht eindeutig geklärt werden. Das bedeutet aber nicht, dass eine Übertragung des „Goodness of fit“-Ansatzes auf die Einführung kommunaler Einheitlicher Ansprechpartner gänzlich unbrauchbar ist. Im Hinblick auf die elektronische Vernetzung könnte die Hypothese folgendermaßen umformuliert werden: Eine Kommunalverwaltung, die auf Erfahrungen mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung und einem elektronischen Dokumentenmanagementsystem zurückgreifen konnte, hatte bei der Umsetzung der Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner einen Vorsprung. Anders formuliert: je fortschrittlicher eine Kommunalverwaltung im Bereich E-Government war, desto geringer war der Anpassungsdruck und damit auch der Umsetzungsaufwand. Dies ist allerdings nur eine Vermutung, die weiterer Nachforschungen bedarf.

6 Der Einheitliche Ansprechpartner und die Verwaltungsmodernisierung

Nachdem im vorigen Kapitel der niedersächsische Umsetzungsprozess näher beleuchtet worden ist, soll es im Folgenden um den Einheitlichen Ansprechpartner als Instrument der Verwaltungsmodernisierung gehen. In einem kurzen Exkurs zum Wandel in der Kommunalverwaltung (6.1) werden die Konzepte der Kundenorientierung, des Qualitätsmanagements und des One-Stop-Governments als Beispiele für aktuelle Modernisierungstendenzen aufgegriffen. Darauf aufbauend werden die Organisation des Einheitlichen Ansprechpartners als One-Stop-Shop und die damit verbundenen Implikationen ausführlich thematisiert (6.2). Im letzten Abschnitt soll auf der Grundlage der Experteninterviews herausgearbeitet werden, inwiefern der Einheitliche Ansprechpartner einen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung leisten kann (6.3).

6.1 Die Kommunalverwaltung im Wandel

Die klassische Bürokratie ist nach Max Weber die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“¹⁶⁷ und zeichnet sich idealtypisch u.a. durch Amtshierarchie, Regelgebundenheit, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit, Trennung von Amt und Person, Arbeitsteilung und Spezialisierung aus. Laut Weber unterbinden diese Kriterien zum einen eine willkürliche Herrschaft und zum anderen fördern sie die Effizienz in der Organisation. Diese bürokratischen Merkmale, die durchaus die Praxis der öffentlichen Verwaltung kennzeichnen, werden in der öffentlichen Diskussion jedoch nicht selten kritisiert. Die Verwaltungsstrukturen seien veraltet und könnten den Anforderungen eines modernen Staates nicht mehr entsprechen. Die Ansprüche an die Verwaltung haben sich verändert, was auf wirtschaftliche, technische und soziokulturelle Entwicklungen zurückzuführen ist.¹⁶⁸ Die Bürger wollen statt bürokratischer

167 Weber (1980), S. 128.

168 Vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann (1994), S. 13.

Strukturen ein Serviceangebot vergleichbar mit dem eines privatwirtschaftlichen Unternehmens.

Dieses gewandelte Anforderungsprofil nahm die KGSt Anfang der 1990er Jahre zum Anlass einen Paradigmenwechsel in der Verwaltung zu fordern. In dem Artikel „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ proklamierte der damalige Leiter der KGSt, Prof. Gerhard Banner, ein neues Leitbild. Die klassische bürokratische Steuerung sei ein „System organisierter Unverantwortlichkeit“¹⁶⁹ und könne den gewachsenen Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Entsprechend den lokalisierten Dysfunktionen der öffentlichen Verwaltung wurde das Neue Steuerungsmodell (NSM) entwickelt, das verschiedene Elemente zu einem Konzept vereint. Das NSM ist Teil einer internationalen Reformbewegung, deren rasche Verbreitung auf die Finanznot der öffentlichen Verwaltungen, einen gesellschaftlichen Wertewandel und ein verändertes Staatsverständnis zurückgeführt werden kann.¹⁷⁰

Jedoch bringt die unreflektierte Übernahme betriebswirtschaftlicher Konzepte ohne eine Anpassung an die Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung auch Probleme mit sich. Die öffentliche Verwaltung unterscheidet sich von privaten Unternehmen, da sie aufgrund des Gemeinwohlauftrags grundsätzlich andere Ziele verfolgt. Insofern ist die Bezeichnung der Kommunalverwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ irreführend. Die nachfolgend dargestellten Konzepte sind zwar von der Betriebswirtschaft inspiriert, erheben aber keinen Anspruch auf uneingeschränkte Geltung für die öffentliche Verwaltung. Allerdings können sie einen Beitrag zur Debatte über die Weiterentwicklungschancen der klassisch-bürokratischen Strukturen liefern.

6.1.1 Kundenorientierung

Mit der Forderung nach mehr Kundenorientierung in der Verwaltung wird zumeist die Verbesserung des Serviceangebotes gemeint. Durch die Einführung des privatwirtschaftlich geprägten Begriffs des Kunden in den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs sollen die Adressaten des Verwaltungshandelns aufgewertet werden. Aufgrund der Unterschiede zwischen der öffentlichen Verwaltung und einem Unternehmen ist eine direkte oder generelle Übernahme des Kundenbegriffs jedoch nicht möglich. Im Bereich der Eingriffsverwaltung könnte ein solches Konzept vom Verhältnis zwischen dem Bürger und der Verwaltung nicht umgesetzt

169 Banner (1991), S. 7.

170 Vgl. Reichard (2006), S. 69 f.

werden. Vielmehr ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung unterschiedlichen Adressatengruppen gegenübergestellt ist. Dabei kann der einzelne Bürger mehrere Rollen gleichzeitig einnehmen, z.B. als Steuerzahler, Parksünder und als Antragsteller. Das Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Bürger ist also sehr komplex.

Eine Orientierung am Kunden bietet sich in denjenigen Bereichen der Verwaltung an, die quasi Angebots- und Nachfragestrukturen aufweisen. Die KGSt definiert Kundenorientierung als eine Organisationsform der Verwaltung, in der die „nachgefragten und/oder benötigten Leistungen organisatorisch einfach, gebündelt, vernetzt, schnell und in bestmöglicher Qualität“¹⁷¹ bereitgestellt werden. Zu den Aspekten einer stärkeren Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung zählen eine gute Erreichbarkeit, angemessene Öffnungszeiten, kurze Wartezeiten, die Bündelung von Aufgaben und transparente Strukturen sowie ein umfassendes Informations- und Beratungsangebot.

Als Kunde der öffentlichen Verwaltung kann derjenige identifiziert werden, der von ihr Leistungen entgegennimmt. In der Privatwirtschaft hat ein Kunde eine sog. „Exit-Option“ (Abwanderung) und kann wählen, ob er eine Dienstleistung in Anspruch nehmen möchte. Die Abwanderung von Kunden und der damit verbundene Rückgang der Einnahmen erzeugen auf den Unternehmer einen Druck, worauf dieser z.B. mit Qualitätsverbesserungen reagiert. Eine solche Möglichkeit gibt es bei öffentlichen Leistungen nicht, da diese durch Steuern finanziert werden.¹⁷² Es ist eher unwahrscheinlich, dass ein Bürger seinen Wohnort wechselt, weil er mit den Verwaltungsleistungen unzufrieden ist.¹⁷³ Jedoch kann eine Rückkopplung vom Bürger zur öffentlichen Verwaltung durch Befragung oder Beschwerdemanagement erfolgen, auch wenn so nur ein Ausschnitt der Bürgerbelange ermittelt wird. Allgemeine Bürgerwünsche, wie z.B. hinsichtlich der raumplanerischen Gestaltung sind dafür zu komplex.

Im wissenschaftlichen Diskurs um den Kundenansatz wurde die Befürchtung geäußert, dass dieser sich negativ auf das bürgerschaftliche Engagement auswirke. So würde nach Kochniss die Annäherung der öffentlichen Verwaltung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen dazu führen, dass deren Kunden sich in eine passive Rolle begeben, in der

171 KGSt (2002), S. 10.

172 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kiessler (2001), S. 16.

173 Allerdings kann eine Kunden- und Qualitätsorientierung der öffentlichen Verwaltung im weiteren Sinne auch als ein „weicher“ Standortfaktor betrachtet werden, da zu öffentlichen Einrichtungen wie kommunalen Krankenhäusern, Kindergärten und Seniorenheimen auch Alternativen bestehen. Für den Dienstleister als Kunden der öffentlichen Verwaltung spielen z.B. schnelle Genehmigungsverfahren durchaus eine Rolle bei der Entscheidung über eine Unternehmensansiedlung.

sie zwar den Service in Anspruch nehmen, sich aber in keiner Weise verpflichtet fühlen.¹⁷⁴ Dagegen argumentieren Bogumil, Holtkamp und Kißler, dass sich Kundenorientierung auch positiv auf das Verhältnis von Verwaltung und Bürgern auswirke und sogar „eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Bürgerkommune“¹⁷⁵ sei. Schedler und Felix zufolge führt das stärkere Eingehen auf die Bedürfnisse der Kunden zu einem Zugewinn an Akzeptanz der Verwaltung.¹⁷⁶ Demnach begünstige Kundenorientierung eine Steigerung der *individuellen* Legitimation, welche nach der Theorie der gestuften Legitimation neben die institutionelle und die grundlegende tritt. Von den Bürgern eines Staates geht also weiterhin die Grundlegitimation aus, die durch die Berücksichtigung von Kundeninteressen jedoch ergänzt wird. Dahinter steht der Gedanke, dass Effektivität, Effizienz und Legalität gleichermaßen zur Akzeptanz der Verwaltung beitragen.

Ein aktuelles Beispiel für die verstärkte Serviceorientierung der Verwaltung ist die Behördenrufnummer 115, die seit Herbst 2007 in den Modellregionen Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz getestet wird. Unabhängig vom Anliegen können Bürger über diese einheitliche Rufnummer Verwaltungszuständigkeiten und Kontaktdaten in Erfahrung bringen. Das spart Behördengänge und damit auch Zeit. Für die Verwaltung ergibt sich eine Entlastung der Fachebene von allgemeinen Auskünften und die Möglichkeit Prozesse weiter zu optimieren.¹⁷⁷ So können mit Hilfe der Behördenrufnummer zum Beispiel Beschwerden systematisch bearbeitet werden.

6.1.2 Qualitätsmanagement

Eng verbunden mit der Kundenorientierung ist das sog. Qualitätsmanagement, dessen Ziel die Steigerung der Kundenzufriedenheit ist. Allgemein gefasst bedeutet der Begriff der Qualität „das Erfüllen von Erwartungen und Erfordernissen.“¹⁷⁸ Die Qualität von Verwaltungsleistungen wird traditionell durch die gesetzeskonforme Umsetzung gewährleistet. Demgegenüber werden beim Qualitätsmanagement die Erwartungen und Ansprüche der Bürger und Kunden an Verwaltungsleistungen ermittelt und anhand dieser, interne Prozesse optimiert.¹⁷⁹

174 Vgl. Kochniss (2003), S. 91.

175 Bogumil/Holtkamp/Kißler (2001), S. 7.

176 Vgl. Schedler/Felix (2000), S. 5 f.

177 Vgl. Bundesministerium des Innern (2010), S. 2 f.

178 Standardnorm ISO 9000, zitiert nach Schedler/Proeller (2009), S. 77.

179 Vgl. Bandemer (2005), S. 452.

Qualitätsmanagementsysteme erfassen zum einen den Leistungsstand der Verwaltung und bilden so den Ausgangspunkt für Verbesserungen, zum anderen können die mit demselben Modell erzielten Ergebnisse untereinander verglichen werden (Benchmarking). Durch eine Qualitätssteigerung können aber auch Kosten gesenkt werden, wie zum Beispiel die Kosten mangelnder Qualität gemessen im Bearbeitungsaufwand für Petitionen und Beschwerden. Da dieser Nutzen erst mit einer Zeitverzögerung eintritt, brauchen Investitionen eine Weile bis sie sich auszahlen. Der Aufwand, der für die Einrichtung eines Qualitätsmanagements erforderlich ist, sollte aber auch nicht überschätzt werden.¹⁸⁰ Oft wird im Kontext von Qualitätsmanagement über die Verwaltung als „lernende Organisation“ gesprochen, was den kontinuierlichen Charakter der Qualitätssicherung unterstreichen soll.¹⁸¹

In der Verwaltungspraxis sind vor allem drei Qualitätsbewertungssysteme anzutreffen: Das ISO-Modell der „International Organization for Standardization“, das EFQM-Modell der „European Foundation for Quality Management“ und das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem (CAF – „Common Assessment Framework“). Alle bauen auf dem ganzheitlichen Ansatz des „Total Quality Managements“ (TQM) auf und sind prozess-, kunden-, mitarbeiter- und ergebnisorientiert, unterscheiden sich aber hinsichtlich der Gewichtung ihrer Bewertungskriterien. Das CAF wurde gemeinsam von Experten der EU-Mitgliedstaaten und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer entwickelt und im Mai 2000 auf der 1. Europäischen Qualitätskonferenz in Portugal vorgestellt. Es sieht in Anlehnung an das EFQM-Modell eine Selbstbewertung der Organisation anhand von 28 Kriterien in neun Themenfeldern vor (siehe Abb. 9). Diese werden danach unterschieden, ob die Vorgehensweise der Organisation (Befähiger) oder deren Ergebnisse beurteilt werden, wobei zwischen den Themenfeldern zahlreiche Bezüge bestehen.¹⁸²

180 Vgl. Bandemer (2005), S. 458.

181 Vgl. Buhmann (2007), S. 4.

182 Vgl. ebd., S. 7 f.

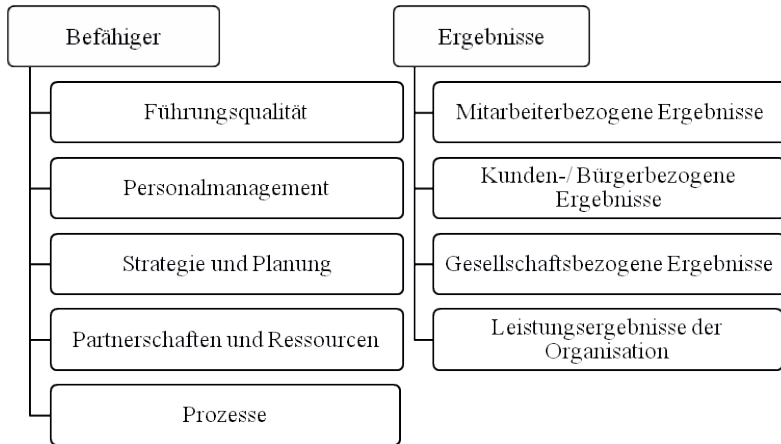


Abb. 9: Kriterienfelder des Qualitätsbewertungssystems CAF
(Quelle: Eigene Darstellung nach Buhmann (2007), S. 7.)

Neben den drei erwähnten Modellen der Organisationsanalyse gibt es noch weitere Ansätze zur Qualitätsbewertung und -sicherung. Diese Konzeptvielfalt verdeutlicht, dass weder über die Definition von Qualität noch über ihre Messbarkeit Einigkeit besteht. Dass Kundenorientierung und Qualitätsmanagement in der Praxis eine große Rolle spielen, zeigt das Programm „ServiceStadt Berlin“ der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, in dem Service und Qualität den Fokus der Verwaltungsmodernisierung bilden. Zu den Schwerpunkten zählen neben der Behördenrufnummer 115 und der Einrichtung eines Einheitlichen Ansprechpartners die Einführung der europäischen Meldeauskunft, die Schaffung von Online-Bürgerämtern sowie die Einführung einer elektronischen Baugenehmigung.¹⁸³

6.1.3 One-Stop-Government

Traditionell folgt die Organisation der Verwaltung dem klassisch-bürokratischen Einliniensystem, das hierarchisch nach Zuständigkeiten gegliedert ist. Zwar sind Spezialisierung und Arbeitsteilung wichtige Voraussetzungen für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, für den Bürger sind die Zuständigkeiten jedoch nicht immer eindeutig erkennbar. Aufgrund der Ausdifferenzierung der Verwaltung müssen bei kom-

¹⁸³ Vgl. Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2007), S. 1.

plexeren Anliegen mehrere Behördengänge getätigt und koordiniert werden. Dem Gastwirt, der eine Gaststättenerlaubnis beantragen will, ist die bürokratische Struktur aber fremd. Die zeitaufwändigen Behördengänge kosten ihn nicht nur Energie und Geld, sondern führen im schlimmsten Fall auch zu Frustration über die zersplitterte Struktur.¹⁸⁴

Anknüpfend an das Konzept der Kundenorientierung postuliert das One-Stop-Government statt der hohen vertikalen Integration eine Aufgabenintegration aus der Sicht des Bürgers nach dem Prinzip „Service aus einer Hand“. Das One-Stop-Government bildet die administrative Dimension von E-Government und kann

„[...] als die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle“¹⁸⁵ definiert werden.

Diese zentrale Anlaufstelle wird als One-Stop-Shop bezeichnet und sollte persönlich, schriftlich, telefonisch und elektronisch erreichbar sein. Abhängig vom Ausmaß der Integration der Aufgaben können drei Arten von One-Stop-Shops unterschieden werden: der Infoschalter („First-Stop“), der Serviceladen („Convenience Store“) und der Komplettservice („True One-Stop“). Am Infoschalter erhält der Bürger Auskunft und wird entsprechend seinem Anliegen an die relevanten Stellen verwiesen.¹⁸⁶ Es handelt sich nur um einen unechten One-Stop-Shop, da mindestens ein weiterer Kontakt mit einer Behörde erforderlich ist. Der Serviceladen bietet dagegen die Möglichkeit, verschiedene Verwaltungsangelegenheiten, bei denen nur eine Behörde beteiligt ist, an einem Ort zu erledigen. Darüber hinaus ermöglicht der Komplettservice auch die Abwicklung von Anliegen, bei denen verschiedene Behörden sachlich zuständig sind.¹⁸⁷

Für die Umsetzung von One-Stop-Shops ist eine organisatorische Trennung von Produktion und Vertrieb der Verwaltungsleistungen erforderlich. Während die Bürger und Kunden ausschließlich mit der Anlaufstelle, dem Front Office, in Kontakt treten, erstellen die Fachämter und zuständigen Behörden als Back Offices im Hintergrund die gewünschten Verwaltungsleistungen. Wo sonst mehrere Behördengänge getätigt werden mussten, reicht nun die Kontaktaufnahme mit einer einzigen Stelle aus. Die Koordination der einzelnen Schritte zur

184 Vgl. KGSt (2002), S. 27.

185 Schulz (2007), S. 9.

186 Vgl. Hagen/Kubicek (2000), S. 8 f.

187 Vgl. Schulz (2007), S. 14.

Bearbeitung eines Anliegens wird vom Front Office übernommen, das mit mehreren Back Offices gleichzeitig kommuniziert. Da sich mehrere Back Offices ein Front Office teilen, wird der Vertrieb von Verwaltungsleistungen kostengünstiger. Zudem können die Back Offices effizienter arbeiten, weil sie keine direkten Publikumskontakte mehr haben.¹⁸⁸

Die Mitarbeiter im Front Office sind mit hohen Anforderungen konfrontiert. Sie müssen nicht nur über ein Generalistenwissen, sondern auch über soziale und kommunikative Kompetenzen verfügen. Sollen dort auch sachliche Entscheidungen getroffen werden, muss dies mit dem Verwaltungsorganisationsrecht und der funktionellen Struktur der Verwaltung in Einklang gebracht werden.¹⁸⁹ Unterstützt wird diese Organisationsform durch informationstechnische Systeme, bspw. bei der Erstellung einer elektronischen Akte oder dem Austausch von Daten. Die bisher zurückhaltende Umsetzung von One-Stop-Shops hängt weniger mit den technischen Möglichkeiten und den entstehenden Kosten als mit den internen Widerständen gegen den Veränderungsprozess zusammen. Ein Beispiel für die Einrichtung eines One-Stop-Shops ist das Bürgeramt, das sowohl als Front Office wie auch als Back Office fungiert. Während die Mitarbeiter bestimmte Angelegenheiten wie die Ausstellung eines internationalen Führerscheins direkt vor Ort erledigen, werden komplexere Anliegen wie ein Bauantrag entgegengenommen und an die Back Offices weitergeleitet.¹⁹⁰

Neben der Front Office/Back Office-Struktur, die sich auf das Außenverhältnis der Verwaltung bezieht, gibt es auch Formen der verwaltungsinternen Aufgabenintegration. In Dienstleistungszentren werden gleichartige ausgliederungsfähige Querschnittsaufgaben bspw. aus den Bereichen Personal, Beschaffung und IT gebündelt. Diese werden dann vom Dienstleistungszentrum als Dienstleistungen für andere Behörden angeboten. Bei dieser Art der Leistungserbringung können Effizienzsteigerungen durch Größenvorteile und Standardisierung erzielt werden. Zudem fördert diese Organisationsform ein serviceorientiertes Selbstverständnis, das im Zusammenhang mit Qualitätsvereinbarungen zu Qualitätssteigerungen führen kann.¹⁹¹

188 Vgl. Lucke/Eckert/Breitenstrom (2008), S. 21.

189 Vgl. Ernst (2009), S. 956.

190 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 29 (Fn 35).

191 Vgl. Wegener (2007), S. 13.

6.2 Der Einheitliche Ansprechpartner als One-Stop-Shop

Statt einer strikten Arbeitsteilung und Spezialisierung sieht das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Governments eine Integration von Aufgaben aus der Sicht des Bürgers vor. Anknüpfend an das in Kapitel 4.2 vorgestellte Aufgabenprofil des Einheitlichen Ansprechpartners kann auf diesen das Konzept des One-Stop-Governments übertragen werden. Im Folgenden soll darauf näher eingegangen werden.

Nach der Dienstleistungsrichtlinie können über den Einheitlichen Ansprechpartner alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden, die für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind. Bevor ein Dienstleister tätig werden darf, müssen zahlreiche bürokratische Schritte getätigt werden.¹⁹² So muss bspw. die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit beim Gewerbeamt angezeigt und das Unternehmen in der entsprechenden Berufskammer angemeldet werden. Beim Amtsgericht muss die Eintragung in das Handelsregister veranlasst werden und dem Finanzamt ist die Steuernummer mitzuteilen. Werden Arbeitnehmer beschäftigt, müssen diese bei der Krankenkasse angemeldet und eine Betriebsnummer bei der Agentur für Arbeit beantragt werden. Die selbstständige Tätigkeit ist zudem der zuständigen Berufsgenossenschaft mitzuteilen. Dies ist nur ein Ausschnitt der erforderlichen Interaktionen mit Behörden, die je nach angebotener Dienstleistung variieren. Für EU-Ausländer galten bisher zusätzliche Anforderungen wie z.B. eine Bescheinigung des Ausländeramtes.¹⁹³

Seit dem 28. Dezember 2009 kann diese Vielzahl von Behörden-gängen auf *eine* Interaktion, nämlich die mit dem Einheitlichen Ansprechpartner, beschränkt werden (siehe Abb. 10). Dieser ist als Front Office die einzige Anlaufstelle für den Dienstleister. Die zuständigen Fachbehörden übernehmen im Back Office, wie bisher die Prüfung der Anträge und die Ausfertigung der Bescheide. Anders als bei einem Bürgeramt befinden sich Front Office und Back Office aber nicht innerhalb einer Kommunalverwaltung. Stattdessen müssen sowohl kommunale Stellen wie auch Landesstellen untereinander vernetzt werden, was die Herausbildung einer Netzwerkfähigkeit erfordert:

192 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), S. 67 ff.

193 Vgl. Windoffer (2008), S. 26.

„Darunter ist die Fähigkeit zu verstehen, (temporäre/dynamische) Kooperationen einzugehen und schnell interorganisatorische Prozessbeziehungen [...] zu bilden und weiterzuentwickeln.“¹⁹⁴

Durch die Optimierung von Prozessen kann die Effizienz einer Organisation gesteigert werden, wobei Berechnungen von einem Potenzial von rund 30 % ausgehen. Davon entfallen 10 % auf die Vermeidung von Fehlern wie z.B. bei der Datenerfassung und 20 % auf die Reduktion sog. Blindleistungen, worunter z.B. Wartezeiten und Abstimmungsphasen verstanden werden.¹⁹⁵ Gerade auch in Anbetracht der Einführung der Genehmigungsfiktion hat die öffentliche Verwaltung ein Interesse an einer kürzeren Bearbeitungsdauer.

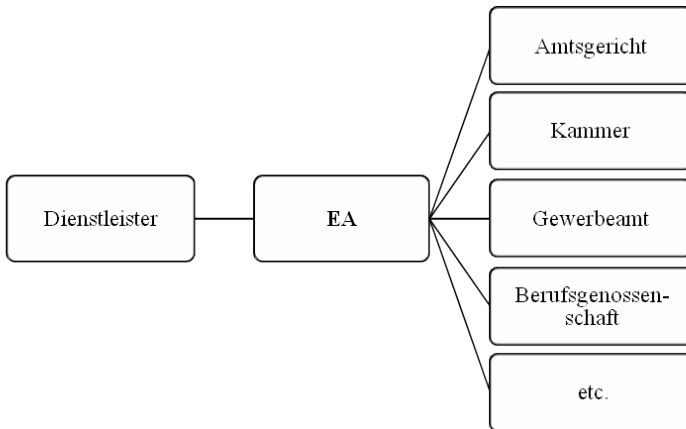


Abb. 10: Der Einheitliche Ansprechpartner als One-Stop-Shop (Quelle: Eigene Darstellung)

In Niedersachsen können über den Einheitlichen Ansprechpartner mehr als 160 Verfahren abgewickelt werden.¹⁹⁶ Dazu zählen zum Beispiel Verfahren zur Erlangung einer Erlaubnis für den gewerblichen Umgang mit Sprengstoff, zur Eintragung in die Architektenrolle oder zur Befreiung von der Kanzleipflicht nach der Patentanwaltsordnung. Die Kommunikation zwischen dem Dienstleister und dem Einheitlichen Ansprechpartner kann chronologisch in vier Phasen eingeteilt werden.¹⁹⁷ Der Antragstellung zur Begleitung der Verfahren gehen eine

¹⁹⁴ Schuppan (2010), S. 81.

¹⁹⁵ Vgl. KGSt (2010), S. 28.

¹⁹⁶ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2009), S. 2 ff.

¹⁹⁷ Vgl. Schuppan (2010), S. 76 f.

Vorbereitungsphase und eine Kontaktphase voraus. Während zu Beginn der Interaktion allgemeine Informationen zu Art, Umfang und Ablauf des Services nachgefragt werden, sind nach der Kontaktaufnahme konkrete Fragen wie z.B. zur Verfahrensdauer von Interesse. Entstehen während der Prüfung der Anträge (Bearbeitungsphase) bei den Fachämtern Fragen, so werden diese über den Einheitlichen Ansprechpartner an den Dienstleister geleitet. Nachdem die Abwicklung der Verfahren abgeschlossen ist, erfolgt in der Nachbereitungsphase im Sinne einer Qualitätssicherung eine Rückkopplung zur Zufriedenheit des Dienstleisters.

In der Praxis ist für die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners auch die Frage des Datenschutzes interessant. In der wissenschaftlichen Diskussion wird die Auffassung vertreten, dass die Bereitstellung von Informationen keine Verarbeitung persönlicher Daten verlangt.¹⁹⁸ Im Fall einer Verfahrensbegleitung stellt sich die Frage, wie viele persönliche und vorhabensbezogene Daten des Antragstellers der Einheitliche Ansprechpartner einsehen darf. Für die Erhebung und Nutzung dieser Daten sind auf jeden Fall die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes zu beachten. In Niedersachsen wird vom Einheitlichen Ansprechpartner keine inhaltliche, aber eine formelle Vorprüfung der Unterlagen vorgenommen, bevor diese an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden. Es wird also sichergestellt, dass der Antrag vollständig ist, alle erforderlichen Anlagen beigelegt und die Unterschriften geleistet wurden.¹⁹⁹ Der Datenverkehr zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Behörden erfolgt in Niedersachsen über das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP), dass eine rechtssichere Kommunikation ermöglicht.

Wie bereits in Kapitel 4.3.1 zur Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners im Verwaltungsverfahren ausgeführt wurde, gewährt das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ diesem keine materielle Sachentscheidungsbefugnis. Die jeweils zuständige Behörde hat weiterhin die Verfahrensherrschaft inne, weshalb es nicht zu einer Verfahrenverschmelzung kommt. Der Einfluss des Einheitlichen Ansprechpartners beschränkt sich auf informelle Einwirkungsmöglichkeiten. Dabei könnte er eine stärkere Stellung im Verwaltungsverfahren einnehmen, auch ohne dass die materiellen Zuständigkeiten der Fachämter tangiert werden. So wäre z.B. die Kompetenz interne Bearbeitungsfristen setzen zu können im Sinne des Antragstellers.²⁰⁰ Trotz der zurückhaltenden

198 Vgl. Ruge (2010), S. 32.

199 Vgl. Interview A.

200 Vgl. Ernst (2009), S. 961.

Ausstattung des Einheitlichen Ansprechpartners mit Kompetenzen erwächst für den Dienstleister aus der umgesetzten Front Office/Back Office-Struktur ein Nutzen. Für die Verwaltung bedeutet diese Organisationsform jedoch einen erhöhten Koordinierungsaufwand. Die Schritte, die der Dienstleister früher selbst erledigte, werden jetzt von der Verwaltung übernommen. Diese Veränderung bezeichnet Schliesky als „das Ende der überkommenen deutschen Verwaltung.“²⁰¹ Dieser apokalyptisch anmutenden Aussage fügt er jedoch hinzu, dass sich damit auch Möglichkeiten der Modernisierung eröffnen würden.

6.3 Beitrag des Einheitlichen Ansprechpartners zur Verwaltungsmodernisierung

Abschnitt 6.1 hat einen Überblick über die Entwicklung des Servicegedankens in der Kommunalverwaltung verschafft und das Konzept des One-Stop-Governments als eine Möglichkeit einer bürger- und kundenfreundlichen Organisationsstruktur vorgestellt. In Abschnitt 6.2 wurde der Einheitliche Ansprechpartner als eine Form des One-Stop-Ansatzes thematisiert. Welche Rolle der Einheitliche Ansprechpartner als Vehikel der Verwaltungsmodernisierung spielen kann, ist Gegenstand dieses Abschnittes.

6.3.1 *Modernisierungspotenzial des Einheitlichen Ansprechpartners*

Die Dienstleistungsrichtlinie verfolgt das Ziel den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr durch eine Reihe von Vereinfachungen anzuregen. Der Einheitliche Ansprechpartner soll dem Dienstleister dabei beratend und unterstützend zur Seite stehen. Seit einem halben Jahr können Dienstleistungserbringer den neuen Service in Anspruch nehmen und es stellt sich die Frage, ob der Einheitliche Ansprechpartner in seiner jetzigen Ausgestaltung eine sinnvolle Einrichtung ist, um Unternehmensgründungen und -niederlassungen zu erleichtern. Eine Antwort darauf könnten Statistiken über die Inanspruchnahme dieser neuen Anlaufstelle geben. Demnach drückt sich der Mehrwert des Einheitlichen Ansprechpartners in seiner Akzeptanz bei den Dienstleistungserbringern aus. Schätzungen im Vorfeld orientierten sich an den Gewerbemeldungen des Vorjahres. Da aber nicht alle Gewerbemeldungen richtlinienrelevant sind, wurde davon

201 Schliesky (2008), S. 32.

ein Wert zwischen 10 % und 33 % angenommen. In einer Studie zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Niedersachsen wurden bei einer Gemeindegröße von 10 000 Einwohnern acht Fälle pro Monat errechnet.²⁰² Tatsächlich gab es in den ersten vier Monaten in ganz Niedersachsen nur 40 richtlinienrelevante Anfragen. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Ein Interviewpartner schlussfolgerte:

*„Hier zeigt sich eben, dass unser deutsches Recht nicht so kompliziert und so komplex ist, wie vielleicht woanders. Oder es zeigt eben, dass die Leute, die sich hier in Niedersachsen niederlassen, das ganz gut alleine bewältigen können und dann eben auf den Service verzichten.“*²⁰³

Es ist fraglich, ob die geringe Nachfrage auf einen fehlenden Bedarf zurückzuführen ist. Wahrscheinlicher scheint im Fall Niedersachsens, dass der neue Service noch nicht ausreichend beworben wurde und den (potenziellen) Dienstleistern nicht bekannt ist. Die Mehrheit der Befragten hält den Einheitlichen Ansprechpartner in seiner Umsetzung jedoch für sinnvoll. Dagegen misst ihm ein Interviewpartner keine entscheidende Bedeutung bei. Nach Meinung der restlichen Befragten ist es noch zu früh, um die Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners zu beurteilen. Aber auch unter den Befürwortern wurde Kritik geäußert:

*„Die Dienstleistungsrichtlinie hat in sich ein paar strukturelle Fehler. [...] Sie ist an manchen Stellen nicht präzise genug, an manchen Stellen macht sie Einschränkungen, die dann keinen Sinn machen. [...] Das führt am Ende dazu, dass man als Gründer zwar eine Menge Verfahren über den EA abwickeln kann, aber viele andere nicht. D.h., die Unternehmen sind doch wieder konfrontiert mit einer Behördenvielfalt und das war eigentlich nicht der Sinn.“*²⁰⁴

Die Anmerkung zu den Verfahren, die nicht über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können, bezieht sich auf den Erwägungsgrund 9 DLRL. Demnach findet die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung auf Anforderungen und Vorschriften, die auch von Privatpersonen beachtet werden müssen. Verfahren und Formalitäten, die keinen spezifischen Bezug zur Dienstleistungstätigkeit haben, wie z.B. für die Genehmigung eines Bauvorhabens, können nicht über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden.²⁰⁵

202 Vgl. Schäffer (2008), S. 32.

203 Interview A.

204 Interview H.

205 Vgl. BLAD (2007a), S. 10 f.

Dies wirkt sich wiederum auf die Einordnung des Einheitlichen Ansprechpartners nach der oben vorgestellten Typologie von One-Stop-Shops aus. Über den Einheitlichen Ansprechpartner können Anliegen abgewickelt werden, bei denen mehrere Stellen sachlich zuständig sind, was zunächst auf einen Komplettservice hindeutet. Allerdings muss ein Dienstleister im Fall einer Unternehmensgründung auch Verfahren abwickeln, die nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen. Zwar reduzieren sich für Dienstleister die Kontakte mit der Verwaltung, dennoch ist auch weiterhin mehr als ein Behördengang erforderlich. Folglich wird das von der Kommission angestrebte Ziel der Verwaltungsvereinfachung nur bedingt erreicht.

Auch die Erreichung des aus Art. 13 DLRL hervorgehenden Ziels der Verfahrensbeschleunigung ist ungewiss. Zwar wurde mit der Einführung der Genehmigungsfiktion ein Schritt in diese Richtung gemacht, jedoch ist der Einheitliche Ansprechpartner in seiner derzeitigen Ausgestaltung eine zusätzliche Verwaltungseinheit ohne Einwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren. Damit steigt nicht nur der Abstimmungsbedarf innerhalb der Verwaltung, sondern auch die Zahl der potenziellen Fehlerquellen erhöht sich.²⁰⁶ Zudem kann die erforderliche Vernetzung zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den Fachämtern durch Vorurteile oder Streitigkeiten belastet werden. So ist denkbar, dass die Back Offices den Einheitlichen Ansprechpartner als Kontrolle oder mögliche Bedrohung der Kompetenzen empfinden.²⁰⁷ Im schlimmsten Fall könnte als Resultat die Verweigerung der Kooperation die Umsetzung des One-Stop-Ansatzes gefährden.

Die Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung wird von den Interviewpartnern unterschiedlich beurteilt. Zwar misst ihm nur ein Drittel der Befragten eine hohe Bedeutung bei, gar keine Bedeutung wird aber nur von einem Interviewpartner attestiert. Die anderen sehen die Modernisierungsrolle als nicht vorrangig an oder glauben, dass diese zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden könne. Der Einheitliche Ansprechpartner kann dann ein Instrument der Modernisierung sein, wenn

„[...] er von der Verwaltungsspitze in seiner Form gelebt und auch befördert wird. Also wann immer ich einen EA nur habe, weil ich ihn haben muss, bringt der im praktischen Leben für eine Änderung von Verwaltungsabläufen gar nichts.“²⁰⁸

206 Vgl. Ernst (2009), S. 957.

207 Vgl. Ziekow et al. (2006), S. 184.

208 Interview D.

Dieses Zitat verdeutlicht, dass der Modernisierungserfolg maßgeblich vom politischen Willen abhängt. Allerdings fällt der Modernisierungseffekt für diejenigen Kommunen gering aus, die im Bereich der elektronischen Vorgangsbearbeitung schon Erfahrungen gesammelt und ihre Verwaltungsleistungen am Kunden orientiert haben:

„Wenn man nur rein das abklappert, was von den Richtlinien und der innerdeutschen Umsetzung her erforderlich ist, dann könnte man das – wenn man von einem hohen Niveau ausgeht – fast als Rückschritt bezeichnen.“²⁰⁹

Insofern kann man die zwingenden Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie als Mittel zur Schaffung einer einheitlichen Basis sehen. Sicherlich werden diese Standards von einigen Kommunen übertroffen, nun wurde aber EU-weit ein Minimalstandard etabliert. Der gebündelte Service des Einheitlichen Ansprechpartners sollte nach Ansicht der KGSt auf andere Verwaltungsbereiche ausgedehnt werden, damit auch Bürger davon profitieren, wie z.B. bei der Erledigung von Formalitäten im Zusammenhang mit der Pflege von Angehörigen.²¹⁰ Auch die Mehrheit der Befragten sieht im „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ das Potenzial einer Ausweitung auf andere Verwaltungsleistungen. Ein Interviewpartner führte dazu aus:

„Es spricht einiges dafür, wenn sich das gut anlässt mit der Dienstleistungsrichtlinie, dass das auch auf andere Bereiche ausstrahlt und da faktisch die Weichen auch für andere Bereiche gestellt werden.“²¹¹

Allerdings wurde auch hinterfragt, ob der Einheitliche Ansprechpartner den Ausgangspunkt einer solchen Entwicklung bildet oder ob diese Tendenz nicht auch von anderen Projekten ausgehen könne.²¹² Zudem wurden die unterschiedlichen Antragsstrukturen von Bürgeranliegen und Unternehmeranliegen betont. Letztere seien durch langfristige und komplexe Vorgänge gekennzeichnet, weshalb ein Verfahrensmittler einen hohen Mehrwert bedeute.²¹³ Jedoch können auch Bürgeranliegen vielschichtig sein. So müssen im Rahmen eines Bauvorhabens mehrere Schritte getätigt werden: Im Fall eines Grundstückserwerbs ist die Änderung des Grundbucheintrags beim Amtsgericht sowie die Entrichtung der Grunderwerbsteuer beim Finanzamt erforderlich. Das Bauvorhaben

209 Interview D.

210 Vgl. KGSt (2010), S. 7.

211 Interview C.

212 Vgl. Interview E.

213 Vgl. Interview D.

muss genehmigt werden, wozu bei der unteren Bauaufsichtsbehörde eine Baugenehmigung beantragt werden muss. Ist die Errichtung eines Brunnens geplant, müssen die Bohrarbeiten sowie die Ergebnisse bei der unteren Wasserbehörde angezeigt werden.

6.3.2 *Thesen*

Die öffentliche Verwaltung befindet sich sowohl in ihrem Innenverhältnis als auch in ihrem Außenverhältnis im Wandel. Dazu haben auch die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie beigetragen. Zusammenfassend können folgende Thesen festgehalten werden:

- 1) Je mehr Kompetenzen der Einheitliche Ansprechpartner im Sinne eines echten One-Stop-Shops hat, desto größer ist sein Mehrwert für den Dienstleister.

Die klassisch-bürokratische Organisation der Verwaltung wird als nicht kundenfreundlich bezeichnet. Aufbauend auf dem Konzept der Kundenorientierung fordert das One-Stop-Government statt der hohen vertikalen Integration eine Orientierung an den Lebenslagen der Bürger. Bei der Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners ist darauf zu achten, dass dieser keinen Umweg darstellt, sondern tatsächliche Erleichterungen bringt. Ob die Ziele der Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung mit den eingerichteten Einheitlichen Ansprechpartnern erreicht werden können, wird sich erst in einigen Monaten und Jahren beurteilen lassen.

- 2) Die Umsetzung des One-Stop-Ansatzes verlangt nicht nur den Aufbau einer informationstechnischen Infrastruktur, sondern eine organisatorische Vernetzung zwischen den verschiedenen Stellen.

Die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie sehen ohne Zweifel zum Teil große Veränderungen in der Verwaltungspraxis vor. Die Theorie dahinter stellt aber keine Revolution dar, sondern war bereits seit längerem Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion und wurde in Ansätzen bereits in der Praxis realisiert. Von der Dienstleistungsrichtlinie ging nun ein Zwang zur Veränderung aus. Die technischen Voraussetzungen zur Umsetzung des One-Stop-Ansatzes konnten geschaffen werden. Damit ein One-Stop-Shop aber in seinem eigentlichen Sinne funktioniert, ist eine Vernetzung der beteiligten Akteure erforderlich. Die dafür notwen-

dige Herausbildung einer Netzwerkfähigkeit stellt hohe Anforderungen an die Akteure, da die One-Stop-Organisationsform der Logik der klassisch-bürokratischen Einlinienstruktur widerspricht. Zudem ist nicht nur ein genau abgrenzbarer Bereich von den Veränderungen im Verwaltungsaufbau und -ablauf betroffen. Vielmehr ist für die Umsetzung des One-Stop-Governments eine globale Strategie unerlässlich.

- 3) Der Einheitliche Ansprechpartner als One-Stop-Shop kann einen Beitrag zur Modernisierung leisten, wenn er als Instrument der Kundenorientierung begriffen und gelebt wird. Dafür sind nicht nur strukturelle und verfahrenstechnische Anpassungen erforderlich, sondern vor allem auch eine neue Verwaltungskultur.

Nicht nur für die Bürger und Kunden, sondern auch für die Verwaltung bringt die Organisationsform des One-Stop-Governments Vorteile. So können durch die Trennung von Produktion und Vertrieb der Verwaltungsleistungen und durch optimierte Prozesse unnötige Doppelstrukturen vermieden werden. Damit werden zum einen Kosten gespart und zum anderen kann die Effizienz der Verwaltung erhöht werden. Voraussetzung ist allerdings, dass über die rein formelle Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners hinaus gedacht wird. Jedoch sollten auch keine unrealistischen Erwartungen an den Einheitlichen Ansprechpartner gestellt werden. Er kann nicht das ausgleichen, was an Modernisierungsschritten vorher von der Verwaltung vernachlässigt wurde. Auch brauchen solche Veränderungen in Organisationen Zeit, bis sichtbare Ergebnisse erkennbar sind.

- 4) Im Sinne einer ganzheitlichen Umsetzung des One-Stop-Governments sollten auch in anderen Bereichen der Verwaltung One-Stop-Shops eingeführt werden.

Mit der Installierung des Einheitlichen Ansprechpartners hat die öffentliche Verwaltung einen Schritt in Richtung des Bürgers bzw. hier speziell des Dienstleisters gemacht. Aber auch das Projekt Behördenrufnummer 115 tendiert in diese Richtung. Beide zielen auf Serviceverbesserungen wie eine gute Erreichbarkeit, eine schnelle Abwicklung sowie ein umfangreiches Informations- und Beratungsangebot. Durch das Eingehen auf die Kundenrolle des Bürgers kann die Verwaltung ihre Legitimation auf der individuellen Ebene steigern. Das Potenzial einer Ausweitung auf andere Verwaltungsleistungen ist vorhanden, aber die Entwicklung hängt auch vom politischen Bekenntnis ab.

7 Fazit

„Die Dienstleistungsrichtlinie ist keine einfache Richtlinie – die ist eine echte Herausforderung gewesen.“²¹⁴

Diese Arbeit hat am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Kommunen untersucht. Für die Kommunalverwaltungen, bei denen der Einheitliche Ansprechpartner installiert wurde, war der Umsetzungsprozess mit einem organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Bevor eine kritische Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen vorgenommen wird, sollen zunächst die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammengefasst werden.

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Kapitel 2 hat die Grundlage für die Untersuchung der Betroffenheit der Kommunen durch europarechtliche Vorgaben gelegt. Wie die Beispiele der Unionsbürgerschaft, der öffentlichen Auftragsvergabe und der WRRL zeigten, ist die kommunale Ebene – direkt oder indirekt – rechtlich, wirtschaftlich und politisch vom Europäisierungsprozess betroffen. Für den Begriff der Europäisierung gibt es keine einheitliche Definition, vielmehr kann eine Konzeptvielfalt konstatiert werden. Generell können zwei Typen der Europäisierung unterschieden werden, nämlich eine Europäisierung der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und eine Europäisierung der Beitrittskandidaten auf der anderen Seite. Radaellis Ansatz der Europäisierung folgt dem ersten Typ und geht davon aus, dass Strukturveränderungen entweder vertikal durch die europäische Rechtsetzung oder horizontal durch die freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ausgelöst werden.

Gemäß dem „Goodness of fit“-Ansatz wird durch die europäische Standardsetzung in der Form von konkreten Modellen in den Mitgliedstaaten ein Anpassungsdruck erzeugt, dessen Intensität von der Kompatibilität mit den bestehenden Strukturen abhängt. Dieser ist umso größer, je mehr Unvereinbarkeiten („misfits“) es gibt, was wiederum zu einer aufwändigeren Umsetzung führt. In der Wissenschaft wird

²¹⁴ Interview H.

der Einfluss des Europäisierungsprozesses auf die nationalen Verwaltungen unterschiedlich bewertet. Während die einen von einem Europäischen Verwaltungsraum sprechen, weisen andere auf die Grenzen des Einwirkens der EU hin. Wie die historischen Erbschaften und regionalen Traditionen zeigen, ist in der Praxis trotz der zunehmenden Vernetzung der Verwaltungen bisher nicht die Herausbildung eines spezifisch europäischen Verwaltungsmodells zu beobachten.

Kapitel 3 hat einen Überblick über die Stellung der Kommunen im deutschen Bundesstaat sowie deren Aufgaben gegeben. Gemäß Art. 83 GG sind für den Gesetzesvollzug grundsätzlich die Länder verantwortlich, wobei die Kommunen als unterste Verwaltungsebene den Großteil der Gesetze ausführen. Sie nehmen also zusätzlich zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 GG auch staatliche Aufgaben wahr. Hinsichtlich der übertragenen Aufgaben unterliegen die Kommunen nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern auch der Fachaufsicht durch das Land. Nach dem Konnexitätsprinzip sind die durch den Verwaltungsvollzug staatlicher Aufgaben entstehenden Kosten durch Geldzuweisungen auszugleichen. Die rechtswissenschaftliche Unterscheidung der kommunalen Aufgaben in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis ist für den Bürger, der eine Verwaltungsleistung nachfragt, unerheblich. Vor dem Hintergrund des Standortwettbewerbs der Kommunen in Deutschland, aber auch in ganz Europa, gewinnt das Handlungsfeld der kommunalen Wirtschaftsförderung an Bedeutung. So soll der Standort für Unternehmen, die zum einen Arbeitsplätze bereitstellen und zum anderen Steuern zahlen, attraktiv gemacht werden. Die „Scharnierfunktion“ der kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft bietet einen Anknüpfungspunkt für die Installierung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung.

Kapitel 4 hat sich mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie befasst, welche durch den Abbau von komplizierten Verwaltungsregelungen für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr dazu beitragen soll, die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der ursprüngliche Richtlinienentwurf der Kommission konnte sich aufgrund seines zu liberalen Charakters allerdings nicht durchsetzen und wurde abgeschwächt. Ein zentrales Element der Dienstleistungsrichtlinie ist die Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners, über welchen grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleister alle Angelegenheiten, die für die Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlich sind, abwickeln können. Die Verfahrensabwicklung muss

neuerdings auch elektronisch möglich sein, sowohl beim Einheitlichen Ansprechpartner als auch bei den jeweils zuständigen Fachämtern.

Nach den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie und den Bestimmungen des geänderten VwVfG fungiert der Einheitliche Ansprechpartner als Berater und Verfahrenspartner. In Deutschland wurde die Richtlinie nicht nur 1:1 umgesetzt, sondern auch weiterentwickelt. So gelten die von der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Verfahrensvereinfachungen auf Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz auch für Inländer. Zudem sind die Einheitlichen Ansprechpartner auch natürliche Personen, was von der Richtlinie nicht unbedingt gefordert wird. Allerdings kommen dem Einheitlichen Ansprechpartner im Verwaltungsverfahren keine materiellen Einwirkungsrechte zu, weshalb dieser zwischen den beiden Polen einer möglichen Maximal- und Minimalausgestaltung eingeordnet werden kann. Für die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners hatten die Länder drei Jahre Zeit. Der aktuelle Stand zeigt eine Vielzahl von verschiedenen Verortungsmöglichkeiten: Sechs Bundesländer haben sich für das Landesmodell, vier Bundesländer für das Kammermodell, drei Bundesländer für das Kommunalmodell und weitere drei Bundesländer für eine Kooperation entschieden. Diese uneinheitliche Umsetzung ist Ausdruck des administrativen Föderalismus.

Kapitel 5 hat sich mit der konkreten Umsetzung der Vorgaben zum Einheitlichen Ansprechpartner in Niedersachsen befasst. Hier wurde ein erweitertes Kommunalmodell gewählt. Neben den 53 kommunalen Einheitlichen Ansprechpartnern, von denen die Mehrheit im Bereich Wirtschaft/Wirtschaftsförderung angesiedelt ist, gibt es einen weiteren Einheitlichen Ansprechpartner im Wirtschaftsministerium. Eine Ansiedlung bei den Landesmittelbehörden wie in Sachsen oder Hessen kam nicht in Frage, da mit der Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2003 der Übergang vom dreigliedrigen zum zweigliedrigen Aufbau der Landesverwaltung erfolgte. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich für die Kommunalisierung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners ausgesprochen. So könne an bisherige Strukturen und Erfahrungen angeknüpft und damit auch der Mehraufwand sowie die Kosten gering gehalten werden. Allerdings ist der durch den Umsetzungsprozess entstandene Aufwand nicht zu vernachlässigen.

Die empirische Untersuchung auf der Grundlage von Experteninterviews hat ergeben, dass unabhängig von der verwaltungsorganisatorischen Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners einmalige Kosten für die Projektorganisation, Reisekosten und Sachkosten angefallen sind. Die Kommunen mit einem in der Wirtschaftsförderung

angebundenen Einheitlichen Ansprechpartner haben zudem eine zusätzliche Stelle geschaffen, was jährlich laufende Kosten von ca. 73.000 Euro verursacht. Dagegen wurden in den Kommunalverwaltungen mit einem Einheitlichen Ansprechpartner im Bereich Zentrale Dienste bzw. Bürgerdienste Mitarbeiter zusätzlich mit EA-Aufgaben betraut. Hier entstehen Opportunitätskosten, da nicht unendlich viele Aufgaben auf die Mitarbeiter übertragen werden können. Zwangsläufig müssen andere Aufgaben vernachlässigt bzw. von zusätzlichen Mitarbeitern übernommen werden. Ein finanzieller Ausgleich nach dem Konnexitätsprinzip ist in Niedersachsen vorerst nicht vorgesehen, weshalb alle Kosten von den Kommunen selbst getragen werden müssen. Die für den neuen Service erhobenen Gebühren werden zudem nicht kosten deckend sein.

Kapitel 6 hat sich mit der Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners im Kontext der Verwaltungsmodernisierung auseinandergesetzt. Die traditionell gewachsene Organisation der Verwaltung nach dem klassisch-bürokratischen Einliniensystem gewährleistet zwar eine hohe Fachkompetenz, aber für den Bürger sind die Zuständigkeiten nicht sofort ersichtlich. Das führt nicht nur zu Frustration, sondern zu einer sinkenden Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung. Dagegen sieht das Konzept des One-Stop-Governments eine Strukturierung von Verwaltungsangelegenheiten nach den Lebenslagen des Bürgers vor. Während Verwaltungsleistungen in einem Front Office gebündelt angeboten werden, erfolgt die Herstellung im Hintergrund durch die Back Offices. Diese organisatorische Trennung von Vertrieb und Produktion wird durch entsprechende informationstechnische Systeme unterstützt. Mit der Bündelung von Verwaltungsleistungen greift der Einheitliche Ansprechpartner Elemente des One-Stop-Governments auf. Durch die Dienstleistungsrichtlinie wird der One-Stop-Ansatz für Dienstleister EU-weit eingeführt.

7.2 Beantwortung der Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Arbeit wurden die folgenden forschungsleitenden Fragen untersucht:

- 1) Welche Auswirkungen hat die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners auf die kommunalen Verwaltungsstrukturen und -verfahren?
- 2) Inwiefern kann der Einheitliche Ansprechpartner einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten?

Die Untersuchung anhand der niedersächsischen Kommunen kam zu dem Ergebnis, dass die Installierung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Kommunalverwaltung Auswirkungen auf die organisatorischen, personellen und finanziellen Verwaltungsstrukturen hatte bzw. hat. Angesichts der verschiedenen Anbindungsmöglichkeiten stellte sich die Frage, ob die Auswirkungen mit der konkreten Verortung zusammenhängen. Diesbezüglich wurde in Anlehnung an den „Goodness of fit“-Ansatz vermutet, dass der Umsetzungsaufwand und damit auch die Auswirkungen geringer ausfallen, wenn nur wenig Anpassungsbedarf besteht, also ähnliche Strukturen als Anknüpfungspunkt dienen. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass die organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen auf diejenigen Kommunalverwaltungen, bei denen der Einheitliche Ansprechpartner in der Wirtschaftsförderung angesiedelt ist, geringer ausfallen als bei anderen Verortungsoptionen.

Die Auswertung der Experteninterviews hat ergeben, dass die organisatorischen Auswirkungen unabhängig von der tatsächlichen Anbindung entstehen. Hingegen fallen die personellen und damit auch die finanziellen Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen mit einem Einheitlichen Ansprechpartner in der Wirtschaftsförderung höher aus. Dies äußert sich zum einen in der Durchführung von Schulungen zum Gewerberecht und zum anderen in der Schaffung einer zusätzlichen Stelle. Ersteres kann damit erklärt werden, dass ein Wirtschaftsförderer interdisziplinär arbeitet und nicht unbedingt ein Experte im Bereich der Gewerbemeldungen ist. Die Stellenberechnung ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig und kann daher trotz der daraus resultierenden zusätzlichen finanziellen Belastung nicht als ein starker Indikator für die Auswirkungen gewertet werden. Ob eine Stelle geschaffen wird, hängt maßgeblich von den finanziellen Mitteln und dem erwarteten Nutzen des Einheitlichen Ansprechpartners ab. Vor dem Hintergrund

ungewisser Fallzahlen zur Inanspruchnahme des „Services aus einer Hand“ ist eine zurückhaltende Stellenberechnung nachvollziehbar.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass sich eine Entscheidung über die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners nicht nur am vermuteten Umsetzungsaufwand orientieren sollte. Die Einrichtung in der Wirtschaftsförderung ist vollkommen legitim, zumal der Service um weitere Leistungen erweitert werden kann. Auf der anderen Seite ermöglicht eine Ansiedlung der neuen Verwaltungsinstanz im Bereich Zentrale Dienste oder Bürgerdienste eine Ausweitung des Services auch auf andere, nicht wirtschaftsbezogene Verwaltungsleistungen.

Für die Verwaltungsabläufe in der kommunalen Praxis bedeutet die Einführung eines One-Stop-Shops in der Form des Einheitlichen Ansprechpartners im Vergleich zu vorher einen größeren Koordinierungsaufwand und ein aufwändigeres Verfahrensmanagement. Das, was bisher der Dienstleister an Behördengängen absolvieren musste, verschiebt sich nun in den Binnenbereich der Verwaltung. Gleichzeitig kann die für diese Organisationsform erforderliche Optimierung von Prozessen aber eine Effizienzsteigerung herbeiführen. Das Verwaltungshandeln des Einheitlichen Ansprechpartners richtet sich nach den neu eingefügten §§ 71a bis 71e VwVfG zum „Verfahren über eine einheitliche Stelle“. Danach nimmt der Einheitliche Ansprechpartner Anträge und Unterlagen entgegen und leitet diese an die zuständigen Behörden weiter, informiert den Antragsteller über eventuell nachzureichende Unterlagen und nimmt Änderungsanträge entgegen. Er koordiniert die Verfahrenskorrespondenz, verfügt aber über keine Eingriffskompetenzen. Für jedes Verwaltungsverfahren wird ein Bescheid ausgestellt, da es nicht zu einer Verfahrensverschmelzung kommt. Als Konsequenz der Einführung eines Einheitlichen Ansprechpartners nimmt die inter- und intraorganisatorische Vernetzung der Verwaltung zu.

Die zweite Frage kann dahingehend beantwortet werden, dass der Einheitliche Ansprechpartner ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung sein *kann*, wenn ihn die Verwaltungsspitze als solches betrachtet. Folglich kann der Beitrag des Einheitlichen Ansprechpartners zur Verwaltungsmodernisierung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht greifbar abgeschätzt werden. Der dem Einheitlichen Ansprechpartner zugrunde liegende Ansatz des One-Stop-Governments entfernt sich von der klassisch-bürokratischen Einlinienstruktur. Aus der Perspektive der Dienstleister bedeutet die One-Stop-Organisationsform eine Zeit- und Kostenersparnis, womit der Ansatz der Kundenorientierung eingehend vertieft wird. Solche betriebswirtschaftlich inspirierten Modernisierungstendenzen gab es aber auch schon vor der

Dienstleistungsrichtlinie, weshalb nicht von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden kann. Auch das Schlagwort vom „Ende der deutschen Verwaltung“ ist irreführend. Es suggeriert nämlich, dass mit der Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners die deutsche Verwaltung durch europäische Vorgaben auf revolutionäre Weise verändert wurde. Dies entspräche in der Konzeption von Börzel und Risse einer Transformation mit substantiellen Einschnitten. Stattdessen wurden die von der Dienstleistungsrichtlinie vorgegebenen Strukturen aber in das bestehende deutsche Verwaltungssystem eingegliedert.

Die Schwäche des „Goodness of fit“-Ansatzes liegt darin, dass Strukturveränderungen ausschließlich auf den Anpassungsdruck zurückgeführt werden. Dagegen wird der Einfluss der nationalen und subnationalen Akteure auf die Implementierung und damit auf die Veränderung von Strukturen nicht berücksichtigt. Jedoch kommt es gerade darauf an, was die Verwaltungsleitung aus den Vorgaben macht, weshalb das Bild einer Reform unter dem Druck der Richtlinie nicht der Realität entspricht. Eine Kommune könnte sich gegen den Wandel sperren, indem sie formell nur dem Minimum der Umsetzungsanforderungen nachkommt. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern die europarechtlichen Vorgaben nicht auch allgemeine Modernisierungskonzepte aufgreifen, die bereits teilweise in der kommunalen Praxis auf freiwilliger Basis erprobt werden. So war z.B. auch vor der Dienstleistungsrichtlinie die elektronische Kommunikation nach § 3a VwVfG möglich, aber eben nicht rechtsverbindlich.

Durch die Dienstleistungsrichtlinie wird das Konzept des One-Stop-Governments nun erstmals einem flächendeckenden Praxistest unterzogen. Wenn der Einheitliche Ansprechpartner sich bewährt, könnte über eine Stärkung seiner Stellung durch die Übertragung weiterer Kompetenzen nachgedacht werden. Auch das Potenzial für eine Ausweitung auf andere Verwaltungsleistungen ist vorhanden, wobei sich besonders bei komplexen Vorgängen ein hoher Mehrwert bietet. Die elektronische Abwicklung erhält durch die europarechtlichen Vorgaben einen Schub, aber für eine Weiterentwicklung braucht es auch ein starkes Engagement aus der Kommunalverwaltung und den Willen zur Vernetzung. Generell benötigen solche Veränderungen in Organisationszeit, da sich eine neue Verwaltungskultur nur langsam durchsetzt.

Trotz des hier auf den Umsetzungsaufwand und die Auswirkungen gelegten Forschungsschwerpunkts sollte aber nicht vergessen werden, dass die Kommunen auch ein starkes Interesse daran hatten, Einheitliche Ansprechpartner zu werden. Auf den Standortwettbewerb der Kommunen wurde bereits rekuriert. Da die kommunale Ebene die

meisten Bürgerkontakte zählt, werden hier Zufriedenheit bzw. Frustration mit der öffentlichen Verwaltung besonders sichtbar. Das One-Stop-Government kann durch die Orientierung am Bürger bzw. Kunden dabei helfen, die Legitimation der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Aus diesem Grund wurden auch schon vor der Dienstleistungsrichtlinie vereinzelt Projekte mit einem One-Stop-Ansatz realisiert.

Als Forschungsdesiderat lässt sich die fehlende Aufmerksamkeit der Europäisierungsforschung für die kommunale Ebene identifizieren. Daran ansetzend hat diese Arbeit eine Top-down-Perspektive eingenommen und am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners den Fokus auf die Betroffenheit der Kommunen von europäischen Vorgaben gelegt. Nach der Anlaufphase des Einheitlichen Ansprechpartners sollten weitere Untersuchungen – idealerweise in der Form einer Vollerhebung – zur Inanspruchnahme dieser Verwaltungsinstanz, zu den langfristigen Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen und zu den Best-Practice-Modellen angestellt werden. Die Frage, ob die EU-weite Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners zu einer Angleichung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren hin zu einem europäischen Modell führt, könnte Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten sein.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Alemann, Ulrich/Münc, Claudia (2006): Einleitung – Steigerung der kommunalen Europafähigkeit, in: Alemann, Ulrich/Münc, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen: Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 16–24.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (2008): WRRL – Was kommt auf die Kommunen zu!, Hinweispapier, in: http://www.wrrl-kommunal.de/bilder/web/downloads/WRRL-Infos_wib/2008-02_Hinweispapier_WRRL-Kommunen_A4.pdf (19.02.2010).
- Auel, Katrin (2006): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 293–320.
- Bandemer, Stephan von (2005): Qualitätsmanagement, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 452–459.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltung – Organisation – Personal (VOP), Heft 1/1991, S. 6–11.
- Bayerischer Landtag (2009): Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG), Drucksache 16/2627, 17.11.2009, 16. Wahlperiode.
- Becker, Peter (2006): Die EU-Dienstleistungsrichtlinie, SWP-Aktuell 54, in: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3443 (10.03.2010).
- BLAD (2007a): Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“, Papier des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft, in: <http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/anforderungsprofil-fuer-einheitliche-ansprechpartner,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf> (03.03.2010).
- BLAD (2007b): Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands, Papier des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft, in: <http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/verortungsmoeglichkeiten-einheitliche-ansprechpartner,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf> (03.03.2010).

- Börzel, Tanja A. (2003): Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization, in: Queen's Papers on Europeanisation, No. 2/2003, in: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/Europeanisation-Files/Filetoupload,38412,en.pdf> (21.02.2010).
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: European Integration Online Papers (EIoP), No. 15/2000, in: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (21.02.2010).
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren: IVD.
- Bremer, Diana (2009): Mit Hilfe der Dienstleistungsrichtlinie zur Netzwerkverwaltung – Verwaltungsrechtliche Aspekte, in: Göbel, André/Stember, Jürgen (Hrsg.): Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt. Ostbevern: Grimberg, S. 67–78.
- Buhmann, Detlef (2007): Qualitätsmanagement in der Kommune – Überblick und Perspektiven: Der Ansatz im Landkreis Peine, in: http://www.landkreis-peine.de/media/custom/1241_1825_1.PDF (18.05.2010).
- Bundesministerium des Innern (2010): Einheitliche Behördenrufnummer 115, in: http://www.d115.de/cdn_108/nn_739632/Shared-Docs/Publikationen/DE/broschuere__d115,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/broschuere_d115.pdf (21.04.2010).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Starthilfe – Der erfolgreiche Weg in die Selbständigkeit, 34. überarbeitete Auflage, in: <http://www.existenzgruender.de/imperia/md/content/pdf/publikationen/broschueren/starthilfe.pdf> (08.04.2010).
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2008): EU-Dienstleistungsrichtlinie – Konzeptionelle Überlegungen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und zum einheitlichen Ansprechpartner, in: <http://einheitlicher-ansprechpartner.info/dokumente/2a.pdf> (01.04.2010).
- Calliess, Christian (2007): Die Dienstleistungsrichtlinie: Von der grundfreiheitlichen Deregulierung zur europäischen Re-Regulierung?, Referat im Rahmen der Vortragsreihe „Rechtsfragen der europäischen Integration“. Bonn: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht.

- Deutscher Bundestag (2005): Aussprache zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Plenarprotokoll 15/184, 30.06.2005, 15. Wahlperiode, S. 17361–17369.
- Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland“, Drucksache 17/728, 16.02.2010, 17. Wahlperiode.
- Deutschland-Online (2008): Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, Projektbericht vom 24.09.2008, in: http://213.216.17.150/DOL/Bericht_Anlagen/Projektbericht_Langfassung.pdf (05.03.2010).
- Ernst, Christian (2009): Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners i.S. der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch das 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Heft 15/2009, S. 953–961.
- Eurochambres (2010): Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States – The Chambers’ Perspective, Policy Survey February 2010, in: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/eurochambres-report_en.pdf (24.05.2010).
- Europäische Kommission (2002): Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM (2002) 441 endgültig.
- Europäische Kommission (2007): Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, in: <http://www.dienstleisten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/erlaeuterndes-umsetzungshandbuch-der-kommission,property=pdf,rwb=true.pdf> (20.03.2010).
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat (Lissabon), 22./23. März 2000, in: http://ue.int/ue-Docs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-11.do.htm (28.03.2010).
- Fischer, Hans Georg (2006): Die Rolle des europäischen Gemeinschaftsrechts in der kommunalen Verwaltungspraxis, in: Alemann, Ulrich/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen: Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 105–118.
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Goetz, Klaus H. (2001): Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?, in: Journal of European Public Policy, No. 6/2001, S. 1032–1051.

- Goetz, Klaus H. (2006): Europäisierung der Öffentlichen Verwaltung – Oder Europäische Verwaltung? in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 37/2006, S. 472–490.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: Journal of European Public Policy, No. 6/2001, S. 1013–1031.
- Hagen, Martin/Kubicek, Herbert (2000): One-Stop-Government in Europe: An Overview, in: Hagen, Martin/Kubicek, Herbert (Hrsg.): One-Stop-Government in Europe: results of 11 national surveys. Bremen: University of Bremen, S. 1–36.
- Haug, Peter (2004): Kommunale Wirtschaftsförderung: Eine theoretische und empirische Analyse. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Hollbach-Grömig, Beate (2008): „Planspiel EA NRW“: Hilfestellung zur Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Dokumentation Februar 2008. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hollbach-Grömig, Beate/Floeting, Holger (2008): Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven, Difu-Papers Juli 2008. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Ipsen, Jörn (2006): Niedersächsisches Kommunalrecht. Stuttgart [u.a.]: Boorberg.
- Jann, Werner (2004): Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?, in: Jann, Werner et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 9–21.
- Jock, Christian (Hrsg.) (2008): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/2007, Untersuchung im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kelle, Udo (2008): Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung: Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (1994): Das kleine Rathaus: Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (2006): Gemeindeverfassungen, in: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Kommunale Politik und Verwaltung, WeltTrends-Lehrtexte 8. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 27–48.

- Knemeyer, Franz-Ludwig (2007): Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage. Berlin [u.a.]: Springer-Verlag, S. 217–243.
- Kochniss, Bodo (2003): Aktive Bürgerschaft: Über die Rollen des Bürgers im Verhältnis zur Verwaltung, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 22. Münster: Lit.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1990): Organisation der Wirtschaftsförderung, KGSt-Gutachten Nr. 8/1990. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2002): „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, Bericht Nr. 5/2002. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2009): Nachhaltige Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie in Kommunen: Fragen und Antworten zum Projekt „Einheitlicher Ansprechpartner“, Materialien Nr. 3/2009. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2010): Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Kundenorientierte Strukturen und Prozesse durch den einheitlichen Ansprechpartner, Materialien Nr. 2/2010. Köln: KGSt.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2009): Zahl der Gemeinden, Verwaltungseinheiten und gemeindefreien Gebiete nach Kreisen am 30. Juni 2009, in: http://www.nls.niedersachsen.de/file/AI2-hj1-2009_Seite7.pdf (23.04.2010).
- Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2009): Experteninterview, in: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Taffertshofer, Andreas (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung: Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 32–56.
- Lucke, Jörn von/Eckert, Klaus-Peter/Breitenstrom, Christian (2008): IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Gestaltungsoptionen, Rahmenarchitektur und technischer Lösungsvorschlag, in: http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/_docs/eu-dlr_it-umsetzung_white-paper-2-0_080805.pdf (21.06.2010).
- Mann, Günter (1997): Niedersachsen, in: Hartmann, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 348–382.

- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.
- Miller, Manfred (2009): EU-Dienstleistungsrichtlinie – einige kritische Anmerkungen, in: Göbel, André/Stember, Jürgen (Hrsg.): Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt. Ostbevern: Grimberg, S. 141–158.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Neidert, Anne (2008): Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 117–148.
- Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag (2006): NIHK bietet Hilfe bei Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie an, Presseerklärung vom 16. Juni 2006, in: http://www.n-ihk.de/images_beitraege/downloads/reports/nihk_pi_17_anlaufstelle.pdf (14.05.2010).
- Niedersächsischer Landkreistag (2008): Landkreise sind „geborene“ Ansprechpartner für Dienstleister, Presseerklärung vom 23. April 2008, in: http://www.nlt.de/pics/medien/1_1208945769/Einheitlicher_Ansprechpartner.pdf (14.05.2010).
- Niedersächsischer Landtag (2008): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Sachstand zur Ansiedlung der Einheitlichen Ansprechpartner“, Drucksache 16/467, 12.09.2008, 16. Wahlperiode.
- Niedersächsischer Landtag (2009): Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG), Drucksache 16/1740, 14.10.2009, 16. Wahlperiode.
- Niedersächsischer Landtag (2010): Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr auf die Mündliche Anfrage „Erfahrungen mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie“, Plenarprotokoll 16/71, 30.04.2010, 16. Wahlperiode, S. 8981–8983.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2005): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, in: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C13472001_L20.pdf (23.04.2010).
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2009): Liste der Verfahren, die über die Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können, in: http://www.mw.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5500&article_id=15989&psmand=18 (21.05.2010).

- d'Orta, Carlo (2003): What Future for the European Administrative Space?, in: European Institute of Public Administration (EIPA) Working Papers, No. 2003/W/5, in: http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070816115317_2003w05.pdf (15.06.2010).
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, in: European Integration Online Papers (EIoP), No. 8/2000, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (20.02.2010).
- Reichard, Christoph (2006): Verwaltung als öffentliches Management, in: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Kommunale Politik und Verwaltung, WeltTrends-Lehrtexte 8. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 68–94.
- Reinhard, Markus (2009): Verwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) in Niedersachsen, in: Niedersächsischer Städtetag-Nachrichten (NST-N), Heft 8/2009, S. 144 f.
- Röckinghausen, Marc (2009): Das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ – Änderungen im Verwaltungsverfahren zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsverblätter (NWVBl), Heft 12/2009, S. 464–469.
- Ruge, Kay (2009): Die Wahrnehmung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Heft 1/2009, S. 45–59.
- Ruge, Kay (2010): Dienstleistungsrichtlinie. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Schäffer, Michael (2008): Praxisstudie zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie für die Niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, in: <http://www.umsetzung-dienstleistungsrichtlinie.de/index-Dateien/Page436.htm> (21.04.2010).
- Schedler, Kuno/Felix, Jürg (2000): Veränderung dank neuer Legitimation: Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung, in: <http://www.alexandria.unisg.ch/publications/13259> (08.04.2010).
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): New Public Management, 4. Auflage. Bern [u.a.]: Haupt.
- Schimmelfennig, Frank (2004): Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas, in: Leviathan, Heft 2/2004, S. 250–268.

- Schliesky, Utz (2008): Das Ende der deutschen Verwaltung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform, in: Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 1–32.
- Schmid, Werner (2003): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Schnittstelle zu den Kommunen, in: Zeitung des Bayerischen Gemeindetags (BayGTzeitung), Heft 2/2003, S. 44–46.
- Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz (2009): Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 1/2009, S. 1–12.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung, 8. Auflage. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Schulz, Edwin (2007): One-Stop Government – verwaltungsorganisationsrechtliche Rahmenbedingungen und verfassungsrechtliche Grenzen für die Umsetzung in Schleswig-Holstein. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.
- Schulz, Sönke (2008): Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 24/2008, S. 1028–1036.
- Schuppan, Tino (2010): Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus organisatorischer E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 73–86.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2007): Programm „ServiceStadt Berlin“, in: http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/070604_2_programm_endfassung.pdf?start&ts=1270798425&file=070604_2_programm_endfassung.pdf (21.04.2010).
- Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt (2002): Der Europäische Verwaltungsraum – forschungsleitende Fragestellungen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 305–325.
- SIGMA (1999): European Principles for Public Administration, in: SIGMA Papers, No. 27/1999, in: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf> (18.02.2010).
- Spiegel, Erika (2007): Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage. Berlin [u.a.]: Springer-Verlag, S. 23–56.

- Statistisches Bundesamt (2010): Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.03.2010 (1. Quartal), in: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/31032010__1__Quartal,property=file.xls (16.06.2010).
- Stober, Rolf (2008): Die Bedeutung der Dienstleistungsrichtlinie (DLR) für das Wirtschaftsverwaltungsrecht – Turbo für die Wirtschaft oder Innovationsschub für die Wirtschaftsverwaltung?, in: *Wirtschaft und Verwaltung (WiVerw)*, Heft 3/2008, S. 139–150.
- Stöß, Angela (2000): Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung: Die Handlungsspielräume deutscher Kommunen unter Einwirkung der Europäischen Union aus ökonomischer Perspektive. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.
- Streinz, Rudolf/Leible, Stefan (2008): Einleitung, in: Schlachter, Monika/Ohler, Christoph (Hrsg.): *Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 23–82.
- Thieme, Werner (1995): *Einführung in die Verwaltungslehre*. Köln [u.a.]: Carl Heymanns Verlag.
- Vink, Maarten (2002): What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf (13.05.2010).
- Vogelgesang, Klaus/Lübking, Uwe/Ulbrich, Ina-Maria (2005): *Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – neue Steuerungsmodelle*, 3. Auflage. Berlin: Erich Schmidt.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Originaldruck 1921. Tübingen: Mohr.
- Wegener, Alexander (2007): *Kommunale Dienstleistungspartnerschaften: Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung*, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, in: http://www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_22853_22854_2.pdf (21.04.2010).
- Wessels, Wolfgang (2000): *Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960–1995*. Opladen: Leske und Budrich.
- Wind, Martin (2008): Leichtfertiger Umgang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie? Die rechtzeitige Umsetzung kann zum Problem werden, in: *innovative Verwaltung*, Heft 3/2008, S. 14–16.
- Windoffer, Alexander (2007): *Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Problemfelder*

- und Anpassungsbedarf im nationalen Recht, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, Heft 5/2007, S. 495–501.
- Windoffer, Alexander (2008): *Das System des einheitlichen Ansprechpartners*, in: Leible, Stefan (Hrsg.): *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland*. Jena: JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, S. 25–41.
- Wirtschaftsministerkonferenz (2007): *Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 4./5. Juni 2007 in Eisenach (Ziffer 2 zu Punkt 2.2 der Tagesordnung)*.
- Ziekow, Jan (2007): *Die Auswirkung der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahrenrecht*, in: *Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (GewArch)*, Heft 5/2007, S. 179–217 und Heft 6/2007, S. 217–225.
- Ziekow, Jan/Beck, Dieter/Bohne, Eberhard/Hill, Hermann/Jansen, Dorothea (2006): *Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungsrichtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Rechtsquellen

- Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner für das Land Baden-Württemberg (EAG BW) vom 01.12.2009 (GBl. Baden-Württemberg S. 679).
- Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Saarland (EAG Saarland) vom 10.02.2010 (Abl. Saarland S. 23).
- Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner im Freistaat Sachsen (SächsEAG) vom 13.08.2009 (SächsGVBl. S. 446).
- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3830), in der Fassung vom 11.08.2009 (BGBl. I S. 2723).
- Gewerbeordnung (GewO) vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), in der Fassung vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2258).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I S.1), in der Fassung vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2248).
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) vom 28.10.2006 (Nds. GVBl. S. 473), in der Fassung vom 03.02.2010 (Nds. GVBl. S. 41).
- Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKG) vom 19.02.2004 (Nds. GVBl. S. 63), in der Fassung vom 13.05.2009 (Nds. GVBl. S. 191).

- Niedersächsisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG) vom 16.12.2009 (Nds. GVBl. S. 481).
- Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 30.10.2006 (Nds. GVBl. S. 510), in der Fassung vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366).
- Niedersächsische Verfassung (NV) vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), in der Fassung vom 18.06.2009 (Nds. GVBl. S. 276).
- Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) vom 03.12.1976 (Nds. GVBl. S. 311), in der Fassung vom 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361).
- „Rastede-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts, 2 BvR 1619, 1628/83 vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127).
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL) vom 23.10.2000 (ABl. EU Nr. L 327 S. 1).
- Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge vom 31. März 2004 (ABl. EU Nr. L 134 S. 114) zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1177/2009 der Kommission vom 30. November 2009 (ABl. EU Nr. L 314 S. 64).
- Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie – DLRL) vom 12.12.2006 (ABl. EU Nr. L 376 S. 36).
- Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) vom 11.12.2008 (BGBl. I S. 2418).
- Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO) vom 06.08.2008 (ABl. EU Nr. L 214 S. 3).
- Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung – AllGO) vom 05.06.1997 (Nds. GVBl. S. 171), in der Fassung vom 07.12.2009 (Nds. GVBl. S. 452).
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) konsolidierte Fassung vom 30.03.2010 (ABl. EU Nr. C 83 S. 47).
- Vertrag über die Europäische Union (EUV) konsolidierte Fassung vom 30.03.2010 (ABl. EU Nr. C 83 S. 13).

Anhang

Anhang 1: Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland²¹⁵

Bundesland	Verortungsmodell	EA
Baden-Württemberg	Kooperationsmodell (Kammern, Landkreise und Stadtkreise)	Bis zu 74
Bayern	Kooperationsmodell (Kammern, Landkreise und kreisfreie Gemeinden)	Bis zu 119
Berlin	Landesmodell (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen in Kooperation mit den Kammern)	1
Brandenburg	Landesmodell (Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten)	1
Bremen	Kommunalmodell (Wirtschaftsförderung Bremen GmbH)	1
Hamburg	Kammermodell	1
Hessen	Landesmodell (Regierungspräsidien in Darmstadt, Gießen und Kassel)	3
Mecklenburg-Vorpommern	Kammermodell (IHK zu Neubrandenburg, IHK zu Rostock, IHK zu Schwerin, HWK Ostmecklenburg-Vorpommern, HWK Schwerin).	5
Niedersachsen	Kommunalmodell (unter Beteiligung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr)	54
Nordrhein-Westfalen	Kommunalmodell (unter Beteiligung der Kammern)	25
Rheinland-Pfalz	Landesmodell (Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und Süd)	2
Saarland	Kammermodell	1
Sachsen	Landesmodell (Landesdirektion Leipzig)	1
Sachsen-Anhalt	Landesmodell (Landesverwaltungsamt Halle)	1
Schleswig-Holstein	Kooperationsmodell (Anstalt öffentlichen Rechts)	1
Thüringen	Kammermodell (IHK Erfurt, HWK Erfurt, IHK Ostthüringen zu Gera, HWK für Ostthüringen, IHK Südthüringen, HWK Südthüringen)	6

²¹⁵ Vgl. KGSt (2010), S. 63; Deutscher Bundestag (2010), S. 2 f.

Anhang 2: Einheitliche Ansprechpartner in Niedersachsen (53+1)²¹⁶

1. Ministerium (1 EA):
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
2. Region (eigener Status) (1 EA):
Hannover
3. Landkreise (37 EA):
Ammerland, Aurich, Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Friesland, Gifhorn, Goslar, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg (Weser), Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Osterholz, Osterode am Harz, Peine, Rotenburg (Wümme), Schaumburg, Soltau-Fallingb., Stade, Uelzen, Verden, Wesermarsch, Wittmund, Wolfenbüttel
4. Kreisfreie Städte (7 EA):
Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfsburg
5. Sonderstatus (2 EA):
Göttingen, Landeshauptstadt Hannover
6. Große selbstständige Städte (6 EA):
Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems)

²¹⁶ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2009), S. 11.

Anhang 3: Experteninterviews

Von insgesamt neun Interviews wurden fünf persönlich (am 6./7. Mai 2010) und vier telefonisch (am 15. April/5. Mai 2010) geführt. Soweit die Befragten einverstanden waren, wurden die Interviews digital aufgezeichnet. In einem Fall wurde ein Gesprächsprotokoll erstellt. Um die gewünschte anonymisierte Auswertung zu gewährleisten, wurden die Namen der Befragten durch Buchstabenbezeichnungen („Interview A“ bis „Interview I“) ersetzt. Aus Anonymitätsgründen werden die Gesprächsaufzeichnungen nicht veröffentlicht.

Interview A	15. April 2010	Interview F	06. Mai 2010
Interview B	05. Mai 2010	Interview G	07. Mai 2010
Interview C	05. Mai 2010	Interview H	07. Mai 2010
Interview D	05. Mai 2010	Interview I	07. Mai 2010
Interview E	06. Mai 2010		

Anhang 4: Interviewleitfaden

1. Wie oft wurde der Service des Einheitlichen Ansprechpartners seit dem 28. Dezember 2009 in Anspruch genommen?
2. Auf welchem Stand ist die Umsetzung der Einheitlichen Ansprechpartner in Niedersachsen?
3. Wieso wurde in Niedersachsen das Kommunalmodell gewählt?
4. Wie ist der Einheitliche Ansprechpartner in die kommunale Verwaltungsorganisation eingepasst?
5. Wie lässt sich der hohe Anteil der Wirtschaftsförderungsstellen als Einheitliche Ansprechpartner erklären?
6. Wie waren die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, insbesondere mit der Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners? Was waren die größten Herausforderungen?
7. Wie sah die konkrete Projektstruktur zur Umsetzung aus? Wer war daran beteiligt und wie viele Treffen fanden statt?
8. Wie war die Kommunikation und Zusammenarbeit von Land und Kommunen?
9. Welche Kosten sind im Rahmen der Umsetzung entstanden? Wer trägt diese Kosten?
10. Wurden Stellen für die Erfüllung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners geschaffen?
11. Wurden Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter angeboten?
12. Halten Sie den Einheitlichen Ansprechpartner in seiner jetzigen Umsetzung für ein geeignetes Instrument, um Unternehmensgründungen und –niederlassungen zu erleichtern?
13. Sehen Sie im „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ das Potenzial einer Ausweitung auf andere Verwaltungsleistungen im Sinne eines One-Stop-Governments?

14. Welche Rolle spielt die Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners im Zusammenhang mit der Modernisierung der Verwaltung?
15. Wird die Dienstleistungsrichtlinie und deren Umsetzung auch 2010 ein Thema sein?

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie war bis zum 28. Dezember 2009 von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Ihr „Herzstück“ bildet die Einführung eines sog. Einheitlichen Ansprechpartners, der grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleister bei den dafür erforderlichen Genehmigungsformalitäten unterstützen soll. Die konkrete Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners variiert unter den Mitgliedsstaaten. In Deutschland oblag die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners den Bundesländern, die zwischen vier Optionen wählen konnten: dem Kommunalmodell, dem Kammermodell, dem Landesmodell oder einem Kooperationsmodell. Als Untersuchungsgegenstand wurde die Dienstleistungsrichtlinie gewählt, weil es sich um einen aktuellen Rechtsakt handelt, die Entstehungsgeschichte einen folgenreichen Umsetzungsprozess andeutete und die kommunale Ebene davon betroffen ist. Ein zentrales Element der Dienstleistungsrichtlinie ist der Einheitliche Ansprechpartner, der zur Verwaltungsvereinfachung beitragen soll.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127
ISBN 978-3-86956-141-7



9 783869 1561417