

Das System des Einheitlichen Ansprechpartners

Aufgaben – Ansiedlungsoptionen – Ausgewählte Problemkomplexe

Alexander Windoffer

I. Einführung

Im dritten und letzten Jahr der Frist zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG sind wesentliche rechtliche und praktische Fragen geklärt und die Implementierung der Vorgaben auf den Weg gebracht worden. Wie erwartet zeigen sich jedoch angesichts der Komplexität der Umsetzungsaufgabe fortwährend neue Problemstellungen bzw. harren offene Fragen weiter der Klärung. Die folgende Darstellung unternimmt den Versuch, in der gebotenen Kürze zugleich die bereits einer breiten Diskussion unterzogenen und konsolidierten Grundlagen zur Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner wiederzugeben als auch einige aktuelle verfassungsrechtliche Probleme aufzuzeigen. Sie widmet sich zunächst dem Aufgabenbereich des einheitlichen Ansprechpartners (dazu unten II.) und der auf Bundesebene mit dem 4. VwVfG-ÄndG erfolgten verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung (dazu unten III.). Es schließt sich eine nähere Betrachtung der für die Umsetzung auf Landesebene relevanten Problematik des verbandsebenenübergreifenden Handelns des einheitlichen Ansprechpartners an (dazu unten IV.). Sodann sollen in knapper Form Anforderungen und Modellüberlegungen zur Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners behandelt und anschließend den im Falle einer Ansiedlung (auch) auf kommunaler Ebene bedeutsamen Fragen einer (zwangswweisen) Kooperation und der Konnexität nachgegangen werden (dazu unten V.).

II. Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners nach der DLRL

Das Aufgabenportfolio des einheitlichen Ansprechpartners ist bereits Gegenstand zahlreicher Abhandlungen gewesen.¹ Fasst man die herausgearbeiteten Anforderungen zusammen, so lässt sich der Richtlinie entnehmen, dass

- ▶ alle kraft Rechtsvorschrift zur Aufnahme oder Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten bei Behörden im funktionellen Sinne zu erledigenden Verfahren und Formalitäten (z. B. Genehmigungen, Anzeigen, Anmeldungen, Eintragungen) – einschließlich Verfahren der nachträglichen Kontrolle, nicht aber Rechtsbehelfsverfahren – einer Abwicklung über den einheitlichen Ansprechpartner zugänglich gemacht werden müssen, wobei letzterer auf Wunsch des Dienstleisters die gesamte Verfahrenskorrespondenz (Antrag, Unterlagen, Erklärungen, Rücklauf etc.) in einer Boten-, „Front Office“- bzw. „One Stop Shop“-Funktion, nicht aber Vertreterstellung zu Behörden oder Dienstleistern, vermittelt (Art. 6 I DLRL) und sich hierbei auch als Unterstützer („Verfahrenspartner“) des Dienstleisters versteht,
- ▶ die o. g. Tätigkeit gleichwohl nicht mit Änderungen der nationalen Zuständigkeitsordnung verbunden sein muss (Art. 6 Abs. 2 DLRL),
- ▶ der einheitlichen Ansprechpartner ferner in eigener Zuständigkeit, gleichsam als „Wegweiser“, Basisinformationen erteilt (Art. 7 I DLRL) und, bei sachgerechtem Verständnis, auch als Vermittler der von den Fachbehörden zu erteilenden Rechtsauslegungsinformationen gemäß Art. 7 II DLRL fungiert, und
- ▶ sowohl Informationserteilung als auch Verfahrensabwicklung aus der Ferne und elektronisch möglich sein müssen (Art. 7 III, 8 I DLRL), ferner die Gewährung von Informationen bestimmten weiteren für Dienstleister vorteilhaften Anforderungen zu genügen hat (s. Art. 7 II 2, 3, IV-V DLRL).

1 Vgl. aus der Vielzahl der Darstellungen etwa *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“, Stand 1. Oktober 2007; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 26 ff.; *Alexander Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 25 ff.; ders., Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, DVBl. 2006, 1210 (1211 ff.); *Jan Ziekow/Alexander Windoffer*, in: Monika Schlachter/Christoph Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 6 Rn. 5 ff., Art. 7 Rn. 5 ff., Art. 8 Rn. 2 ff.

Einige Anmerkungen verdient der personelle und sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie:² Begünstigt sind Erbringer von Dienstleistungen i. S. v. Art. 43, 49 EGV, d. h. selbständiger, regelmäßig entgeltlich und grenzüberschreitend getätigter Leistungen insbesondere des Handwerks, des Handels und der freien Berufe; umfasst sind sowohl Tätigkeiten mit als auch ohne Niederlassung im Bestimmungsstaat. Ungeachtet der grundsätzlichen Zielsetzung einer „Eins-zu-eins-Umsetzung“ sekundären Gemeinschaftsrechts erscheint bezogen auf das Angebot des einheitlichen Ansprechpartners eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf

- ▶ Inländer, insofern herrscht in Deutschland Konsens,
- ▶ gemäß Art. 2 DLRL ausgenommene Tätigkeiten, da die Ausnahmen auf materielle Anforderungen, nicht aber auf die Vorteile des einheitlichen Ansprechpartners abzielen, sowie
- ▶ bestimmte Bereichsausnahmen (z. B. Steuern, Sozialversicherung) und i. S. v. Erwägungsgrund 9 nicht dienstleistungsspezifische Anforderungen (z. B. des Bau- und Umweltrechts), die zur Aufnahme oder Ausübung der Tätigkeit zu erfüllen sind,

geboten oder jedenfalls sinnvoll.³

III. Verwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung durch §§ 71a ff. VwVfG (Bund)

Gemäß § 71a I VwVfG (Bund) wird der Anwendungsbereich des mit dem 4. VwVfG-ÄndG⁴ eingeführten „Verfahrens über eine einheitliche Stelle“ (nur) kraft fachgesetzlicher Anordnung eröffnet. Außer der – organisationsrechtlich und verwaltungspraktisch zur Verhinderung des Eindrucks einer auch sachlichen Allzuständigkeit zu vermeidenden – Bezeichnung „einheitliche Stelle“ ist die gewählte Regelungstechnik des Fachgesetzvorbehalts kritisch

2 Hierzu eingehend *Anika D. Luch/Sönke E. Schulz*, Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Utz Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 1, 2007, S. 33 ff.; dies., Der sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, ebd., S. 59 ff.

3 Vgl. *Alexander Windoffer*, Stellungnahme 14/1879 des Landtags Nordrhein-Westfalen für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses am 8. Mai 2008, S. 7 f.

4 Hierzu im Einzelnen auch *Ulrich Ramsauer*, Änderungsbedarf im Verwaltungsverfahrenrecht aufgrund der Dienstleistungs-Richtlinie, NordÖR 2008, 417 ff.; *Kay Ruge*, Einheitlicher Ansprechpartner im neuen Verwaltungsverfahrenrecht, NdsVBl. 2008, 305 ff.; *Heribert Schmitz/Lorenz Prell*, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, 1 ff.; *Alexander Windoffer*, Die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, DÖV 2008, 797 ff.; *Jan Ziekow*, Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrenrecht, WuV 2008, 176 ff.

zu betrachten, da sie das Risiko von Umsetzungsdefiziten birgt und zugleich eine schier unüberschaubare Zahl von Rechtsänderungen erfordert, z. B. in Friedhofssatzungen von über 12.000 Gemeinden. Stattdessen hätte sich, dem Beispiel des § 71a VwVfG a. F. folgend, eine positive Definition des Anwendungsbereichs empfohlen;⁵ evtl. bestehende Unklarheiten könnten im Wege des Innenrechts, flankiert durch einen entsprechenden – ohnedies herzustellen – Internetauftritt, beseitigt werden. § 71a II VwVfG ordnet die Geltung bestimmter Verfahrens- und Informationspflichten, insbesondere der elektronischen Verfahrensführung, auch für den Fall eines Direktkontakts mit den Behörden an. Das Verfahren ist unabhängig von einer Grenzüberschreitung i. S. d. Art. 43, 49 f. EGV, schließt mithin auch rein inländische Sachverhalte ein.

§ 71b VwVfG setzt u. a. Art. 6 I DLRL um, indem er die Mittlung der gesamten Verfahrenskorrespondenz vom Dienstleister zur Behörde (Abs. 1) und zurück (Abs. 5) über den einheitlichen Ansprechpartner eröffnet. Gemäß dem Vorschlag des Speyer-Gutachtens tritt drei Tage nach Eingang von Erklärungen und Unterlagen beim einheitlichen Ansprechpartner, der diese unverzüglich weiterzuleiten hat (Abs. 1), eine Fiktion des Zugangs bei der zuständigen Behörde ein, wobei der Eingang beim einheitlichen Ansprechpartner fristwährend wirkt (Abs. 2). Die Behörde stellt eine Empfangsbestätigung mit rechtlichen Hinweisen u. a. zum Beginn des Laufs von Entscheidungsfristen und zur Genehmigungsfiktion aus (Abs. 3). Fehlende Unterlagen sind unverzüglich nachzufordern, der Eingang beim einheitlichen Ansprechpartner ist zu bestätigen (Abs. 4). Wichtig ist hier, dass der Fristenlauf erst mit Zugang bei der zuständigen Behörde beginnt; es sind mithin zum Eingangsdatum drei Tage hinzuzuzählen. Ebenso tritt die Vollständigkeit unabhängig von ihrer Bestätigung ein. Auch der Behördenrücklauf einschließlich der Bekanntgabe hat regelmäßig über den einheitlichen Ansprechpartner zu erfolgen (Abs. 5). Abs. 6 enthält schließlich betreffend die Bekanntgabe per Postversand ins Ausland Spezialregelungen zu §§ 41 II und 15 VwVfG.

§ 71c VwVfG normiert in Abs. 1 die aus Art. 7 DLRL resultierenden Informationspflichten des einheitlichen Ansprechpartners und in Abs. 2 diejenigen der Fachbehörden ergänzend zu § 25 VwVfG. An dieser Stelle hätte dem einheitlichen Ansprechpartner ggf. ebenfalls eine Mittlerstellung zugewiesen werden können. § 71e VwVfG setzt Art. 8 I DLRL um und ordnet abweichend vom bisherigen Prinzip der Freiwilligkeit in § 3a I VwVfG

5 Vgl. *Alexander Windoffer*, Die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder zur verwaltungsrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, DÖV 2008, 797 (798 f.).

auf Wunsch des Antragstellers bzw. Anzeigepflichtigen das elektronische Verfahren verbindlich an.

Zur Effektuierung der Zusammenarbeit mit den Behörden und der Unterstützerfunktion des einheitlichen Ansprechpartners sieht § 71d VwVfG ein gemeinsames Hinwirken auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung sowie eine gegenseitige Unterstützungspflicht der Ansprechpartner und zuständigen Behörden vor; für die Länder schlägt der Bund-Länder-Entwurf eine Erstreckung dieser Pflicht auch auf Behörden und einheitliche Ansprechpartner des Bundes bzw. anderer Länder vor.⁶ Insbesondere diese Vorschrift bietet Anlass zu den nachfolgend unter IV. anzustellenden Überlegungen zur verbandsebenenüberschreitenden Tätigkeit des einheitlichen Ansprechpartners.

IV. Verfassungsrechtliche Fragen der Verbandsebenenüberschreitung

Die Verwaltungsverfahren sämtlicher Behörden unabhängig von deren Rechtsträger umfassende Tätigkeit des einheitlichen Ansprechpartners wirft in föderalen Systemen wie dem bundesdeutschen die Frage auf, inwieweit der einheitliche Ansprechpartner zu verbandsebenenüberschreitendem Handeln verpflichtet oder berechtigt ist und wie einem entsprechenden Regelungsbedarf Rechnung getragen werden kann.

1. Konstellationen verbandsübergreifenden Handelns

Zu unterscheiden sind zwei Konstellationen verbandsübergreifenden Handelns des einheitlichen Ansprechpartners, nämlich

- ▶ die Unterstützung innerhalb seines Verbands (Bundeslands) niedergelassener bzw. ohne Niederlassung tätiger Dienstleister im Wege der Abwicklung von Verfahren, für die Behörden eines anderen Verbands, insbesondere Bundesbehörden, sachlich zuständig sind (im Folgenden: Konstellation 1), und
- ▶ die Unterstützung außerhalb seines Verbands, d. h. in einem anderen Bundesland niedergelassener bzw. ohne Niederlassung tätiger Dienstleister, mithin also „exterritoriales“ Tätigwerden des einheitlichen Ansprechpartners selbst (im Folgenden: Konstellation 2).

6 Vgl. Bund/Länder-Musterentwurf für ein Gesetz zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie vom 30.05.2008, S. 8.

Innerhalb von Konstellation 2 sind zusätzlich zwei Varianten denkbar, nämlich

- ▶ eine „freie Erstwahl“ des einheitlichen Ansprechpartners, mithin dessen von (Verbands- und örtlichen) Zuständigkeiten unabhängige Auswahl bei der ersten Anbahnung einer Dienstleistungstätigkeit, und
- ▶ eine „Mitnahme“ des einheitlichen Ansprechpartners dergestalt, dass eine bereits in Bundesland A in Anspruch genommene, dort zuständige Kontaktstelle auch für Verfahren betreffend z. B. eine Zweitniederlassung in Bundesland B aufgesucht wird.⁷

§ 71d VwVfG schließt jedenfalls Konstellation 1 ein, will Konstellation 2 indes der Regelung durch die Länder vorbehalten,⁸ so dass deren Erforderlichkeit bzw. Zulässigkeit zu klären ist.

2. Regelungsbedarf aufgrund der DLRL?

Befragt man die Richtlinie nach einschlägigen Vorgaben, so ergibt sich im Hinblick auf Konstellation 1, dass die aus Art. 6 I DLRL folgende Pflicht der Mitgliedstaaten, Dienstleistern die Abwicklung aller Verfahren und Formalitäten über eine, d. h. ein und dieselbe einheitliche Stelle zu ermöglichen, notwendig auch die Abwicklung von Verfahren der Bundesbehörden durch Kontaktstellen der Länder einschließt. Bezüglich Konstellation 2 zeigt sich dagegen kein eindeutiges Bild: Zwar weist etwa Art. 10 IV DLRL⁹ deutlich auf ein standortungebundenes und von Behördenzuständigkeiten abstrahierendes Verständnis der „Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten“ hin und könnte einen Erst-recht-Schluss von der bundesweiten Geltung des Verfahrensergebnisses (Verwaltungsakts) auf die verfahrensunterstützenden Leistungen der Ansprechpartner namentlich im Weg der „Mitnahme“ nahe legen. Allerdings verhält sich Art. 6 II DLRL eindeutig zur Wahrung der nationalen Zuständigkeitsordnung, so dass hier keine Maßgaben für und wider eine „freie Erstwahl“ oder „Mitnahme“ des einheitlichen Ansprechpartners abzuleiten sind.

7 Hierzu *Utz Schliesky*, Der einheitliche Ansprechpartner und die Grenzen der Verwaltungskompetenz, in: Stefan Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, 2008, S. 43 (56 ff.).

8 Vgl. *Heribert Schmitz/Lorenz Prell*, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, 1 (6).

9 Hierzu *Utz Schliesky*, Der einheitliche Ansprechpartner und die Grenzen der Verwaltungskompetenz, in: Stefan Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, 2008, S. 43 (58 ff.).

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Frage, inwieweit verbandsübergreifendes Handeln des einheitlichen Ansprechpartners einer Regelung durch die Länder zugänglich ist, muss sodann anhand verfassungsrechtlicher Determinanten beantwortet werden, nämlich der Verwaltungskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30, 83 ff. GG, Stichwort Mischverwaltung), des Bundesstaatsprinzips und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Stichworte Verbandszuständigkeit und Mischverwaltung), des Demokratieprinzips (Stichworte Legitimation und Verantwortungszurechnung) sowie Rechtsstaatsprinzips (Stichworte Verantwortungsklarheit, Normenklarheit/-widerspruchsfreiheit, Bestimmtheit für Anwender und Betroffene, Vorbehalt des Gesetzes/Wesentlichkeit).¹⁰

a) Verbotene Mischverwaltung?

Zunächst könnte mit der Abwicklung von Verfahren der Bundesbehörden ein Fall verbotener Mischverwaltung bzw. vertikaler Kooperation vorliegen. Diesbezüglich ist zwischen der deskriptiven Ebene, d. h. der Kennzeichnung eines Phänomens als Mischverwaltung, und der normativen Ebene, d. h. deren rechtlicher Beurteilung zu differenzieren.¹¹ Deskriptiv lässt sich ein Fall von Mischverwaltung unschwer bejahen, da Stellen des Bundes und eines Landes bei der Ausführung von Bundesgesetzen zusammenwirken. Normativ erscheint es sinnvoll, die vom Bundesverfassungsgericht betreffend die Bewertung vertikaler Kooperationen¹² sowie das Erfordernis demokratischer Legitimation¹³ aufgestellten Kriterien ins Gedächtnis zu rufen, wenngleich diese nicht auf den einheitlichen Ansprechpartner gemünzt sind und daher nur näherungsweise Orientierung bieten. So erachtet das Gericht eine über die Amtshilfe hinausgehende „Dauerhilfe“ für zulässig, sofern keine Heranziehung der Landesverwaltung in weitem Umfang erfolgt. Andererseits soll Mischverwaltung nur für eine eng umgrenzte Verwaltungstätigkeit und bei Vorliegen eines besonderen sachlichen Grundes zulässig sein. Doppelzuständigkeiten oder (umfangreiche) Mitverwaltungs- bzw. Mitentscheidungsbefugnisse sollen ausgeschlossen sein, während koordinierende und infor-

10 Vgl. *BVerfG* NJW 2008, 183 (186 f.).

11 Vgl. *BVerfGE* 63, 1 (38 ff.); *Burgi*, Zukunftsfähige Kooperationen trotz Entflechtung und statt Hochzonung: ein Auftrag für die Föderalismusreform II, BSE 2008, 281 (288 ff.); *Sönke E. Schulz*, Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung?, DÖV 2008, 1028 (1030 f.).

12 Vgl. etwa *BVerfGE* 63, 1 (38 ff.); *BVerfG* NJW 2008, 183 (186 ff.).

13 Vgl. etwa *BVerfGE* 83, 60 (73 ff.); 93, 37 (70 ff.); 107, 59 (94).

mierende Tätigkeiten unproblematisch sind. Demokratisch zu legitimieren ist jedenfalls (d. h. nicht ausschließlich)¹⁴ alles verbindliche Handeln mit Entscheidungscharakter, wobei i. S. e. „Bagatellklausel“ bei Zuständigkeiten für einen eng umgrenzten wenig bedeutsamen Bereich bzw. Aufgaben besonders niedrigen Entscheidungsgehalts geringere Anforderungen zu stellen sind. Vom Legitimationserfordernis ausgenommen sind bloß vorbereitende oder konsultative Tätigkeiten, sofern sich diese nicht zu einer Mitentscheidung verdichten.

Versucht man das Zusammenwirken zwischen Bundesbehörden und einheitlichen Ansprechpartnern – vorbehaltlich einer vertieften Auseinandersetzung mit den einzelnen Kriterien – in das aufgezeigte Koordinatengefüge einzuordnen, so wird man dieses nach seiner Gravität nicht mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegen können. Wenngleich eine dauerhaft unterstützende Mitwirkung beim Gesetzesvollzug vorliegt, nimmt der einheitlichen Ansprechpartner doch lediglich eine Botenfunktion wahr und verfügt nach dem Konzept der DLRL weder über Sachentscheidungskompetenzen noch verfahrensrechtliche Weisungsbefugnisse oder rechtswirksame Einwirkungsmöglichkeiten, sieht man einmal von Pflichtwidrigkeiten wie unterlassener oder verspäteter Weiterleitung von Korrespondenz ab. Auch bleibt die Verantwortung für die Verfahrensführung vollständig bei der zuständigen Behörde. Insofern wird man das Zusammenwirken von einheitlichen Ansprechpartnern und Bundesbehörden im Rahmen von Art. 6 bis 8 DLRL nicht als verfassungswidrige Form der Mischverwaltung einstufen können.

b) Unzulässige Überschreitung der Verbandszuständigkeit?

Bei der Beurteilung verbandsebenenüberschreitenden Verwaltungshandelns sind zwei Hauptfälle zu unterscheiden, nämlich zum einen der Verwaltungsvollzug gegenüber Gebietsfremden, welcher eine Öffnungsklausel – vergleichbar etwa den Regelungen zum exterritorialen Handeln in den Polizeigesetzen – erfordert, und zum anderen die Erstreckung der räumlichen Geltung landesrechtlicher Verwaltungsakte über die Landesgrenzen hinaus, welche einer vertraglichen oder gesetzlichen Anerkennung durch das betroffene Land bedarf.¹⁵ Vorliegend ist lediglich der erste Fall relevant, da der einheitliche Ansprechpartner keine Verwaltungsakte erlässt.

14 Anders etwa *Utz Schliesky*, Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz, ZSE 2008, 304 (320 f.); für einen entsprechend engen Begriff von Mischverwaltung auch *Sönke E. Schulz*, Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung?, DÖV 2008, 1028 (1034).

15 Zum Ganzen eingehend *Martin Oldiges*, Verbandskompetenz, DÖV 1989, 873 (878 ff.).

Eine Verbandsebenenüberschreitung durch den einheitlichen Ansprechpartner in Form der Bedienung gebietsfremder Dienstleister kommt nur in der unter 1. aufgezeigten Konstellation 2 in Betracht. Hier wäre demnach eine gesetzliche Öffnungsklausel einschließlich Regelung zum anwendbaren Recht erforderlich, wonach

- ▶ einheitlichen Ansprechpartner anderer Bundesländer im eigenen Bundesland tätig werden dürfen,
- ▶ eigene einheitliche Ansprechpartner auf Verlangen des Dienstleisters exterritorial tätig werden müssen, soweit das betreffende Landesrecht dies gestattet, und
- ▶ das exterritoriale Handeln nach dem Recht des Landes erfolgt, auf dessen Gebiet sich das exterritoriale Handeln des einheitlichen Ansprechpartners jeweils erstreckt.¹⁶

4. Landesverwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung

Das verbandsebenenübergreifende Handeln des einheitlichen Ansprechpartners könnte in § 71d der Landesverwaltungsverfahrensgesetze wie folgt geregelt werden:

- ▶ Abs. 1 enthielte eine der Bundesregelung entsprechende Pflicht zum gemeinsamen Hinwirken auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung (einschließlich Informationen zum Verfahrensstand), die noch um den Bereich der Informationserteilung gemäß § 71c ergänzt werden könnte.
- ▶ Abs. 2 könnte die Verbandsebenenüberschreitung nach Konstellation 1 regeln, indem die Pflicht nach Abs. 1 auch auf Bundesbehörden sowie Behörden und einheitliche Ansprechpartner der Länder erstreckt würde.
- ▶ In Abs. 3 ließen sich optional Bestimmungen zu Konstellation 2 in Gestalt der „Mitnahme“¹⁷ aufnehmen, die an eine vorangegangene Inanspruchnahme als zuständiger einheitlicher Ansprechpartner für Verfahren über eine „einheitliche Stelle“ nach Bundes- oder Landesrecht zu knüpfen wäre. Diese Vorgabe könnte enger oder weiter

16 Vgl. *Alexander Windoffer*, Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Problemfelder und Anpassungsbedarf im nationalen Recht, *NVwZ* 2007, 495 (498).

17 Von der „freien Erstwahl“ sollte im Sinne der Prognostizierbarkeit des jeweiligen Fallzahlenaufkommens und zur Vermeidung von Fehlentwicklung wie z. B. einer Überbeanspruchung grenznaher Kontaktstellen oder des gezielten Aufsuchens gerüchteweise besonders gut bzw. – mit Blick auf die Genehmigungsfiktion – nachlässig arbeitender einheitlicher Ansprechpartner abgesehen werden.

gefasst werden, je nachdem ob man einen zeitlich-situativen Kontext und die Kontinuität der Dienstleistungstätigkeiten fordert oder nicht. An dieser Stelle wäre sodann die unter c) dargestellte Öffnungsklausel und Regelung zum anwendbaren Recht einzufügen.

- ▶ Abs. 4 schließlich könnte für den Fall von Uneinigkeiten zwischen einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden betreffend die Pflichten nach dem Abschnitt 1a vorsehen, dass die gemeinsame fachlich zuständige Aufsichtsbehörde entscheidet, mangels einer solchen bei landesinternen Vorgängen und in Fällen der Konstellation 2 die Aufsichtsbehörde der zuständigen Behörde, in Fällen der Konstellation 1 dagegen die Aufsichtsbehörde der Stelle, deren Pflichten streitig sind. Ggf. könnte vorab ein Einigungsversuch bei der Aufsichtsbehörden verlangt werden.

V. Ansiedlungsoptionen

1. Vorgaben der DLRL und Modelle in Deutschland (Übersicht)

Die DLRL enthält sich jeglicher Vorgaben hinsichtlich der Verortung des einheitlichen Ansprechpartners. Verlangt wird lediglich eine aus Sicht des Dienstleisters „subjektive Einheitlichkeit“, d. h. die Eindeutigkeit der betreffenden Zuständigkeiten und die Gewährleistung kontinuierlicher Betreuung durch die vom Dienstleister angesteuerte zuständige Kontaktstelle. Anzahl der Ansprechpartner, Ansiedlungsebene im Staatsaufbau und institutionelle Verortung bleiben im Rahmen des Gebots effektiver Richtlinienumsetzung den Mitgliedstaaten überlassen.

In Deutschland sind, den Erwartungen einer Differenzierung im föderalen System entsprechend, folgende Modelle beschlossen bzw. ernsthaft in Erwägung gezogen worden:¹⁸

- ▶ Zentralmodell (Brandenburg, Sachsen),
- ▶ Mittelbehördenmodell (Rheinland-Pfalz),
- ▶ Kommunalmodell (Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen),
- ▶ Allkammer- bzw. Wirtschaftskammermodell (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen),
- ▶ Kooperationen zwischen Land, Kommunen und Kammern (Hessen, Schleswig-Holstein) oder zwischen Kommunen und Kammern (Saarland).

18 Vgl. etwa die Übersicht in: *Landtag des Saarlands*, Drs. 13/2334 vom 17.03.2009, S. 2.

Zieht man die in der Diskussion um den einheitlichen Ansprechpartner vorgebrachten Kriterien zur Ansiedlung dieser Einrichtung heran,¹⁹ so weisen zentralisierte Modelle den Vorteil einer stärkeren Bündelung auf, die den organisatorischen, infrastrukturellen, personellen und damit auch finanziellen Gesamtaufwand geringer hielte und angesichts der hohen Fallzahlen insofern eine möglicherweise effizientere Aufgabenerledigung gestattete. Freilich wäre eine solche „Einheitlichkeit“ im Wortsinne mit der Abkopplung vom lokalen bzw. regionalen „Governance-Netzwerk“ verbunden, deren Bedeutung angesichts des Vorteils einer ortsnahen Erreichbarkeit der Ansprechpartner und der Notwendigkeit eines reibungslosen (auch und gerade) persönlichen Zusammenwirkens aller beteiligten Stellen nicht vernachlässigt werden sollte. Kommunen und vor allem Kammern könnten zudem ihre Vorerfahrungen mit einer über die punktuelle Unterstützung bei der Verfahrensabwicklung hinausgehenden ganzheitlichen „Gründerberatung aus einer Hand“ ins Feld führen, die Kommunen überdies im Besonderen ihre Verfahrensführungsroutine als untere Verwaltungsbehörde.

2. Problemfragen der kommunalen Ansiedlung

a) Zulässigkeit einer pflichtigen Kooperation der Kommunen?

Nicht zuletzt durch die „ARGE“- bzw. „Hartz IV“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁰ hat die Frage, ob die Kommunen kraft Gesetzes zu einer „Zwangskooperation“ mit anderen Verwaltungsträgern verpflichtet werden können, einen Aktualitätsgewinn erfahren.²¹ Die Argumentation des Gerichts²² nimmt ihren Ausgangspunkt in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG), welche die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung, als deren Ausfluss die Organisationshoheit und in deren Rahmen die Kooperationshoheit umschließe. Deren Gewährleistung bestehe jedoch nur nach Maßgabe der Gesetze. Ferner berühre eine Aufgabenübertragung auf andere Träger für sich genommen nicht den Kernbereich der Eigenverantwortlichkeit. Allerdings habe der Gesetzgeber auch außerhalb des Kern-

19 Hierzu *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands, Stand 1. Oktober 2007; *Alexander Windoffer*, Das System des einheitlichen Ansprechpartners, in: Stefan Leible (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland*, Jena 2008, S. 25 (36 ff.); ders., *Ein Jahr EU-Dienstleistungsrichtlinie: Zur Diskussion um den einheitlichen Ansprechpartner unter besonderer Berücksichtigung des „Kammermodells“*, *GewArch* 2007, 97 (99 ff.).

20 BVerfG NVwZ 2008, 183 ff.

21 Aufgegriffen etwa in Nr. 2 des Beschlusses des *Hauptausschusses des Deutschen Städtetags* vom 12.11.2008.

22 Hierzu und zum Folgenden *BVerfG* NVwZ 2008, 183 (185 ff.).

bereichs den Vorrang dezentraler Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Organisatorische Vorgaben, etwa in Gestalt der verbindlichen Anordnung einer gleichzeitigen Aufgabenwahrnehmung durch verschiedene Verwaltungsbehörden, bedürften eines hinreichenden rechtfertigenden Grundes.²³ Ferner müssten sich solche Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung auf dasjenige beschränken, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für erforderlich halten könne, wobei dem Gesetzgeber allerdings grundsätzlich ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme. Nicht als rechtfertigender Grund anzuerkennen seien politische Uneinigheiten über den Aufgabenträger, aus denen dann Kooperationen als Kompromisslösungen resultierten. Diese Argumentation lässt sich auf zwingende Kooperationen der Kommunen als einheitliche Ansprechpartner übertragen, die sich nicht als alternativlos darstellen, sondern hinsichtlich derer angesichts der Vielzahl diskutierter Ansiedlungsoptionen vor dem Hintergrund der Verfassungsgarantien des Art. 28 II GG erhöhte Begründungsanforderungen bestehen.

Über diese verfassungsrechtlichen Aspekte hinaus stellt sich ein weiteres Problem unter dem Gesichtspunkt des Grads der Formalisierung und der Aufgabenübertragung im Rahmen kooperativer Lösungen: So streitet einerseits der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung i. S. v. Art. 28 II GG tendenziell für einen geringeren Grad des Aufgabentransfers und der Formalisierung, etwa zugunsten informeller Kooperationen oder lediglich mandatierender Vereinbarungen. Andererseits steigt die „Vergaberechtsfestigkeit“ gemäß gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben²⁴ mit dem Grad und der Dauerhaftigkeit der Aufgabenübertragung, z. B. bei Kooperationen in Zweckverbänden oder – vorbehaltlich der endgültigen Klärung ihrer vergaberechtlichen Einstufung – mittels delegierender Vereinbarungen. Eine andere Frage ist freilich, ob sich eine entsprechende Ausschreibung mangels Marktes letztlich nicht als reine Formalie erweise, da die Tätigkeit als einheitlicher Ansprechpartner schwerlich eine lukrative Einnahmequelle begründen dürfte.²⁵

23 Dementsprechend verlangen die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit für qualifizierte Formen bindender Kooperationen, nämlich Pflichtverbände und -vereinbarungen, darüber hinausgehend sogar ein „dringendes öffentliches Bedürfnis“ bzw. „Interesse“, s. etwa §§ 11 I, 27 II GKZ BW, §§ 4 I 3, 12 III 1 ZwVG RP.

24 Nationale Rechtsvorschriften wie etwa der jüngst geänderte § 99 I GWB vermögen über diese Vorgaben nicht hinwegzuhelfen.

25 Zur Gebührenfrage s. im Anschluss unter b).

b) Konnexität

Eine Problematik von besonderem Interesse für die Kommunen stellt der Kostenausgleich nach dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip dar. So verlangen Verfassungen mit der strikten Ausprägung dieses Prinzips²⁶ in textlich und z. T. inhaltlich divergierenden Bestimmungen für den Fall der Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen einen finanziellen Ausgleich für wesentliche Mehrbelastungen.²⁷ Durch die Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners bei den Kommunen würde diesen eine neue – hier staatliche²⁸ – Aufgabe übertragen werden. Ein finanzieller Ausgleich käme allerdings nicht in Betracht, wenn die Ansiedlungsentscheidung gemeinschaftsrechtlich veranlasst wäre. Eine solche Veranlassung ist für das „Ob“ der Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner angesichts der zwingenden Vorgaben der Art. 6 bis 8 DLRL unproblematisch gegeben. Jedoch steht dem zur Ansiedlungsentscheidung berufenen Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum²⁹ bezüglich der Aufgabenträgerschaft (sowie übrigens teilweise auch des Aufgabeninhalts, d. h. der beabsichtigten Erweiterungen gegenüber den Mindestanforderungen der DLRL) zu, da eine kommunale Ansiedlung nicht die gemeinschaftsrechtlich einzig zulässige Alternative darstellt. Die Zuweisung der Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners vermag somit prinzipiell die Konnexität zu begründen. Anders dürfte dagegen der Aufwand einzustufen sein, der Kommunen dadurch entsteht, dass sie Verfahren über einheitliche Ansprechpartner abwickeln müssen, die bei anderen Landesbehörden angesiedelt sind, da diese Anforderungen im Anwendungsbereich der DLRL ausschließlich durch das Gemeinschaftsrecht veranlasst sind³⁰ und im Übrigen keinen spezifischen Bezug zur Erledigung gerade der kommunalen Aufgaben aufweisen; hier wird die Aufgabenerfüllung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sicherzustellen sein.

26 Vgl. die Übersicht zu den Regelungen in den Ländern bei *Walter Müller/Horst Meffert*, „Wer bestellt, der bezahlt!“ – Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, *Der Gemeindehaushalt* 2006, 121 ff.

27 Vgl. zum Ganzen auch *Christian Zieglermeier*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, *NVwZ* 2008, 270 ff.; *Ziekow*, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, *DÖV* 2006, 489 ff.

28 Zu dieser Einstufung auch *Hermann-Josef Blanke*, Zur Verbandskompetenz und Staatsaufsicht anlässlich der Verortung des „Einheitlichen Ansprechpartners“ bei den Wirtschaftskammern, *WuV* 2008, 191 (206).

29 Vgl. zu diesem Kriterium *VerfG Brbg*, *Urt. v. 15.12.2008 – VfGBrb 68/07*.

30 Vgl. hierzu auch *Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“*, *LT-Drs. 4/7370 vom 19.03.2009*, S. 5 f.

Der Ausgleichsanspruch setzt voraus, dass trotz der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bestimmungen über die Kostendeckung wesentliche finanzielle Mehrbelastungen verbleiben. Zu einer solchen Kostendeckung können die von den Kosten der Aufgabenerfüllung zu subtrahierenden Gebühren für die Leistungen des (kommunalen) einheitlichen Ansprechpartners beitragen. Entsprechende Gebühren sind ausweislich des Erwägungsgrunds 49 der DLRL zulässig, sollen aber in einem Angemessenheitsverhältnis zu den Kosten der abgewickelten Verfahren stehen. Für letztere wiederum gilt im Hinblick auf die Gebührenerhebung gemäß Art. 13 II 2 DLRL das strikte Kostendeckungsprinzip, welches allerdings weniger zu voreiligen Befürchtungen eines Einbruchs des Gebührenaufkommens als zu Untersuchungen Anlass bieten sollte, ob der auch in diesem Fall bei der Berechnung der Verfahrenskosten unter Berücksichtigung sämtlicher Kostenpositionen und -parameter evtl. noch bestehende „Spielraum nach oben“ bereits ausgeschöpft worden ist.

Verbleibt nach alledem eine wesentliche Mehrbelastung der Kommunen, sind die Ausgleichspflicht des Landes und der ihr korrespondierende Ausgleichsanspruch der Kommunen begründet.

Assessor iur., Dr. rer. publ. Alexander Windoffer ist Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.