

aktuelle stellungnahmen 3/08

vom 19. Mai 2008

Einheitliche Ansprechpartner - Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nimmt Gestalt an

Von Prof. Dr. Winfried Kluth und RRef. Frank Rieger, LL.M. oec.

I. Einführung

Nach den schon im Rechtssetzungsverfahren auf Gemeinschaftsebene kontrovers geführten Diskussionen über die Frage, wer Einheitlicher Ansprechpartner im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie¹ werden soll² und nachdem die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Lösungen in einem ausführlichen Rechtsgutachten³ erörtert wurden, sind nun die ersten Entwürfe für die Umsetzung auf Bundesebene bekannt geworden, an denen unterdessen noch Änderungsbedarf angemeldet wurde. Sie geben den Ländern durch entsprechende Änderungen des IHK-Gesetzes und der Handwerksordnung die Möglichkeit, diese Aufgaben auf die Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern zu übertragen. Zudem liegt ein Referentenentwurf zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Einführung eines neuen Abschnitts für Verfahren vor, die über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden.

II. Begrifflichkeiten

Zunächst fällt bei den Gesetzentwürfen auf, dass sie den Begriff des Einheitlichen Ansprechpartners, wie ihn Art. 6 der Richtlinie verwendet, meiden und stattdessen den Begriff der „einheitlichen Stelle“ verwenden. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Begriff des „Partners“ dem deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz fremd sei und in anderen maßgeblichen Übersetzungen nicht verwendet

werde. Zudem soll der Anwendungsbereich der Verfahren, die über die „einheitliche Stelle“ abgewickelt werden sollen, gerade nicht auf die Fälle der Dienstleistungsrichtlinie beschränkt werden. Nach der Konzeption kann die mit der Bündelung verbundene Vereinfachung nicht nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten genutzt werden, sondern auch bei rein inländischen Sachverhalten, um eine Inländerdiskriminierung auszuschließen.⁴

Nach der Begründung soll es den Ländern gleichwohl offen stehen, den Begriff des Einheitlichen Ansprechpartners in den von ihnen zu erlassenden Umsetzungsakten zu verwenden.

III. Aufgabenübertragung auf die IHKn und HwKn

Die Ermächtigungen, den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern die Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners / der einheitlichen Stelle zu übertragen, sollen in § 1 Abs. 4 IHKG und § 91 Abs. 1a HwO eingefügt werden. Dabei soll ausdrücklich die Kompetenz eingeräumt werden, auch für Antragsteller und Anzeigepflichtige tätig werden zu dürfen, die nicht Kammermitglieder sind.

Die Aufgabe einer einheitlichen Stelle wird von der Bundesregierung als eine staatliche Aufgabe eingestuft, die den Kammern deshalb nach den Entwürfen nur unter Fachaufsicht übertragen werden soll. Dazu werden § 11 Abs. 1 IHKG und § 115 Abs. 1 HwO ent-

sprechend ergänzt. Diese Schlussfolgerung ist aber umstritten. Nach Ansicht vor allem der Wirtschaftskammern ist es durchaus möglich, die Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe unter Rechtsaufsicht zu übertragen. Entscheidend dürfte im Ergebnis sein, dass es ausreichend wirksame Instrumente zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an einheitlicher Handlung gibt. Diese dürften sich in der Praxis aber vor allem aus den Vorgaben für die elektronische Verfahrensabwicklung ergeben.

Im Zuge der Änderung des IHKG wird gleichzeitig eine neue Regelung zur Bündelung von Aufgabenwahrnehmungen und der Bildung öffentlich-rechtlicher Zusammenschlüsse in § 10 IHKG geschaffen. Hierbei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass insbesondere bei der Übernahme von staatlichen Aufgaben eine stärkere Zusammenarbeit unter den Kammern erforderlich ist bzw. von den Kammern gewünscht wird. Dies kann in der Form der **Spezialisierung einer Kammer** erfolgen, der die Aufgabenwahrnehmung von mehreren anderen Kammern übertragen wird, oder in Form von **Zusammenschlüssen** in Rechtsformen des öffentlichen Rechts geschehen.

Die bisher bestehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach § 1 Abs. 4a IHKG haben sich als unzulänglich erwiesen. Das gilt insbesondere bei der Übertragung ganzer Aufgabenbereiche sowie der Kooperation über Ländergrenzen hinweg. Durch die Neuregelung soll hier ein größerer Gestaltungsspielraum eröffnet werden. Die Aufsicht über ländergrenzenüberschreitende öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse ist dem Bundesland des Sitzes der juristischen Person des öffentlichen Rechts zugewiesen.

IV. **Verwaltungsverfahren bei der einheitlichen Stelle**

Die vorgeschlagenen Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz bilden die Grundlage der zukünftigen Arbeit der einheitlichen

Stellen.⁵ Diese sehen in Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie Anpassungen des Verwaltungsverfahrens vor, das über die einheitliche Stelle geführt wird.⁶ Der Anwendungsbereich der neu einzufügenden §§ 71f ff. VwVfG-E ist eröffnet, soweit für Verwaltungsverfahren für die Aufnahme oder Ausübung einer bestimmten Tätigkeit deren Anwendbarkeit ausdrücklich angeordnet wird.

Das Verfahren dürfte im Wirtschaftsverwaltungsrecht zukünftig eine zentrale Rolle spielen, weil es nicht nur für die grenzüberschreitenden Sachverhalte gelten, sondern auch bei rein inländischen Sachverhalten angewandt werden soll. Damit wird der Forderung der Wirtschaft Rechnung getragen, inländische Unternehmen nicht schlechter zu stellen als Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten.

Die einheitliche Stelle hat nach § 71g VwVfG-E die Aufgabe, Erklärungen und Dokumente entgegenzunehmen und diese an die zuständigen Behörden weiterzuleiten. Sie gelten am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde zugegangen. Zur Wahrung von Fristen genügt jedoch der Eingang bei der einheitlichen Stelle. Bei Eingang der Erklärungen oder Dokumente, durch die eine Frist für ein Tätigwerden der Behörde in Lauf gesetzt wird, soll nicht die einheitliche Stelle, sondern die zuständige Stelle eine Empfangsbestätigung ausstellen, die auch Hinweise auf die Rechtsfolge des Fristablaufs enthält. Im Falle der Unvollständigkeit der Unterlagen wird auch dies von der zuständigen Behörde dem Antragsteller mitgeteilt. Hierbei ist von Bedeutung, dass sämtliche Mitteilungen im Verfahren über die einheitliche Stelle übermittelt werden. Die Bekanntgabe der Verwaltungsakte allein erfolgt durch die zuständigen Behörden, soweit die Antragsteller nicht verlangen, dass auch dies über die einheitliche Stelle erfolgen soll. Auf dieses Wahlrecht soll der Antragsteller in der Empfangsbestätigung hingewiesen werden.

Die Aufgaben der einheitlichen Stelle beschränken sich aber nicht auf die Übermittlung von Erklärungen zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde. Sie hat umfangreiche Informationspflichten, u.a. über die zuständigen Behörden, den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken, die Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller bei der Antragstellung unterstützen. Außerdem erteilen sie Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung.

Die so erforderliche dauernde Zusammenarbeit zwischen einheitlichen Stellen und zuständigen Behörden ist als Anwendungsfall jenseits der einzelfallbezogenen Amtshilfe einer Regelung in § 71i VwVfG-E – der Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung – zugeführt worden.

Die Normen zur Abwicklung des Verfahrens in elektronischer Form schließen den Entwurf ab. Dabei muss die elektronische Durchführung des Verwaltungsverfahrens sowohl bei der einheitlichen Stelle, als auch bei den zuständigen Behörden sichergestellt werden.

Die Regelungen im Entwurf für eine Anpassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes machen die Fülle der Aufgaben deutlich, die die einheitliche Stelle wahrzunehmen hat. Vor diesem Hintergrund werden die Modelle zur Einführung der einheitlichen Stelle mit den Argumenten sowohl der Kammern, als auch der Kommunen kurz dargestellt und auf den Stand der Diskussion in den verschiedenen Bundesländern hingewiesen.

V. Modelle der Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners

An der Übernahme der Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners / der einheitlichen Stelle haben mehrere Organisationen ihr Interesse bekundet. Neben den verschiedenen Kammern vor allem die Landkreise, aber auch Landesverwaltungen. Entsprechend stehen verschiedene Modelle zur Diskussion.⁷ Nach dem ersten Modell werden die Mittelbehörden

oder eine **besondere Verwaltungsbehörde** der unmittelbaren Staatsverwaltung mit der Aufgabe betraut, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mittelbehörden nicht mehr in allen Bundesländern bestehen.

Das zweite Modell sieht die Aufgabenübertragung auf die **Kammern** vor. Hier besteht die Möglichkeit nach einem „Allkammermodell“ durch alle Kammern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu bilden, die die Aufgabe wahrnimmt, oder die Aufgabe in einer anderen Form der Zusammenarbeit zu erfüllen. Daneben wird diskutiert, nicht alle Kammern, sondern nur die Wirtschaftskammern mit der Aufgabe zu betrauen (so gen. Wirtschaftskammermodell).

Die Wirtschaftskammern nehmen für sich die besondere Nähe zu den Dienstleistern in Anspruch, die sie als Selbstverwaltungskörperschaften haben. Außerdem seien sie bereits jetzt im Rahmen ihrer Aufgabe zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft auch vor Ort beratend tätig und könnten die Mittlerrolle zwischen Staat und Unternehmen so am Besten wahrnehmen. Sie berufen sich dabei auf die Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners als Verfahrenspartner der Unternehmen und ihre Kenntnisse des Wirtschaftsrechts anderer Länder, insbesondere durch die vielfältigen Auslandskontakte, bspw. durch die Auslandshandelskammern. Zudem könne im Interesse der Selbstverwaltung aufgrund der Mittlerfunktion des Einheitlichen Ansprechpartners auf eine Fachaufsicht verzichtet werden, was jedoch im aktuellen Entwurf so nicht vorgesehen ist.⁸

Die Kammern der Freien Berufe weisen auf die eigene Fachkompetenz hin und wenden sich daher gegen Lösungen, die sie, wie auch bei einem Wirtschaftskammermodell, nicht einbeziehen. Zudem könnten durch Kooperationsmodelle die Kompetenzen aller Stellen besser genutzt werden. Der Bundesverband der Freien Berufe weist dabei auch auf die nicht verkammerten Freien Berufe hin, die er ebenso vertritt.⁹

Als Probleme werden hierbei die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben gegenüber Nichtmitgliedern und die Verursachung nicht durch Gebühren abdeckbarer Kosten gesehen. Insbesondere wird eingewandt, dass sich das Tätigkeitsprofil der Kammern bei Übernahme der Aufgabe aufgrund der Ausweitung des Kreises der Ansprechenden und die Wahrnehmung von Hoheitsrechten gegenüber den Dienstleistern ändern wird, da sie nicht mehr nur als wirtschaftsfreundliche und -fördernde Institutionen wahrgenommen werden.¹⁰

Die ersten Referentenentwürfe sehen die notwendigen gesetzlichen Ergänzungen zur Einführung von Modellen vor, bei denen die Kammern als einheitliche Stelle tätig werden können, indem die Formen der Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen reformiert und die Kompetenz geregelt wird, auch gegenüber Nichtmitgliedern hoheitlich tätig zu werden.¹¹

Das dritte Modell sieht die Übertragung auf die **Kommunen** vor, bei denen jedoch aufgrund des Konnexitätsprinzips ebenso, wie bei den Kammern, das Problem besteht, dass sie keine Aufgaben übernehmen dürfen, deren Kosten nicht gedeckt sind.

Für die Landkreise als „natürliche Einheitliche Ansprechpartner“ werden die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer Vielzahl von Verwaltungsaufgaben hervorgehoben. Die Kommunen verweisen auf ihre bereits bestehenden Kompetenzen zur Koordination bspw. bei der Gewerbeanmeldung und die Synergieeffekte, die entstehen, wenn der einheitliche Ansprechpartner gleichzeitig für die Überwachung zuständig wäre, wie es die Kommunen für die gewerblichen Unternehmen sind.¹²

Die Überwachung der Dienstleistungserbringung erfolgt jedoch nicht allein durch die Kommunen. Sie überwachen allein die Berufsausübung der gewerblichen, nicht jedoch der Freien Berufe, weshalb von diesen insbesondere **Mischmodelle**, also Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und

Kammern in die Diskussion eingebracht werden.

Das Modell, die Aufgabe auf einen **Privaten** oder auf Kammern oder Kommunen in Zusammenarbeit mit Privaten zu übertragen, scheint dagegen nicht mehr in Erwägung gezogen zu werden.

Die verschiedenen Modelle stehen auch tatsächlich im Wettbewerb bei der **Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den Ländern**. Es zeichnet sich ab, dass sich kein Modell in der gesamten Bundesrepublik durchsetzt. Während sich Schleswig-Holstein für die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts als einheitlicher Stelle entschieden hat, hat sich in Hamburg ein Allkammermodell durchgesetzt, bei dem ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen den Kammern geschlossen werden soll. Alternativ soll eine Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet werden. Thüringen hat sich dafür entschieden die Aufgabe auf die Wirtschaftskammern zu übertragen. In den übrigen Bundesländern gibt es teilweise Tendenzen für Mischmodelle zwischen Kammern und Kommunen, so in Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland. In der großen Mehrzahl der Bundesländer ist die Entscheidung aber noch offen.¹³

VI. Fazit

Die ersten Referentenentwürfe auf Bundesebene regeln das Verwaltungsverfahren über die einheitliche Stelle und weisen den einheitlichen Stellen dabei auch die Kompetenzen zu, hoheitlich tätig zu werden, insbesondere die Verwaltungsakte anstelle der aufgrund der Kompetenzverteilung zuständigen Stelle zu erlassen. Zudem werden durch die geplanten Änderungen im IHKG und der HwO bundesrechtlich die Voraussetzungen geschaffen, damit die Länder alle derzeit noch diskutierten Modelle der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Bezug auf den Einheitlichen Ansprechpartner möglich sind. Nun ist es insbesondere an den Bundesländern die Ent-

scheidung für eines der Modelle zu treffen und an den Kammern ihre Interessen und Fachkompetenz in die Entscheidungsfindung einzubringen.

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Abl. EG L 376 vom 27.12.2006. Zur Richtlinie und ihren Auswirkungen auf das nationale Recht vgl. nur *Kluth*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Handwerks- und Gewerbeordnung, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 131 ff.; *ders.*, Die Bedeutung der EU-Dienstleistungsrichtlinie für die Kammern und ihre Aufgaben, in: *ders.* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2003, 2004, S. 94 ff.; *Rieger*, Dienstleistungen im Binnenmarkt - Rechtliche Hindernisse, Instrumente zur ihrer Beseitigung und deren ökonomische Auswirkungen, in: *Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2004, 2005, S. 232 ff.; *Schliesky*, Das Ende der deutschen Verwaltung?, Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform, in: *ders.* (Hrsg.), Die Umsetzung der Eu-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, S. 1 ff.

² *Rieger*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie - Chancen und Risiken in der Diskussion, Bericht von der Kooperationsveranstaltung der IHK Halle-Dessau, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und des Instituts für Kammerrecht e.V. am 31. Mai 2005 in Halle, DVBl. 2005, S. 1182 ff.

³ Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, auf der Homepage des IFK unter <http://www.kammerrecht.de/downloads/einheitlicheransprechpartner.pdf> verfügbar.

⁴ Zu diesem Ziel - Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 4./5. Juni 2007 in Eisenach (verfügbar über <http://www.dienstleistungsrichtlinie.de>).

Zum Begriff *Rieger*, Die umgekehrte Diskriminierung (Inländerdiskriminierung) – Grundrechtsverstoß oder Ausdruck nationaler Regelungskompetenz? in *Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, 2006, S. 425 ff.; Dazu auch *Luch/Schulz*, Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Verpflichtung zur einheitlichen Umsetzung der Vorgaben für inländische und grenzüberschreitende Sachverhalte, in *Schliesky* (Hrsg.), Die Umsetzung der Eu-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, S. 33 ff.

⁵ Zu einem alternativen Vorschlag vgl. *Neidert*, Einheitliche Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in *Schliesky* (Hrsg.), Die Umsetzung der Eu-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, S. 117 ff. Zu den Möglichkeiten der Umsetzung und deren Auswirkungen *Luch*, Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenzen in der Bundesrepublik, Überlegungen zur Einpassung in den föderalen Staat, in *Schliesky* (Hrsg.), Die Umsetzung der Eu-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, S. 149 ff.

⁶ Einzelne Vorschriften sollen auch dann Anwendung finden, wenn sich der Antragsteller / Anzeigepflichtige direkt an die zuständigen Behörden wendet.

⁷ Einen Überblick mit weiteren Nachweisen insbesondere zur ausführlichen Betrachtung im Gutachten bei *Windoffer*, Das System des einheitlichen Ansprechpartner, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 25 (35 ff.); *ders.*, Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie - Problemfelder und Anpassungsbedarf im nationalen Recht, NVwZ 2007, 495 ff.; *ders.*, Ein Jahr EU-Dienstleistungsrichtlinie: Zur Diskussion um den einheitlichen Ansprechpartner unter besonderer Berücksichtigung des „Kammermodells“, GewArch 2008, 97.

⁸ Dazu *Karstedt-Meierrieks*, Wer soll Einheitlicher Ansprechpartner werden?, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 73 ff.; *Palige*, Wer soll Einheitlicher Ansprechpartner werden?, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 81 ff. Zur Frage der Aufsicht vgl. auch *Kluth*, Verfassungs- und kammerrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht bei der Übertragung von Aufgaben der Berufszulassung und der Berufsaufsicht auf die Industrie- und Handelskammern, in: *ders.* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, 2006, S. 181 ff.

⁹ *Lemor*, Verortung des einheitlichen Ansprechpartners aus der Sicht der Freien Berufe, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 87 ff.

¹⁰ Zur Kritik nur *Dürr*, Handwerkskammern als Einheitliche Ansprechpartner, GewArch 2008, 25 f.

¹¹ Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 105 ff.

¹² *Ruge*, Die Landkreise als natürliche Einheitliche Ansprechpartner, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 77 ff.

¹³ Eine Übersicht über den aktuellen Stand der Überlegungen in den Bundesländern von *Lemor* vom 10.4.2008 findet sich unter http://www.freieberufe.de/fileadmin/freie-berufe.de/pdf/BFB-UEbersicht_Stand_11_04_2008.pdf.