

aktuelle stellungnahme 6/08

vom 11. August 2008

Verwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie: Was bringt der Bund/Länder-Musterentwurf?

Von Dr. Alexander Windoffer*

I. Einführung

Die bis zum 28.12.2009 umzusetzende EG-Dienstleistungsrichtlinie (im Folgenden: DLRL)¹ betrifft in vielfältiger Weise auch das Verwaltungsverfahrenrecht: So müssen die Mitgliedstaaten u. a. einheitliche Ansprechpartner zur Unterstützung der Verfahrensabwicklung integrieren (Art. 6 DLRL), spezifische Informationspflichten derselben und der Fachbehörden einführen (Art. 7 DLRL), die elektronische Verfahrenabwicklung und Informationsübermittlung ermöglichen (Art. 7 Abs. 3, Art. 8 DLRL) und Beschleunigungsmaßnahmen wie z. B. vorab festgelegte Entscheidungsfristen und Genehmigungsfiktionen (Art. 13 Abs. 3, 4 DLRL) implementieren. Zur legislativen Umsetzung dieser Vorgaben haben Bund und Länder einen Musterentwurf erstellt,² dessen Regelungsvorschläge nachfolgend vorgestellt, an den Bestimmungen der Richtlinie gespiegelt und bewertet werden sollen. Anschließend ist aufzuzeigen, welcher darüber hinausgehende, im Musterentwurf aber nicht berücksichtigte verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungsbedarf besteht.

II. Regelungsvorschläge des Musterentwurfs

1. Verfahrensabwicklung über einheitliche Ansprechpartner

a) Einbeziehung der Kontaktstellen in den Verfahrensablauf

Gemäß Art. 6 Abs. 1 DLRL muss Dienstleistern die Möglichkeit offenstehen, sämtliche

die Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeiten betreffenden behördlichen Verfahren über einheitliche Ansprechpartner abzuwickeln, die, ohne zwingend zugleich zuständige Behörde zu sein (Art. 6 Abs. 2 DLRL), als Front Office die gesamte Verfahrenskorrespondenz zwischen Dienstleister und zuständigen Behörden bündeln und hierbei (ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber den Fachbehörden) zugunsten des Dienstleisters auf eine zügige Verfahrensabwicklung hinwirken sollen.³

Der Musterentwurf verblüfft zunächst weniger durch die Verortung der entsprechenden Verfahrensregelungen in Abschnitt 1 a des Teils V (§§ 71a ff. VwVfG)⁴ als durch die damit verbundene Ersetzung der bisherigen Beschleunigungsvorschriften dieses Abschnitts. Letztere gehen entweder – so § 71c VwVfG – in § 25 VwVfG auf oder – so §§ 71b, 71d und 71e VwVfG – werden als bereits vom allgemeinen Zügigkeitsgebot des § 10 Satz 2 VwVfG umfasst bzw. zum festen Behördenrepertoire gehörig betrachtet und, da ihre Signalwirkung erreicht sei, künftig für entbehrlich gehalten.⁵ Der Abschnitt soll den Titel „Verfahren über eine *einheitliche Stelle*“ tragen – eine höchst missverständliche Bezeichnung für die lediglich als Mittler fungierenden einheitlichen Ansprechpartner, die, wie durch Art. 6 Abs. 2 DLRL klargestellt und auch in der Entwurfsbegründung bekräftigt,⁶ gerade nicht allzuständige Einheitsbehörde sein sollen; eine bedenkliche Formulierung auch unter Haftungsgesichtspunkten, angesichts deren, wie nicht häufig genug anzumahnen,⁷ auch

und gerade im Außenverhältnis eindeutige Transparenz bezüglich der Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Behörden und einheitlichen Ansprechpartnern herrschen sollte.⁸

§ 71a Abs. 1 VwVfG neu macht die Anwendung des Verfahrens über „einheitliche Stellen“ von einer Anordnung durch Rechtsvorschrift abhängig. Dies erscheint bei vordergründiger Betrachtung plausibel, da die Richtlinie zwar viele, aber nicht sämtliche Verwaltungsverfahren betrifft. Zu bedenken ist hingegen, dass damit die gesetzgebungstechnisch ineffiziente und zudem – nicht zuletzt in Anbetracht der Vielzahl zur Normenprüfung und Rechtsetzung berufener Stellen – fehleranfällige Änderung tausender Rechtsvorschriften, z. B. jeder einzelnen gewerbliche Tätigkeiten regelnden kommunalen Friedhofsatzung, erforderlich würde. Insofern konterkariert der Musterentwurf seine eigene Zielsetzung,⁹ die Entlastungsfunktion der Kodifikation des allgemeinen Verfahrensrechts¹⁰ fruchtbar zu machen. Näher läge es stattdessen, vergleichbar dem geltenden § 71a VwVfG, der für Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung und damit ebenfalls nicht für alle Verfahren gilt, den Anwendungsbereich positiv zu definieren und hierbei auf die Begriffe der selbständigen Tätigkeiten i. S. v. Art. 43, 50 Abs. 1 EGV¹¹ bzw. Art. 4 Nr. 1 und 5 DLRL zurückzugreifen. Freilich sollte, wie im Musterentwurf vorgesehen, der Anwendungsbereich auch auf Inländer ausgedehnt werden.¹² Überdies sollte das Betätigungsfeld der einheitlichen Ansprechpartner alle von Dienstleistern abzuwickelnden Verfahren, mithin auch die von der Richtlinie ausgenommenen (z. B. Anmeldungen beim Finanzamt oder der Krankenkasse), umfassen, um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten, wie durch Art. 10, 47 Abs. 2, 55 EGV gefordert, tatsächlich effektiv zu erleichtern.¹³ Eine generelle Anordnung, in den im o. g. Sinne definierten Fällen das Verfahren über den einheitlichen Ansprechpartner zu eröffnen, hätte zudem den

Vorteil, eventuelle Umsetzungsdefizite in den Spezialgesetzen auffangen zu können. Die vorgesehene Einzelfallanordnung mit der Verlagerung der Mühen einer Feststellung des Anwendungsbereichs von den Behörden auf den Gesetzgeber zu begründen,¹⁴ überzeugt nicht, da der normenprüfende und -anwendende Personenkreis insbesondere auf kommunaler Ebene vielfach identisch sein dürfte und auch der geltende § 71a VwVfG mit dem Merkmal „wirtschaftliche Unternehmung“¹⁵ ähnliche Abgrenzungsleistungen erfordert.

§ 71a Abs. 2 VwVfG neu soll sicherstellen, dass die zuständigen Behörden die in diesem Abschnitt geregelten Pflichten auch dann erfüllen, wenn der Antragsteller oder Anzeigepflichtige auf die – ihm selbstverständlich freigestellte¹⁶ – Inanspruchnahme des einheitlichen Ansprechpartners verzichtet und die Fachbehörden direkt kontaktiert.

Hinsichtlich der Aufgaben- und Funktionszuweisung an den einheitlichen Ansprechpartner folgt der Musterentwurf im Wesentlichen dem „Speyer-Gutachten“;¹⁷ weitergehende Modellüberlegungen hin zu Verfahrensführungs- oder Entscheidungskompetenzen¹⁸ der Ansprechpartner haben getreu der politischen Zielsetzung, EG-Richtlinien grundsätzlich nur „eins zu eins“ umzusetzen,¹⁹ keinen Eingang gefunden. § 71b VwVfG neu regelt in Abs. 1 die Entgegennahme und unverzügliche Weiterleitung von Anzeigen, Anträgen, Willenserklärungen und Dokumenten durch die „einheitliche Stelle“. Abs. 2 fingiert deren Zugang bei der zuständigen Behörde drei Tage nach dem Eingang bei der „einheitlichen Stelle“ (Satz 1)²⁰ und verlagert damit das Risiko der verspäteten Weiterleitung vom Dienstleister auf die zuständige Behörde; der Eingang bei der „einheitlichen Stelle“ ist fristwährend (Satz 2). Diese Regelung verdient den Vorzug gegenüber dem Vorschlag der EG-Kommission, für den Beginn des Laufs behördlicher Entscheidungsfristen bereits auf den Eingang beim einheitlichen Ansprechpartner abzustellen,²¹ womit Art. 6 Abs. 2 DLRL zuwider in

die Verfahrensführungskompetenz der zuständigen Behörden eingegriffen würde. § 71b Abs. 3 und 4 VwVfG neu setzen die formalen Vorgaben der Art. 13 Abs. 5 und 6 DLRL betreffend die Erteilung einer Empfangsbestätigung und die unverzügliche Anforderung nachzureichender Unterlagen um.

§ 71d Satz 1 VwVfG neu verpflichtet „einheitliche Stelle“ und zuständige Behörde, gemeinsam auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung hinzuwirken. Damit statuiert der Musterentwurf eine – abweichend von Amtshilfegrundsätzen dauerhafte²² – wechselseitige Unterstützungspflicht aller „einheitlichen Stellen“ und zuständigen Behörden, wobei für die Länder in Halbsatz 2 folgende Alternativformulierung vorgeschlagen wird: „(...) die Pflicht zur Unterstützung besteht auch gegenüber einheitlichen Stellen oder sonstigen Behörden des Bundes oder anderer Länder.“ Letztere zielt auf die wissenschaftsseitig angemahnte Möglichkeit zur Überschreitung der Verbandskompetenz²³ ab. Nach § 71d Satz 2 VwVfG neu hat die zuständige Behörde ferner den Kontaktstellen die erforderlichen Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung zu stellen; dies trägt der Unterstützerfunktion des einheitlichen Ansprechpartners Rechnung,²⁴ die Art. 6 DLRL über die Botenfunktion hinaus im Wege systematischer, historischer und teleologischer Auslegung zu entnehmen ist.²⁵

b) Insbesondere: Modifikation der Bekanntgaberegeln

Infolge der DLRL rückt die Übermittlung von Verwaltungsakten ins Ausland stärker in den Blick. Der Musterentwurf ergänzt hierzu die Bekanntgaberegeln an zwei Stellen: Zunächst wird § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG in zwei Sätze aufgetrennt, dessen erster wie bisher die nach drei Tagen eintretende Bekanntgabevermutung für schriftliche Verwaltungsakte im Inland regelt, dessen zweiter nun aber lauten soll: „Ein *elektronisch* übermittelter Verwaltungsakt gilt bei der Übermittlung *im Inland oder in das Ausland* am dritten Tage nach der

Absendung als bekannt gegeben.“ Im Geltungsbereich dieser allgemeinen Regelung bleibt betreffend den Zugang von Schriftstücken bei Beteiligten ohne Sitz im Inland § 15 VwVfG (Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten, anderenfalls Zugangsfiktion nach sieben Tagen) unberührt.

Für die von der DLRL erfassten Verfahren sollen Spezialregelungen gelten: Zunächst bestimmt § 71b Abs. 5 VwVfG neu, dass Verwaltungsakte (nur) auf Verlangen des Adressaten über die „einheitliche Stelle“ bekannt gegeben werden. Dies ist inkonsequent, da die umfassend zu verstehenden Begriffe des „Verfahrens“ und des „Abwickelns“ über einheitliche Ansprechpartner in Art. 6 und 8 DLRL²⁶ auch den behördlichen Rücklauf einbeziehen, ohne dass diesbezüglich – dem Effizienzgedanken zuwider – in jedem Einzelfall eine Willensbekundung des Adressaten eingeholt werden müsste.²⁷ Stattdessen sollten die Behörden umgekehrt bis zum Eingang einer gegenteiligen Verlautbarung des Antragstellers davon ausgehen können, dass der einmal eingeschaltete einheitliche Ansprechpartner weiter einbezogen bleiben soll. Angelehnt an § 122 Abs. 2 Nr. 2 AO, sieht sodann § 71b Abs. 6 VwVfG neu in Satz 1 vor, dass ein *schriftlicher* Verwaltungsakt bei der Übermittlung *in das Ausland* durch die Post *einen Monat* nach Aufgabe zur Post als bekannt gegeben gilt. Der neue Satz 2 trifft eine dem geltenden § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG entsprechende Regelung zum Ausschluss der Zugangsvermutung,²⁸ und Satz 3 neu schließt die Forderung nach Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten aus. Die geplante Zugangsvermutung nach einem Monat gemäß § 71b Abs. 6 Satz 1 VwVfG neu erscheint vor dem Hintergrund des Ziels der Verfahrensbeschleunigung²⁹ nicht unproblematisch, da dieser Zeitraum bei der Festlegung der Bearbeitungsfristen (§ 42a Abs. 2 VwVfG neu)³⁰ zu berücksichtigen wäre. Infolge dessen müssten für die von der DLRL erfassten Vorgänge tendenziell längere Fristen festgelegt werden, um die Genehmigungsfiktion zu ver-

meiden. Dass hierbei eine evtl. Differenzierung der Fristen zwischen Inländern und EU-Ausländern gegen das Art. 43, 49 f. DLRL immanente Diskriminierungsverbot³¹ verstieße, bedarf keiner Vertiefung.

2. Informationspflichten

Wie oben 1. a) erwähnt, sollen wesentliche Inhalte der im aktuellen § 71c VwVfG geregelten Vorantragsberatung in den neuen § 25 Abs. 2 VwVfG eingehen, nämlich die Erörterungspflicht betreffend Nachweise und Unterlagen sowie Möglichkeiten zur Beschleunigung. Die Vollständigkeitsmitteilung des geltenden § 71c Abs. 3 VwVfG wird als Soll-Vorschrift übernommen. Für Verfahren über „einheitliche Stellen“ ist bezüglich der Informationspflichten zwischen den Zuständigkeitsbereichen der einheitlichen Ansprechpartner (Art. 7 Abs. 1 DLRL) und der Fachbehörden (Art. 7 Abs. 2 DLRL) zu differenzieren.³² § 71c Abs. 1 VwVfG neu soll mit Blick auf den einheitlichen Ansprechpartner Art. 7 Abs. 1 und 4 DLRL wie folgt umsetzen: „Die einheitliche Stelle erteilt auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte und Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen. Sie teilt unverzüglich mit, wenn eine Anfrage zu unbestimmt ist.“³³ § 71c Abs. 2 VwVfG neu sieht bezogen auf die Fachbehörden (Art. 7 Abs. 2 DLRL) vor: „Die zuständigen Behörden erteilen auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung. Nach § 25 erforderliche Anregungen und Auskünfte werden unverzüglich gegeben.“ Ergänzend müsste hier für Fälle eines direkten Kontakts zwischen Dienstleister und zuständiger Behörde ebenfalls eine Regelung für zu unbestimmte Anfragen (Art. 7 Abs. 4 DLRL) eingefügt werden.

3. E-Government

Den von der Richtlinie begünstigten Dienstleistern und Verbrauchern soll sowohl die Abwicklung von Verwaltungsverfahren (Art. 8 DLRL) als auch die Wahrnehmung ihrer Informationsrechte (Art. 7 Abs. 3 DLRL) „aus der Ferne und elektronisch“ möglich sein, unabhängig davon, ob der betreffende Vorgang über einheitliche Ansprechpartner oder im direkten Behördenkontakt abläuft.³⁴ Anders als im geltenden § 3a VwVfG hat das Prinzip der Freiwilligkeit für die Eröffnung des elektronischen Kanals³⁵ im Anwendungsbereich der DLRL daher künftig keinen Bestand mehr. Zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie ordnet § 71e VwVfG neu in der gebotenen Kürze an: „Das Verfahren nach diesem Abschnitt wird auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt. § 3a Abs. 2 Satz 2 und 3 und Abs. 3 bleiben unberührt.“

4. Entscheidungsfristen und Genehmigungsfiktion

Art. 13 Abs. 3 DLRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, Genehmigungsanträge in jedem Fall binnen einer vorab festgelegten Frist, beginnend mit Eingang der vollständigen Unterlagen, zu bearbeiten, wobei die Frist einmal aus Gründen der Komplexität der Angelegenheit für eine begrenzte Dauer verlängert werden kann, was zu begründen und vor Ablauf der ursprünglich gesetzten Frist mitzuteilen ist. Unterbleibt eine fristgerechte Antwort, tritt gemäß Art. 13 Abs. 4 DLRL im Regelfall eine Genehmigungsfiktion ein; hiervon abweichende Regelungen bedürfen der Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses.

§ 42a Abs. 1 VwVfG neu des Musterentwurfs kehrt dieses eindeutige Regel-Ausnahme-Verhältnis wie folgt um: „Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Die Vorschriften über

die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren gelten entsprechend.“ Diese Einzelfallanordnung verdient aus den gleichen Gründen wie § 71a Abs. 1 VwVfG neu³⁶ Kritik. Sie birgt außerdem in besonderem Maße das Risiko von Umsetzungsdefiziten. Denn mit dem geplanten § 42a Abs. 1 VwVfG im Rücken dürften sich die zur Normenprüfung und -anpassung berufenen Körperschaften nicht vergleichbar dem Druck ausgesetzt sehen, Ausnahmen von der Genehmigungsfiktion in jedem Einzelfall gut begründen zu müssen. Es steht daher in diesem Punkt ein tendenziell nachlässigerer Umgang mit den Vorgaben der Richtlinie zu befürchten.

Gemäß § 42a Abs. 2 Satz 1 VwVfG neu, der die Bestimmungen zur Entscheidungsfrist in Art. 13 Abs. 3 DLRL umsetzt, beträgt diese Frist drei Monate, soweit durch Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt ist. Diese Flexibilität wird dem nationalen Gesetzgeber nicht zuletzt mit Blick auf die unterschiedlichen Bekanntgabevermutungen in §§ 41 Abs. 2, 71b Abs. 6 VwVfG neu eingeräumt.³⁷ Sieht man einmal davon ab, dass eine im Verwaltungsverfahrensgesetz festgelegte Regelfrist von drei Monaten geeignet wäre, Umsetzungsdefizite in Form versäumter Fristenregelungen in Spezialgesetzen zumindest mit dieser Auffangregelung zu vermeiden, dürfte sie den Bedürfnissen des konkreten Verfahrens selten entsprechen, da sie z. B. für einfache Anzeigevorgänge erheblich zu lang und z. B. für komplexe umweltrechtliche Genehmigungsverfahren deutlich zu kurz ausfiele.

Die Genehmigungsfiktion enthält zwar keine Fiktion der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts, sie ersetzt aber dessen wirksame Bekanntgabe.³⁸ Da den Adressaten und Betroffenen i. S. v. § 41 Abs. 1 VwVfG mithin kein Nachweisdokument über die Existenz des Verwaltungsakts zugeht, ist ihnen nach § 42a Abs. 3 VwVfG neu auf Verlangen der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen. Die Vorschriften der § 42a Abs. 1

bis 3 VwVfG neu sollen nach § 42a Abs. 4 VwVfG neu auch für Anzeigeverfahren gelten.

III. Im Musterentwurf nicht berücksichtigte Regelungskomplexe

Wie unter II. ausgeführt, enthält der Musterentwurf Regelungsvorschläge zur Umsetzung von Art. 6 bis 8 und 13 DLRL. Die geplanten Bestimmungen erschöpfen jedoch den aus der DLRL resultierenden verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungsbedarf noch nicht. Will man der bereits erwähnten Entlastungsfunktion³⁹ der auch als „Grundgesetze der Verwaltung“⁴⁰ bezeichneten allgemeinen verfahrensrechtlichen Kodifikationen wirksam Geltung verschaffen, erscheint es notwendig oder zumindest sinnvoll, auch die nachfolgenden Regelungskomplexe in die Verwaltungsverfahrensgesetze aufzunehmen.⁴¹

- Als Auffangregelung für die nicht von speziellen EG-Rechtsakten erfassten Vorgänge sieht Art. 5 Abs. 3 Satz 1 DLRL die Anerkennung von Dokumenten zum Nachweis der an Dienstleister gestellten Anforderungen vor. Art. 5 Abs. 3 Satz 2 DLRL untersagt die Forderung von Originalen sowie beglaubigten Kopien und – insofern im Widerspruch zum geltenden § 23 Abs. 2 Satz 2 VwVfG⁴² – beglaubigten Übersetzungen.

- Art. 10 Abs. 3 DLRL enthält ein Verbot der doppelten Anwendung von Anforderungen und Kontrollen, denen der Dienstleister bereits in einem anderen oder auch im selben Mitgliedstaat unterworfen war.⁴³

- Von der DLRL erfasste Genehmigungen müssen infolge Art. 10 Abs. 4 DLRL künftig grundsätzlich bundesweit gelten, es sei denn, zwingende Gründe des Allgemeininteresses rechtfertigen betriebsstättenbezogene oder territoriale Beschränkungen.⁴⁴ Desgleichen sind Befristungen von Genehmigungen gemäß Art. 11 Abs. 1 DLRL künftig nur noch ausnahmsweise zulässig.⁴⁵

- In Ergänzung der §§ 4 ff. VwVfG könnte schließlich auch der in Art. 28 ff. DLRL geregelte Komplex der Verwaltungs-

zusammenarbeit⁴⁶ in die Kodifikationen aufgenommen werden, zumal mit § 71d VwVfG neu bereits eine aus der DLRL folgende, von den klassischen Amtshilfegrundsätzen abweichende Regelung der Behördenzusammenarbeit in den Musterentwurf Eingang gefunden hat.

IV. Fazit

Mit den im Bund/Länder-Musterentwurf für ein Gesetz zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie vorgeschlagenen Regelungen würde ein erster Schritt zur Implementierung von Kernbestandteilen der verfahrensrechtlichen Anforderungen der Richtlinie vollzogen. Der Entwurf weist freilich einige Schwächen auf: Außer dem verunglückten Terminus „einheitliche Stelle“ betrifft dies zunächst die von einer legislativen Einzelfallanordnung abhängig gemachte Anwendung des Verfahrens über einheitliche Ansprechpartner und der Genehmigungsfiktion. Bedenklich stimmen auch die nicht automatisch erfolgende, sondern an eine Willensbekundung des Adressaten geknüpfte Bekanntgabe von Verwaltungsakten über den einheitlichen Ansprechpartner und die mit Ablauf eines Monats eintretende Bekanntgabevermutung für postalisch ins Ausland versandte Schriftstücke. Des Weiteren erscheint die geplante Regelfrist von drei Monaten für Genehmigungsentscheidungen und Anzeigen nur in seltenen Fällen sachgerecht. Schließlich ist als Manko zu vermerken, dass der Musterentwurf keine Regelungen zur Umsetzung der Art. 5 Abs. 3, 10 Abs. 3 und 4, 11 Abs. 1 und 28 ff. DLRL enthält, deren Aufnahme in die Verwaltungsverfahrensgesetze sich ebenfalls anböte.

* Der Autor ist Assessor und Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

¹ RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006, ABl. L 376 v. 27.12.2006, S. 36.

² Bund/Länder-Musterentwurf für ein Gesetz zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, Stand 30.05.2008.

³ Vgl. zu den Verfahrenabwicklungsaufgaben der einheitlichen Ansprechpartner im Einzelnen *Windoffer*,

Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie, DVBl. 2006, 1210 (1211 ff.); *ders.*, Das System des einheitlichen Ansprechpartners, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, 2008, S. 25 (28 ff.); *ders.*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 26 ff.; *ders.*, Ein Jahr EU-Dienstleistungsrichtlinie: Zur Diskussion um den einheitlichen Ansprechpartner unter besonderer Berücksichtigung des „Kammermodells“, GewArch 2008, 97 ff.; *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar, 2008, Art. 6 Rn. 1 ff.

⁴ Vgl. die dahingehenden Vorschläge von *Neidert*, Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, 2007, S. 117 (137 ff.); *Windoffer*, Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie, NVwZ 2007, 495 (497 ff.); *Ziekow*, Die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahren, GewArch 2007, 217 (225).

⁵ Vgl. Musterentwurf, S. 10, 14, 18 f.; zur Anwendung von Beschleunigungsmaßnahmen unabhängig von deren gesetzlicher Regelung auf breiter empirischer Basis s. *Ziekow/Oertel/Windoffer*, Dauer von Zulassungsverfahren, 2005, S. 43 ff., 142 ff., 227 ff.

⁶ Vgl. Musterentwurf, S. 21.

⁷ Vgl. *Windoffer*, in: Leible (Anm. 3), S. 32.

⁸ Soweit im Musterentwurf, S. 19, den Ländern anheim gestellt wird, zusätzlich jeweils hiervon abweichende organisationsrechtliche Bezeichnungen zu treffen, trägt dies nicht eben zu mehr Klarheit und Transparenz bei.

⁹ Vgl. dort S. 1.

¹⁰ Vgl. *Kahl*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtentwicklungen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 67 (93); *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 27 Rn. 12.

¹¹ Vgl. etwa *Bröhmer*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 43 EGV Rn. 9 ff.; *Kluth*, ebd., Art. 49/50 EGV Rn. 5 ff.

¹² Vgl. Musterentwurf, S. 1 f. In dieser Sache herrscht politischer Konsens, vgl. Beschluss der *Wirtschaftsministerkonferenz* am 4./5.6.2007 in Eisenach; *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“, Stand 1. Oktober 2007, S. 12.

¹³ Hierzu *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 29 f.; *ders.*, in: Leible (Anm. 3), S. 30 f.

¹⁴ Vgl. Musterentwurf, S. 21.

¹⁵ Vgl. hierzu *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 71a Rn. 28 f.; *Ziekow*, VwVfG, 2006, § 71a Rn. 9 f.

¹⁶ Vgl. *EG-Kommission*, Handbuch zur Umsetzung der DLRL, 2007, Nr. 5.2.2.; Musterentwurf, S. 2, 11, 20, 22.

¹⁷ Vgl. *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 26 ff.

¹⁸ Zu den Modellalternativen eingehend *Luch*, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen in der Bundesrepublik, in: Schliesky (Anm. 4), S. 149 (154 ff.); *Neidert* (Anm. 4), S. 125 ff.

¹⁹ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 149.

- ²⁰ Dies entspricht der Empfehlung von *Nesseldreher*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 154.
- ²¹ Vgl. *EG-Kommission* (Anm. 16), Nr. 5.2.2.
- ²² Vgl. Musterentwurf, S. 27.
- ²³ Vgl. *Luch* (Anm. 18), S. 149 ff.; *Schliesky*, Der einheitliche Ansprechpartner und die Grenzen der Verbandskompetenz, in: Leible (Anm. 3), S. 43 (51 ff.); *Windoffer* (Anm. 4), NVwZ 2007, 495 (498).
- ²⁴ Vgl. auch die Umsetzungsvorschläge von *Windoffer* (Anm. 4), NVwZ 2007, 495 (497, 499 f).
- ²⁵ Hierzu im Einzelnen *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 32 ff.
- ²⁶ Vgl. *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 27 ff.; *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 6 Rn. 13.
- ²⁷ Nach dem Musterentwurf, S. 25, wird eine – nicht näher präzierte – „konkludente“ Erklärung für ausreichend gehalten und die Hoffnung geäußert, der Antragsteller werde sich aufgrund seines zwischenzeitlich erworbenen verfahrensrechtlichen Kenntnisstands schon entsprechend artikulieren.
- ²⁸ Zur Qualifizierung als widerlegliche Vermutung *Ziekow* (Anm. 15), § 41 Rn. 11; *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Anm. 15), § 41 Rn. 109.
- ²⁹ Vgl. Erwägungsgrund 43 zur DLRL.
- ³⁰ Hierzu unten 4.
- ³¹ Hierzu *Bröhmer* (Anm. 12), Art. 43 EGV Rn. 20 ff.; *Kluth* (Anm. 12), Art. 49/50 EGV Rn. 67, 69 ff.
- ³² Hierzu ausführlich *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 38 ff.; *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 7 Rn. 1 ff.
- ³³ Zu dieser Interpretation der missglückten Formulierung „fehlerhaft und unbegründet“ in Art. 7 Abs. 4 DLRL *Windoffer* (Anm. 4), NVwZ 2007, 495 (499 f.).
- ³⁴ Zu den vielfältigen Anforderungen an die informationstechnische Umsetzung im Einzelnen s. *Nesseldreher*, in: Ziekow/Windoffer (Anm. 3), S. 189 ff.
- ³⁵ Vgl. *Ziekow* (Anm. 15), § 3a Rn. 4; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Anm. 15), § 3 a Rn. 10 ff.
- ³⁶ Hierzu oben 1. a).
- ³⁷ Vgl. Musterentwurf, S. 17; hierzu oben 1. b).
- ³⁸ Vgl. Musterentwurf, S. 16.
- ³⁹ Vgl. oben II. 1. a).
- ⁴⁰ *Häberle*, Verfassungsprinzipien „im“ Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Schmitt Glaeser (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren*, FS Boorberg Verlag, 1977, S. 47 (49); *Schmitz*, Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensgesetzes: Konkrete Gesetzgebungspläne und weitere Perspektiven, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Anm. 10), S. 135 (141).
- ⁴¹ Vgl. zum Ganzen auch *Ziekow* (Anm. 4), S. (224 f.).
- ⁴² Hierzu *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 5 Rn. 13.
- ⁴³ Hierzu *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 10 Rn. 13 ff.
- ⁴⁴ Hierzu *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 10 Rn. 29 ff.; *Schliesky* (Anm. 23), S. 58 ff.; *ders.*, Die bundesweite Geltung von Genehmigungen nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: *ders.* (Anm. 4), S. 175 ff.
- ⁴⁵ Hierzu *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3), Art. 11 Rn. 1 ff.
- ⁴⁶ Vgl. hierzu die Kommentierung von *Ohler*, in: Schlachter/Ohler (Anm. 3); *ders.*, Verfassungsrechtliche Fragen der europäischen Amtshilfe, in: Leible (Anm. 3), S. 157 ff.