

LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT



**Schriften zur Modernisierung  
von Staat und Verwaltung  
Band 6**

Utz Schliesky (Hrsg.)

**Die Umsetzung der  
EU-Dienstleistungs-  
richtlinie in der  
deutschen Verwaltung**

– Teil III: Information, Wissen  
und Verantwortung –

**Die Umsetzung der  
EU-Dienstleistungsrichtlinie  
in der deutschen Verwaltung**

– Teil III: Information, Wissen und Verantwortung –

# **Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung**

– Teil III: Information, Wissen und Verantwortung –

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Utz Schliesky**

Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
apl. Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Mit Beiträgen von:

Freddy Altmann  
Dr. Anika D. Luch  
Anne Neidert  
Prof. Dr. Utz Schliesky  
Dr. Sönke E. Schulz

Kiel 2010

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-936773-57-6

Verlag:  
Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Olshausenstraße 40  
24098 Kiel

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Der Nachdruck, die Vervielfältigung, die Verbreitung oder Bearbeitungen dieses Werkes oder Teile dieses Werkes bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Verlages.

© Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Kiel 2010

Verkaufspreis: 59,00 €

Das Werk ist unter der Creative-Common-Lizenz „Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitungen 4.0 International“ veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Werk ist auf dem Open-Access-Publikationsserver MACAU der Universitätsbibliothek Kiel verfügbar: <https://doi.org/10.38071/2025-00136-8>

Die Reihe „Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ erscheint unter der eISSN 2944-3377

# Vorwort

Der hiermit vorgelegte dritte Band der Reihe zur „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung“ dokumentiert – wie seine zwei Vorgänger – die Ergebnisse des gleichnamigen Forschungsprojekts, das dank der großzügigen Förderung durch den ISPRAT e.V. (Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e.V.) als Drittmittelprojekt am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel durchgeführt werden konnte.

Er stellt zugleich den Abschluss des Projektes dar – obwohl damit nicht zugleich auch das Ende der Umsetzungsbestrebungen in der deutschen Verwaltung einhergehen dürfte. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie endete zwar Ende des Jahres 2009, dennoch ist das von der Richtlinie umschriebene Modernisierungsprogramm der EU als „Daueraufgabe“ konzipiert. Der Ablauf der Umsetzungsfrist gibt Gelegenheit, ein Fazit zu ziehen und die ergriffenen gesetzlichen und tatsächlichen, verfahrens- und organisationsrechtlichen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen einer ersten (kritischen) Bewertung zu unterziehen.

Einen weiteren Schwerpunkt dieses Bandes bilden die Informationspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie, die damit verbundenen rechtlichen, aber auch organisatorisch-infrastrukturellen Fragestellungen und die Rolle eines kohärenten Wissensmanagements der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen. Wissen, Information und deren Management stellen sich nämlich als Zukunftsaufgabe und wesentlicher Faktor der Verwaltungsmodernisierung, als Basis zahlreicher staatlicher Innovationen, dar. Ein Wissens- und Informationsmanagement ist zudem geeignet, wenn es bereits parallel zur Konzeptionsphase realisiert wird, den gesamten Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung zu befördern. Das im Rahmen der Konzeption erhobene und einheitlich beschriebene Prozesswissen kann so festgehalten und für die Implementierung und die Betriebsphase verfügbar gemacht werden. Auch Change-Management- und andere Transparenzprozesse, bspw. die Einbindung anderer Akteure oder der betroffenen Mitarbeiter, im Rahmen staatlicher Innovationen lassen sich so zwar nicht ersetzen – aber doch, perspektivisch vor allem durch die Nutzung sog. Web 2.0-Technologien, unterstützen.

Letzgenannter Aspekt leitet unmittelbar über zu einer weiteren Erkenntnis der Forschungen rund um die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, insbesondere der Implementierung von One-Stop-Government-Strukturen und E-Government-Lösungen. Die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung zum ganzheitlichen, optimalerweise kooperativen und verbandsebenen-übergreifenden Management von Innovationsprozessen erscheint defizitär.

Es bedarf eines staatlichen Innovationsmanagements zur Bewältigung komplexer Modernisierungsprozesse mit Hilfe einer gekonnten und umsichtigen Steuerung. Zusätzlich zu den fachlichen Anforderungen eines Projekts treten haushaltsrechtliche, arbeits- und dienstrechtliche, ökonomische und verwaltungswissenschaftliche

Fragestellungen, die miteinander verzahnt behandelt werden müssen. Und schließlich gehören auch Marketing und Kommunikation zu der Aufgabe Verwaltungsreform. Dabei ist zum einen der konkrete Veränderungsprozess zu steuern, also ein sog. Change Management für die operative Umsetzung zu organisieren. Zum anderen bedarf es einer strategischen, vorausschauenden Modernisierungsplanung unter Einbeziehung der Defizitanalyse, einer vergleichenden Reformbetrachtung und politisch-administrativer Konzeptionen sowie vor allem einer Koordinierung der Reformanstrengungen verschiedener Einheiten. Informations- und Wissensmanagement gehören ebenso zur erfolgreichen Verwaltungsreform wie die Moderation der verschiedenen Beteiligten.

Aufgabe des Innovationsmanagements ist es, kritische Erfolgsfaktoren zu erkennen, (gemeinsam mit der Politik) Ziele zu definieren, sie zu kennen und ihre Erreichung während des Reformprozesses zu überwachen. Dabei sind fachübergreifende Zusammenhänge – von IT über betriebswirtschaftliche Fragestellungen bis hin zu juristischen Problemen – zusammenzubinden.

Dieser Erkenntnis geschuldet, untersucht ein weiteres, vom ISPRAT e.V. geförderte Projekt des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, die rechtlichen, organisatorischen und technischen (IT)-Rahmenbedingungen von Innovationen in Staat und Verwaltung, deren Ergebnisse im Laufe dieses Jahres ebenfalls in den „Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ veröffentlicht werden und für das die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zahlreiches, nicht immer positives, Anschauungsmaterial bietet.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die deutsche Verwaltung der Daueraufgabe der Dienstleistungsrichtlinie engagiert annimmt und die dringend notwendige Binnenmodernisierung im Interesse der Bürger und Unternehmen vorantreibt.

Auch die Vorlage des dritten und letzten Bandes des Forschungsprojektes gibt selbstverständlich erneut Anlass, Dank zu sagen, und zwar vor allem an den ISPRAT e.V., seinen Vorstandsvorsitzenden *Matthias Kammer*, den Geschäftsführer Staatssekretär *Horst Westerfeld* und den Sprecher des Wissenschaftlichen Beirates, Herrn Dr. *Dirk Grauden*. Schließlich sei erneut allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lorenz-von-Stein-Instituts gedankt, ohne deren tatkräftige Unterstützung das Forschungsprojekt nicht so angenehm und erfolgreich verlaufen wäre. Die Arbeit in dem Forschungsprojekt hat wegen der kollegialen und freundschaftlichen Atmosphäre trotz hoher Arbeitsbelastung immer sehr viel Freude bereitet.

Kiel, im Februar 2010

*Utz Schliesky*

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Lorenz-von-Stein-Instituts für  
Verwaltungswissenschaften an der  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

# Inhaltsübersicht

## **Vorwort**

*Prof. Dr. Utz Schliesky*..... V

## **Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie als (gescheiterter) Innovationsprozess?**

Wissen, Information und deren Management als Zukunftsaufgabe  
und wesentlicher Faktor der Verwaltungsmodernisierung

*Prof. Dr. Utz Schliesky*..... 1

## **Reichweite der Informationsverpflichtungen staatlicher Stellen aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie**

*Dr. Sönke E. Schulz*..... 27

## **Verantwortlichkeiten in geteilten Wissensmanagement-Systemen**

*Freddy Altmann*..... 83

## **Datenschutz im Rahmen der elektronischen Verfahrensabwicklung**

*Anne Neidert* ..... 105

## **Geschäftsmodelle für das Wissensmanagement in der Verwaltung: Rechtsrahmen**

Möglichkeiten öffentlicher, privater und gemischter Trägerschaft

*Anne Neidert* ..... 121

## **Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland**

### **Informationspflichten nach Art. 7 DLR**

*Dr. Sönke E. Schulz*..... 149

### **Anpassung des Wirtschaftsverwaltungsrechts**

*Dr. Anika D. Luch/Dr. Sönke E. Schulz*..... 171

<b>Elektronische      Verfahrensabwicklung      und IT-Umsetzung</b>	
<i>Dr. Sönke E. Schulz</i> .....	205
 <b>Der Einheitliche Ansprechpartner im Verwaltungs- und Organisationsrecht</b>	
<i>Prof. Dr. Utz Schliesky/ Anne Neidert/ Dr. Sönke E. Schulz</i> .....	249
 <b>Die europäische Amtshilfe der §§ 8a ff. VwVfG und das Internal Market Information System</b>	
<i>Prof. Dr. Utz Schliesky/ Dr. Sönke E. Schulz</i> .....	309



# Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie als (gescheiterter) Innovationsprozess?

## Wissen, Information und deren Management als Zukunftsaufgabe und wesentlicher Faktor der Verwaltungsmodernisierung

*Prof. Dr. Ute Schliesky*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Wesentliche Umsetzungsschritte.....</b>	<b>3</b>
I.	Organisation: Errichtung Einheitlicher Ansprechpartner .....	3
II.	Verfahren: §§ 71a ff. VwVfG.....	5
III.	Elektronische Verfahrensabwicklung und IT-Umsetzung .....	7
V.	Änderungen des materiellen Rechts: Rückkehr zum Idealbild der Gewerbefreiheit? .....	10
VI.	Europäische Amtshilfe.....	12
<b>C.</b>	<b>Die nationale Umsetzung: Defizite staatlicher Innovationsprozesse .....</b>	<b>12</b>
I.	Staatliche Innovation: Instrumente, Akteure, Faktoren ... ..	15
II.	... am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie.....	19
<b>D.</b>	<b>Ausblick: Wissen, Information und deren Management als Zukunftsaufgabe und wesentlicher Faktor der Verwaltungsmodernisierung.....</b>	<b>24</b>

### A. Einleitung

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) war mit einem Eingriff in die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten in einem bisher unbekannten Ausmaß verbunden. Gleichwohl ist sie angesichts des ergebnisorientierten Ansatzes der Europäischen Union kompetenzgemäß<sup>2</sup> und als Katalysator für die Verwaltungsmoderni-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (8 ff.).

sierung begrüßenswert<sup>3</sup>. Verwaltungswissenschaftliche Konzepte – wie One-Stop- und E-Government – sind nunmehr für einen Teilbereich der öffentlichen Verwaltung verbindlich und das zum Teil faktisch bereits bestehende Behördennetzwerk, sowohl innerstaatlich über Gemeinde-, Kreis- und Ländergrenzen als auch inner-europäisch über Staatsgrenzen hinweg, wenn zwar nicht rechtlich vollständig erfasst<sup>4</sup>, so doch ausgestattet mit dem Anwendungsvorrang des Europarechts perpetuiert.

Der nachfolgende Überblick, vor allem aber auch die kritische Bewertung der Umsetzung in Deutschland unter staatsinnovatorischer Perspektive soll daher auch eine Antwort auf die – im ersten Band dieser Reihe aufgeworfene – Frage, ob und inwieweit die Dienstleistungsrichtlinie einen Paradigmenwechsel für die deutsche Verwaltung darstellt<sup>5</sup>, geben. Die Antwort muss dabei – dies sei an dieser Stelle vorweg genommen – differenziert ausfallen: die Vorgaben der Richtlinien stellen zweifelsohne einen solchen Paradigmenwechsel, der sich vor allem in einer grundlegenden Veränderung der Verwaltungskultur zeigen wird, dar – allerdings wurde er nur bedingt von der deutschen Verwaltung im Zuge der Umsetzung beherzigt. Dies zeigt sich vor allem daran, dass oftmals trotz der begünstigenden Wirkungen der Richtlinie das Dogma der „Eins-zu-Eins-Umsetzung“<sup>6</sup>, welches sich auch in jüngsten Koalitionsverträgen auf Bundes- und Landesebene finden lässt, hochgehalten und der Anwendungsbereich nur zurückhaltend erweitert wurde sowie an der Zurückhaltung bei der Bereitschaft, den Einheitlichen Ansprechpartnern auch „Mehrwert“-Aufgaben außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie zu übertragen.

---

<sup>3</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (30); ähnlich *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (311).

<sup>4</sup> Zur Verrechtlichung des Netzwerkgedankens *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (228 ff.); *ders.*; in: *Leible* (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, 2008, S. 43 (71 f.); vgl. auch *Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 215 ff.; *Schuppert*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 16 Rn. 134 ff.; *Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, S. 78 ff.; *Wettner*, *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, 2005, S. 289 ff.; *Möllers*, in: *Oebbecke* (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, 2005, S. 285 (296); *Boehme-Neffler*, *NVwZ* 2007, 650 ff. Allgemein zum Netzwerkgedanken *Jansen*, *Einführung in die Netzwerkanalyse*, 3. Aufl. 2006; unter verschiedenen juristischen Perspektiven die Beiträge in: *Boysen u. a.* (Hrsg.), *Netzwerke*, 2008; eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Weiterentwicklung des Netzwerkgedankens am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie findet sich bei *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 ff.; jüngst unter dem Aspekt gemeinsamer „Verwaltungsverantwortung“ *Winkler*, *Verwaltungsträger im Kompetenzverbund*, 2009.

<sup>5</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (5); *ders.*, *DVB* 2005, 887 (891); kritisch *Ramsauer*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 119 (122).

<sup>6</sup> Dazu im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie *Calliess*, in: *Koeck/Karollus* (Hrsg.), *The New Services Directive of the European Union*, S. 117 (141); *Schmitz/Prell*, *NVwZ* 2009, 1 (2 f.).

## B. Wesentliche Umsetzungsschritte

Angesichts der Tatsache, dass die wesentlichen Umsetzungsschritte der deutschen Gesetzgebung und Verwaltung an anderer Stelle ausführlich beleuchtet werden<sup>7</sup>, soll nachfolgend lediglich ein kurzer Überblick gegeben und auf einige Schlaglichter sowie kritische Aspekte hingewiesen werden.

### I. Organisation: Errichtung Einheitlicher Ansprechpartner

Nach Art. 6 DLR sollen über den Einheitlichen Ansprechpartner alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme, und sämtliche Genehmigungen, die für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, abgewickelt werden können. Er ist dafür zuständig, Dienstleistungserbringer und -empfänger zu informieren und deren Anliegen gegenüber den zuständigen Behörden zu koordinieren. Er bearbeitet die jeweiligen Vorgänge inhaltlich nicht selbst. Seine Rolle lässt sich insofern treffend mit dem Begriff des „Verfahrensmittlers“ oder „Verfahrensmanagers“ umschreiben. Das damit angesprochene One-Stop-Government-Konzept<sup>8</sup> ist für die deutsche Verwaltung nicht neu (dies zeigen neben den bereits etablierten Bürgerbüro- und Lebenslagenkonzepten auch jüngere Entwicklungen, so das Bürgertelefon 115<sup>9</sup>), allerdings wird es erstmals verbindlich. Zudem erfordert die Richtlinie konsequent einen ebenenübergreifenden Ansatz, der bisher nur rudimentär und in Form von „Insellösungen“ praktiziert wurde. Diese Erkenntnis und dass sich vor allem die Reduzierung der Anzahl der Einheitlichen Ansprechpartner als Serviceverbesserung darstellt sowie der von der Richtlinie geforderten „größtmöglichen“ subjektiven Einheitlichkeit nach außen entspricht, machte organisatorische Entscheidungen der Bundesländer erforderlich. Die sog. Verortungsdiskussion<sup>10</sup> prägte über lange Zeit den Umsetzungsprozess – ohne dass eine kohärente Lösung gefunden wurde. Vielmehr ist aufgrund der föderalen und kommunalen Verwaltungsstruktur – zu der sich im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie auch noch die Wirtschafts- und Berufskammern hinzugesellten – ein „Flickenteppich“ mit allen

<sup>7</sup> Dazu die Beiträge von *Luch*, *Neidert*, *Schliesky* und *Schulz* in diesem Band.

<sup>8</sup> Verstanden als „die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle“; vgl. *Schulz*, One-Stop Government, 2007, S. 9 m.w.N. in Fn. 33.

<sup>9</sup> Vgl. zu rechtlichen Fragen *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115, 2008, S. 92 ff.; allgemein zum „Portaldenken“ v. *Lucke*, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2008, S. 383 ff.; *Geis* in: Bieler/Schwarting (Hrsg.), eGovernment – Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, 2007, S. 200 ff.; *Boehme-Neffler*, NVwZ 2007, 650 ff.; einen Zusammenhang zwischen dem Behördentelefon 115 und der EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht auch der Bundesminister des Innern, vgl. *Schäuble*, Der Landkreis 2007, 631 (637); ähnlich *Kuhn*, Eildienst LKT NRW 2007, 412 (413); *Knopp*, MMR 2008, 518 (520); *Hill*, BayVBl 2008, 389 (391); *Rauber*, HGZ 2008, 118 (123).

<sup>10</sup> Zur Verortung statt vieler Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Deutschland, 2007.

erdenklichen Lösungen entstanden. Und dies, obwohl die Wirtschaftsministerkonferenz die politische Absicht erklärt hatte, möglichst einheitliche Strukturen zu schaffen<sup>11</sup>. Der derzeitige Stand lässt demgegenüber angesichts der Anzahl der Ansprechpartner Zweifel aufkommen, ob die europäisch geforderte „Einheitlichkeit“<sup>12</sup> damit tatsächlich richtlinienkonform erreicht wurde<sup>13</sup>.

Eigentlich hätte der Umstand, dass den Ländern ein organisatorischer, wie verfahrensrechtlicher<sup>14</sup> Gestaltungsspielraum zustand, einen Wettbewerb um das beste Umsetzungskonzept im Interesse der Dienstleistungserbringer bewirken können. Eine „gute Verwaltung“<sup>15</sup>, auch verstanden als sachgerechte Organisation zur optimalen Aufgabenerfüllung, wird sich – vor allem angesichts des weiter zunehmenden grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs – schon in naher Zukunft als wesentlicher Standortfaktor herausstellen. Allerdings wurden sachgerechte Überlegungen bei der Ansiedlungsfrage zum Teil ausgeblendet. Eigentlich hätten eine strategische Grundentscheidungen und die Erstellung eines Leitbildes am Anfang stehen müssen. Es wäre zu beantworten gewesen, wie viele Einheitliche Ansprechpartner pro Bundesland existieren sollen, welche Ansiedlung Synergien zu anderen Projekten realisieren kann, ob und welche (verfassungs-) rechtlichen Grenzen bestehen, welche Verwaltungsverfahren konkret betroffen sind und welche Kompetenzen für die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner erforderlich sind. Ausgehend von einem solchen Leitbild wären dann die Alternativen zu bewerten und eine Entscheidung zu treffen gewesen. Die fehlende Orientierung an diesen Fragestellungen führt bspw. auch dazu, dass eine große Inkongruenz zu vergleichbaren Projektkooperationen bzw. auch Grundinfrastrukturen festzustellen ist. Bspw. fallen die „Zuständigkeitsbereiche“ der Einheitlichen Ansprechpartner, der 115-Service-Center und vor allem auch der für die jeweiligen Kommunen zuständigen IT-Dienstleister auseinander, was den Abstimmungsaufwand für die Realisierungsphase erneut erhöht. Es ist zu hoffen, dass in der Pilotierungs- und operativen Phase die zum Teil erfolgte Fokussierung auf Einzelaspekte, die mit „Macht“ und politischer Profilierung verbunden sind, vor allem die sog. Verortungsdiskussion, in

---

<sup>11</sup> Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 4./5. Juni 2007 in Eisenach.

<sup>12</sup> Unter subjektiver Einheitlichkeit im Sinne der Richtlinie ist die Zuständigkeit *der gleichen Behörde*, für *die gesamte Dauer* der Dienstleistungstätigkeit und *die Wahrnehmung aller Aufgaben* des Einheitlichen Ansprechpartners zu verstehen; so *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (15 mit Fn. 58); *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 18.

<sup>13</sup> So auch *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

<sup>14</sup> Dazu sogleich unter Gliederungspunkt B. II. Vgl. zur Kritik an der Simultangesetzgebung im Verfahrensrecht die Nachweise in Fn. 18. *Burgi*, JZ 2010, 105 (111), geht zutreffend davon aus, dass in den Landesgesetzen neue Verfahrenselemente erprobt und bei Erfolg zum Benchmark für andere Länder oder den Bund werden könnten. Die Ausgestaltung des Verfahrens sei „zum Objekt landespolitischer Aktivitäten prädestiniert“.

<sup>15</sup> Vgl. Art. II-101 des (nicht ratifizierten) Vertrages über eine Verfassung für Europa (ABl C 310 v. 16.12.2004); dazu *Schliesky*, Das Recht auf gute Verwaltung, 2006; *Galetta*, EuR 2007, 57 ff.; *Grzeszick*, EuR 2006, 161 ff.; *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 57 Rn. 1 ff.

den Hintergrund tritt und eine sachorientierte Umsetzung in den betroffenen Verwaltungen erfolgt.

Hinsichtlich der Verortungsentscheidungen im Einzelnen kann an dieser Stelle keine umfassende Würdigung erfolgen – auf die Vorzüge einer kooperativen Lösung sei dennoch erneut hingewiesen<sup>16</sup>: Im Wege einer engen Zusammenarbeit von Kammern, Kommunen und Land „unter einem Dach“ – also einer echten Kooperationslösung – lässt sich die größtmögliche Kompetenzbündelung aus unternehmerischem Wirtschaftsdenken und direkter Nähe zum Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren erzielen. Durch die Zusammenführung der jeweiligen Kernkompetenzen lassen sich erhebliche Synergieeffekte hinsichtlich der Beratung, Verfahrensmittlung, Wirtschaftsförderung und des Genehmigungsmanagements realisieren. Maßgeblicher Vorteil ist darüber hinaus, dass sämtliche Dienstleister unterschiedslos bedient werden können und nicht an ihren jeweils „zuständigen“ Einheitlichen Ansprechpartner bei der entsprechenden Kammer oder Kommune verwiesen werden müssen. Ggf. wird es ausgehend von den Erfahrungen in anderen Bundesländern oder als Ergebnis eines nunmehr verfassungsrechtlich fundierten „Benchmarkings“<sup>17</sup> zu einer Revision der Entscheidungen kommen, zumal zahlreiche Evaluationsklauseln existieren. Sollten diese tatsächlich ergebnisoffen angewendet werden, ist dies begrüßenswert und könnte als Vorbild für andere Projekte dienen.

## II. Verfahren: §§ 71a ff. VwVfG

Das von der Richtlinie intendierte One-Stop-Government-Konzept lässt sich sachgerecht, rechtsverbindlich und rechtssicher nur durch ein – optimalerweise aufeinander abgestimmtes – Nebeneinander von organisations- und verfahrensrechtlichen Rechtsänderungen umsetzen. Der Grundsatz der sog. Simultan- bzw. Parallelgesetzgebung im Verwaltungsverfahren<sup>18</sup> hat allerdings zu dem misslichen Umstand geführt, dass im VwVfG ein *allgemeiner*, bundeseinheitlicher Rahmen geschaffen wurde, der die Besonderheiten der gewählten Organisations- und Ansiedlungskonzepte nicht vollständig abbilden kann. Zwar hat kein Bundesland den Konsens für das VwVfG aufgekündigt und „sein“ Verfahren über die einheitliche Stelle anders ausgestaltet, jedoch wurde zum Teil ein *besonderes* Verfahrensrecht in

<sup>16</sup> S. vor allem *Laub/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; die Vorteile des kooperativen Handeln werden trotz Kritik an der Schaffung neuer Strukturen, auch von *Schuppan*, VM 2009, 293 (296) hervorgehoben. Er fordert auch bei anderen Modellen eine Einbindung der anderen Akteure, bspw. über einen „Servicebeirat“.

<sup>17</sup> Der mit der Föderalismusreform II eingefügte Art. 91d GG sichert Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen deklaratorisch ab (BGBl I 2009, 2248); speziell zu Art. 91d GG *Kemmler*, DÖV 2009, 549 ff.; *Sichel*, DVBl 2009, 1014 ff.

<sup>18</sup> Näher geschildert bei *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, Einführung Rn. 25 ff.; kritisch: *Wahl*, NVwZ 2002, 1192 (1194); *Röhl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 30 Rn. 9; jüngst *Burgi*, JZ 2010, 105 (111).

den Aufgabenübertragungs-, Organisations- oder Errichtungsgesetzen getroffen. Diese ergänzenden und konkretisierenden Regelungen sind einerseits den Besonderheiten des jeweiligen Verortungsmodells geschuldet, andererseits aber auch auf die Defizite der Vorgaben des 4. VwVfÄndG<sup>19</sup> rückführbar. Deutlich wird dies bspw. an den Regelungen zur „Zuständigkeit“ des Einheitlichen Ansprechpartners, die vom VwVfG ausgespart wurde und daher unter Rückgriff auf die allgemeinen Grundsätze des § 3 VwVfG bestimmt werden muss, im Landesrecht zum Teil aber detailliert geregelt wurde<sup>20</sup>.

Schwerpunkt der Änderungen durch das 4. VwVfÄndG ist die Neufassung der §§ 71a ff. VwVfG, also die Etablierung eines neuen Verfahrenstypus des „Verfahrens über die einheitliche Stelle“, wobei der Begriff der „Stelle“ bewusst gewählt wurde, um die gesetzliche Regelung von den „Ansprechpartnern“ nach Art. 6 DLR abzusetzen<sup>21</sup> und die Offenheit für andere One-Stop-Government-Projekte der deutschen Verwaltung – bspw. das Bürgertelefon 115 – zu illustrieren. Diese Offenheit ist zu begrüßen, angesichts der bisher an den Tag gelegten Zurückhaltung bei Erweiterungen über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus in allen Bereichen (sei es auf nicht erfasste Verfahren im Sinne der Jedermann-Anforderungen, ausgeschlossene Branchen oder durch die Zuweisung weitergehender formell-verfahrensleitender Kompetenzen an die Einheitlichen Ansprechpartner), bleibt aber mit Spannung abzuwarten, wann die ersten Projekte tatsächlich unter Rückgriff auf die besonderen Verfahrensregeln der §§ 71a ff. VwVfG realisiert werden.

Wesentlicher Kritikpunkt an den neuen Normen im VwVfG muss jedoch – sowohl im Kontext des Verfahrens über die einheitliche Stelle als auch der Genehmigungsfiktion – die gewählte Regelungssystematik sein, die als Ergebnis des sog. Normenscreenings zu einer umfassenden Gesetzgebungstätigkeit auf allen Ebenen und auch für den Fall, dass es keiner materiellen Änderungen bedarf, zwingt. Das aufwändige fachgesetzliche Aufrufen der besonderen Verfahrensregeln hat bewirkt und wird dazu führen, dass dies auf die von der Richtlinie unzweifelhaft erfassten Verfahren beschränkt bleiben wird, obwohl eine einheitliche Stelle *grundsätzlich* geeignet ist, den Service der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Dieser Aufwand sowie die dann weiterhin bestehenden Auslegungsschwierigkeiten bei fehlender fachrechtlicher Anordnung hätten vermieden werden können, wenn ein „umgekehrtes“ Modell gewählt worden wäre<sup>22</sup>. Denkbar wäre es, das Verfahren über die einheitliche Stelle und/oder die Genehmigungsfiktion für *alle* Genehmigungsverfahren oder zumindest solche mit Wirtschaftsbezug (vgl. bspw. die Formulierung in § 71a VwVfG a.F.) als Regelfall zu normieren und spezialgesetzlich einen Ausschluss zu

---

<sup>19</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff. *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.; *Huck*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71a Rn. 11 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 ff.

<sup>20</sup> Ausführlich *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 ff.

<sup>21</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 17.

<sup>22</sup> *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (800); anders *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (7).

ermöglichen. Die Schwierigkeiten den Anwendungsbereich der Richtlinie zu bestimmen, hätten für ein solches Vorgehen ebenso gesprochen, wie die vom Verfahren über die einheitliche Stelle ausgehende Kundenorientierung und die disziplinierende Wirkung im Kontext der Genehmigungsfiktion

Trotz dieses und anderer Kritikpunkte der Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners im Verfahrensrecht kann davon ausgegangen werden, dass die §§ 71a ff. VwVfG einen praktikablen Rahmen für die zukünftige Tätigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden innerhalb einer One-Stop-Government-Struktur darstellen. Während sich einige Länder in den Organisationsgesetzen weitgehend auf einen Verweis auf die Dienstleistungsrichtlinie und das VwVfG beschränken, entwickeln zahlreiche Länder diese rudimentären Vorgaben sachgerecht weiter. Zurückhaltung ist leider bei der Bereitschaft erkennbar, auch „Mehrwert“-Aufgaben außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie auf den Einheitlichen Ansprechpartner zu übertragen oder diesen zu einer effektiven Institution im Sinne eines echten Verfahrensmanagers auszubauen.

### III. Elektronische Verfahrensabwicklung und IT-Umsetzung

Art. 8 DLR<sup>23</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die elektronische Abwicklung dienstleistungsspezifischer Verfahren zu ermöglichen. Welche konkreten rechtlichen Vorgaben der Richtlinie ausdrücklich oder bspw. im Kontext der Elektronisierung der behördeninternen Kommunikation implizit entnommen werden können, bleibt allerdings weitgehend unklar. Das umfangreich angelegte Projekt „Deutschland-Online“ hat zwar zur Konkretisierung beigetragen, allerdings sind die Ergebnisse für Bund, Länder und Kommunen unverbindlich – insoweit hätte der neue Art. 91c GG<sup>24</sup> bzw. die Standardisierungskompetenz des IT-Planungsrates Abhilfe schaffen können. Die IT-Umsetzung der Richtlinie hätte ebenfalls der erste Anwendungsfall landesrechtlicher E-Government-Gesetze<sup>25</sup> sein können, um die auf Bund/Länder-Ebene erzielten Ergebnisse rechtssicher und verbindlich „nach unten“ auf die kommunale Ebene „durchreichen“ zu können<sup>26</sup>.

Die Umsetzungsmaßnahmen des Bundes und der Länder setzen sich – wie auch hinsichtlich der Einheitlichen Ansprechpartner, der Informationsverpflichtungen

---

<sup>23</sup> Speziell zu Art. 8 DLR *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 9. Aufl. 2010, § 71c Rn. 2 ff.; *ders.*, in: Graf/Paschke/Stober (Hrsg.), *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas*, 2009, S. 99 (144 ff.); ausführlich *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (278 ff.).

<sup>24</sup> BGBl I 2009, 2248; speziell zu Art. 91c GG s. *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, 2009, S. 337 ff.; *Sichel*, DVBl 2009, 1014 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; *Henneke*, *Der Landkreis*, 2009, 223 ff.; s. auch *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), *Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz* (Stand: 15.07.2009), Art. 91c Rn. 9 ff.

<sup>25</sup> GVOBl 2009, 398; dazu *Schulz*, *Die Gemeinde SH* 2008, 272 ff.

<sup>26</sup> Dazu *Schulz*, DÖV 2010, 225 ff.

und der Vorgaben zur europäischen Behördenzusammenarbeit – sowohl aus *rechtlichen* Elementen als auch *tatsächlichen* Handlungen der verantwortlichen Stellen zusammen. Rechtlich liegt der Schwerpunkt auf § 71e VwVfG bzw. seinen landesrechtlichen Entsprechungen, partiell auch auf Ergänzungen durch die Gesetze zum Einheitlichen Ansprechpartner. Im Tatsächlichen wurden und werden IT-Systeme konzipiert bzw. bestehende Systeme an die Bedürfnisse der Richtlinie angepasst. Dabei wird vor allem die Abbildung der Kommunikationsprozesse zwischen Dienstleistungserbringer, Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Stellen fokussiert. Obwohl mit weitergehendem Modernisierungspotential verbunden<sup>27</sup>, erfasst § 71e VwVfG die interne Behördenkommunikation nicht. Der Wortlaut ist zwar insoweit nicht eindeutig, zumal das „Verfahren nach diesem Abschnitt“ elektronisch abzuwickeln ist, zu dem auch die Unterstützungsaufgaben des § 71d VwVfG gehören. Allerdings bezieht sich auch Art. 8 DLR unmittelbar nur auf den Außenkontakt. Hinzu kommt, dass die Abstimmung zwischen Bund und Ländern über die Simultangesetzgebung im VwVfG nur ein einheitliches Handeln nach außen sicherstellen will – für interne Prozesse ist eine solche Abstimmung nicht erforderlich<sup>28</sup>. Hinsichtlich des inter- und transbehördlichen Kontaktes, insbesondere zwischen Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden, wurden dennoch weitgehend sachgerechte Lösungen realisiert. Vorzugswürdig erscheint es dabei, die Beteiligten gesetzlich zur Nutzung von Basisdiensten oder eines Portals zu verpflichten und die Regelung von Details einer darauf bezogenen Verordnungsermächtigung zu überlassen. Allerdings fordern die realisierten Lösungen aus zwei Richtungen auch Kritik heraus. Dies gilt zunächst für den begrenzten Anwendungsbereich der Standardisierungskompetenzen der Länder und der Rechte, Interoperabilität durch gesetzlichen Zwang und Nutzungspflichten sicherzustellen. Diese Maßnahmen sind zwar zunächst und primär zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erforderlich, jedoch wären sich auch in zahlreichen anderen Kontexten erwägenswert. Daher wäre die Normierung in einem allgemeinen Gesetz mit einem auf jegliche ebenenüberschreitende Behördenkooperation erweiterten Anwendungsbereich in Betracht zu ziehen gewesen. Insoweit kann auf das Beispiel Schleswig-Holstein verwiesen werden, wo derartige Regelungen in einem E-Government-Gesetz enthalten sind. Zweiter Kritikpunkt ist, dass die Verordnungsermächtigungen und Nutzungspflichten zum Teil sehr weitreichend sind und bspw. nicht über den Erforderlichkeitsgrundsatz begrenzt werden. Dies erscheint gerade mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zwingend – nur wenn sich die übergreifende Behördenkooperation nicht über andere Instrumentarien, bspw. im Sinne eines kooperativen E-Government erreichen lässt, kann subsidiär,

---

<sup>27</sup> Schulz, VM 2009, 3 ff.

<sup>28</sup> Dies gilt zumindest für landesinterne Kommunikationsprozesse. Anders ist dies ggf. bei der länderübergreifenden Behördenkommunikation, für die nunmehr Regelungen auf Grundlage des IT-Staatsvertrag i.S.d. Art. 91c GG getroffen werden können; vgl. dazu die Nachweise in Fn. 24.



quasi als ultima ratio und unter konkret definierten Voraussetzungen die Letztentscheidungskompetenz des Landes aktiviert werden<sup>29</sup>.

Im Kontext der elektronischen Verfahrensabwicklung nach außen erscheint zunächst die Realisierung einer Vielzahl von Portallösungen als problematisch. Ein solches Vorgehen wäre unschädlich, wenn in den Bundesländern tatsächlich ein vollständig ebenen- und hier länderübergreifender Ansatz realisiert wird. Die Anmeldung an einem Länderportal, bspw. mit den Funktionen „Postfach- und Versanddienst“, „Verfahrensstand“ und „Dokumentensafe“, das geeignet ist, unterschiedliche Sichtweisen abzubilden, muss gerade auch für Verwaltungsverfahren in anderen Ländern nutzbar sein. Die Pflege von 16 Profilen oder in Abhängigkeit von der Ansiedlung der Einheitlichen Ansprechpartner ggf. einer noch höheren Anzahl für bundesweit agierende Dienstleistungserbringer ist geeignet, als ein faktisches Hindernis zu wirken, so dass die Richtlinienkonformität der Lösungen kritisch zu hinterfragen wäre. Hinzu kommt, dass diese staatlichen Portalangebote neben vergleichbare Angebote privater Diensteanbieter treten. Deren Aufbau wird auch von der Bundesregierung im Rahmen des Konzepts „E-Government 2.0“ in Form der sog. Bürgerportale forciert, die eine sichere Kommunikation und Zustellung im Internet gewährleisten sollen und neben dem Postfach- und Versanddienst auch einen Dokumentensafe und einen Identitätsbestätigungsdienst beinhalten sollen<sup>30</sup>.

Die vorhandenen Systeme bzw. deren Ausbau sind zudem – bei fehlender gesetzlicher Fundierung – nicht geeignet, die bestehenden Rechtsunsicherheiten im Kontext von Zugangseröffnung, Zugang und Beweiskraft elektronischer „Zustellungen“ zu beseitigen. Vielmehr wird auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen sein, wobei allerdings der Betrieb in staatlicher Verantwortung (wie zukünftig durch akkreditierte Private unter staatlicher Aufsicht) bspw. im Kontext von Zustell- und Versandbestätigungen zu berücksichtigen sein wird. Auch die derzeit zur Identifizierung und Authentifizierung eingesetzten bzw. geplanten Übergangslösungen (bspw. Einscannen eines Personalausweises in Brandenburg) können zukünftig durch den elektronischen Identitätsnachweis des E-Personalausweises<sup>31</sup> oder den sog. Identitätsbestätigungsdienst nach dem Bürgerportal-Gesetz abgelöst werden. Gleiches gilt perspektivisch für die qualifizierte elektronische Signatur als Schriftformersatz. Auch hier erscheint die „Faxlösung“<sup>32</sup> lediglich für einen begrenzten Zeitraum als sachgerechte Übergangsvariante. Da im Grundsatz am Signaturerfor-

<sup>29</sup> Ausführlich *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.

<sup>30</sup> Vgl. BR-Drs. 174/09; BT-Drs. 16/12598; zum Referentenentwurf *Stach*, DuD 2008, 184 ff.; *Probst*, DSB 2/2009, 16 ff.; *Stach/Wappenschmidt*, eGov Präsenz 2/2009, 78 ff.; s. auch *Werner/Wegner*, CR 2009, 310 ff.; *Schallbruch*, it 2009, 125 ff.; *Steppling*, NJW-Editorial 18/2009; *Roßnagel u.a.*, DuD 2009, 728 ff.; kritisch *Lapp*, DuD 2009, 651 ff.; *Fox*, DuD 2009, 387; zur Authentizität elektronischer Kommunikation vor Einführung der „DE-Mail“ *Kast*, CR 2008, 267 ff.; vgl. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>31</sup> Umfassend zu den Neuerungen durch den elektronischen Personalausweis *Schliesky* (Hrsg.), Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis, Kommentar, 2009.

<sup>32</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 205 (216 f.).

dernis jedoch auch im Kontext der Richtlinie festgehalten werden soll, kann die Verbreitung und Akzeptanz eines rechtssicheren E-Governments nur gesteigert werden, wenn sich auch diese Teilfunktion des E-Personalausweises etabliert und die Nutzung leicht handhabbar in einen Bürgerportal-Client oder ähnliches integriert wird.

## V. Änderungen des materiellen Rechts: Rückkehr zum Idealbild der Gewerbefreiheit?

Im ersten Band dieser Reihe wurde mit Blick auf die Vorgaben der Richtlinie zum materiellen Recht die Hoffnung geäußert, dass das sog. Normenscreening, bei dem das gesamte deutsche Wirtschaftsverwaltungs- und Genehmigungsverfahren an den formellen und materiellen Vorgaben der Richtlinie zu überprüfen ist<sup>33</sup>, eine europarechtlich indizierte weitgehende Rückkehr zum Idealbild der umfassenden Gewerbefreiheit bewirken könnte<sup>34</sup>. Wichtigste Vorschrift in diesem Zusammenhang ist Art. 9 DLR, der die präventive Erlaubnis, die sich in Abkehr vom ursprünglichen Grundsatz umfassender Gewerbefreiheit vermehrt in das deutsche Wirtschaftsverwaltungsrecht eingeschlichen hat, zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme erklärt<sup>35</sup>. Zugrunde liegt die Überlegung, dass eine repressive Überwachungstätigkeit in der Regel gleich geeignet sein wird, die legitimen Zwecke beispielsweise des Verbraucher-, Kunden- oder Gesundheitsschutzes zu verwirklichen und sich daher in den Kategorien der Verhältnismäßigkeitsprüfung als „milderes Mittel“ darstellt.

Hinsichtlich der Umsetzung, insbesondere der Änderungen im materiellen Recht, stellt sich das Erfordernis einer ressortübergreifenden Koordination als wesentlicher innovationshemmender Faktor dar. Bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie handelt es sich um eine Querschnittsmaterie, die nahezu alle Ressorts, darüberhinaus alle Bundesländer, die Kommunen sowie zahlreiche weitere Akteure in irgendeiner Weise betrifft. Obwohl die betroffenen Ministerien zwar eigenverantwortlich für die Umsetzung zuständig sind, lässt sich ein kohärentes Umsetzungsergebnis jedoch nur bei einer gegenseitigen Abstimmung, weitergehend aber – gerade bei europäischen Rechtsakten zur Vermeidung von Gemeinschaftrechtsverstößen – nur bei Zuweisung einer Gesamtverantwortung erzielen. Dazu bietet das Instrument der Federführung zwar eine rechtliche Handhabe, jedoch sind die Ressortegoismen zum Teil derart ausgeprägt, dass eine kohärente Umsetzung des Projektes nicht sichergestellt ist. Hinzu kommt, dass die Abstimmung oftmals derart zeitintensiv ist, dass für die erforderliche Rechtsetzung und Implementierung letztlich wenig Zeit verbleibt, was wiederum die „Fehlerwahrscheinlichkeit“ in dieser Um-

---

<sup>33</sup> Zum „Normenscreening“ *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (24 ff.); *Cornils* in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 39 Rn. 6 ff.; zum rechtlichen Gehalt *Klamert*, DVBl 2008, 829 ff.; s. auch *Meschkanke*, DÖD 2008, 165 ff.

<sup>34</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (24 ff.).

<sup>35</sup> Zu den Konsequenzen auch *Ziekow*, GewArch 2007, 217 (217 f.).

setzungsphase erhöht. Insbesondere hinsichtlich wichtiger Grundsatzfragen der Richtlinienumsetzung (bspw. zum sachlichen und personellen Anwendungsbereich) wären verbindliche (!) Vorfestlegungen eines Koordinierungsgremiums erforderlich gewesen. Dies lässt sich durchaus kooperativ – optimalerweise unter Einbindung der ebenfalls betroffenen Akteure (hier Kommunen und Kammern) sowie der Wissenschaft – ausgestalten, jedoch wäre eine Entscheidung zu respektieren und nicht unter Berufung auf das Ressortprinzip wieder zu hinterfragen. Der Etablierung derartiger Projektstrukturen steht der Kernbereich des Ressortprinzips jedenfalls nicht entgegen. Zu welchen Ergebnissen die eigenverantwortliche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie durch die betroffenen Ressorts führt, zeigt sich bspw. an der im Fachrecht erforderlichen Anordnung des besonderen Verfahrens über die einheitliche Stelle nach § 71a Abs. 2 VwVfG. Einige Ministerien vertraten die Auffassung, dass in Bereichen, in denen das materielle Recht Bundesrecht ist, die Verwaltung jedoch – wie im Regelfall nach Art. 80 GG – den Ländern obliegt, ein Aufruf des besonderen Verfahrens im materiellen Recht nicht in Frage komme. Dies sei Aufgabe der Länder – mit der Folge, dass zum Teil Landesgesetze zu schaffen wären, deren einziger Regelungsgehalt diese Anordnung wäre. Unabhängig davon, ob man diese Rechtsauffassung teilt, sind vor allem unterschiedliche Vorgehensweisen zu vermeiden.

Dies hat dazu geführt, dass wie im Bereich des Verfahrens- und Organisationsrechts sowie der elektronischen Verfahrensabwicklung, bei denen vor allem im Tatsächlichen ein weitergehender Wandel eingesetzt hat, eine Beschränkung auf den Anwendungsbereich erfolgte und die von der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten zum Regelfall im deutschen Recht gemacht und damit die Aufrechterhaltung zahlreicher Genehmigungs- und Zulassungserfordernisse, zumindest jedoch Anzeigepflichten, begründet wurde. Zwar wurde mit § 4 GewO im Bereich der vorübergehenden Dienstleistungstätigkeiten den Vorgaben des Art. 16 DLR entsprochen, doch bereits die Vorschrift des § 13b GewO zur Anerkennung von Dokumenten u.ä. zeigt dies bereits deutlich. Obwohl Art. 5 Abs. 3 DLR normiert, dass die Mitgliedstaaten nicht verlangen dürfen, „dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden“, erhebt § 13b GewO gerade dies zum Grundsatz. Die Gesetzesbegründung beruft sich auf die Ausnahmenvorschrift der Richtlinie, das Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses. Die Gewerbeordnung verlange Nachweise der Zuverlässigkeit und der geordneten Vermögensverhältnisse nur in Fällen, in denen zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung oder der Lauterkeit des Handelsverkehrs dies erfordern. Es wird davon ausgegangen, dass die Behörden von der Möglichkeit, beglaubigte Kopien oder Übersetzungen zu verlangen, nicht schematisch Gebrauch machen, sondern nur in Fällen, in denen die Echtheit des Dokuments oder Richtigkeit der Übersetzung nicht auf andere Weise erkennbar ist. Diese pauschale Argumentation erscheint gemeinschaftsrechtlich höchst bedenklich, zumal gerade

der Verbraucherschutz in seiner rechtfertigenden Bedeutung durch die Richtlinie geschmälert wurde<sup>36</sup>.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass sowohl die gegenseitigen Evaluierungen der Ergebnisse des Normenscreenings nach Art. 39 DLR, also durch die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, dazu führen, dass der Prozess der Richtlinienumsetzung zumindest im materiellen Recht noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Bereits ein Vergleich der Anpassungen auf Landesebene zeigt erhebliche Abweichungen<sup>37</sup>. Gleiches gilt erst recht für die kommunale Ebene. Dabei wird auch ein weiterer „Kontrollfaktor“ nicht zu unterschätzen sein: der Individualrechtsschutz in wirtschaftsrelevanten Verwaltungsverfahren. Eine Entscheidung des Bundesfinanzhofes aus dem Jahr 2008<sup>38</sup> zeigt, dass sich betroffene Dienstleister bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist auf die begünstigenden Vorgaben zu berufen versuchen. Gerade dieses Instrument wird zu Anpassungen im Detail aber auch zur Einbeziehung bisher vollständig – aber zu Unrecht – ausgeblendeter Rechtsmaterien führen. Im Interesse eines funktionierenden Binnenmarktes für Dienstleistungen eine begrüßenswerte Entwicklung – allerdings nur, wenn die grenzüberschreitende Behördenkommunikation und Zusammenarbeit als Surrogat bestehender Präventiverlaubnisse effektiviert wird. So wie die grenzüberschreitende Tätigkeit der „gesetzestreu“ Dienstleistungserbringer im Interesse aller Mitgliedstaaten steht, muss auch die Tätigkeit der „schwarzen“ Schafe, also derjenigen, die das Recht ihres Niederlassungsmitgliedstaates nicht beachten, im Interesse aller Mitgliedstaaten wirksam unterbunden werden<sup>39</sup>.

## VI. Europäische Amtshilfe

Offensichtlich sind nämlich in einem europäisierten (zum Teil schon globalisierten) und zugleich durch die Dienstleistungsrichtlinie weitergehend liberalisierten Dienstleistungsmarkt andere Instrumentarien erforderlich, um eine effektivere Kontrolle zu gewährleisten als dies in einem Europa der Nationalstaaten der Fall war. Begrüßenswert ist insoweit, dass im Zuge der Dienstleistungsrichtlinie nicht der in der Vergangenheit vorzufindende Fehler gemacht wurde, dass Kontrollkompetenz und -vollzug mit dem zunehmenden Umfang grenzüberschreitender Tätigkeit nicht Schritt halten konnten. Stattdessen wurde das Problem erkannt und mit den Art. 28 ff. DLR einer umfassenden und aufgrund der mit ihrer Umsetzung einhergehenden technischen Herausforderung durchaus ambitionierten Regelung zugeführt. Ein europäisches Amtshilfesystem wurde erforderlich, da die Vorgaben der Art. 9 ff. DLR zur Niederlassungs- und die Art. 16 f. DLR zur Dienstleistungsfreiheit eine Begrenzung des staatlichen Kontrollinstrumentariums, vor allem des Auf-

---

<sup>36</sup> Dazu bspw. *Ohler*, in: Leible (Fn. 4), S. 157 (163); *Schmidt-Kessel*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 43; *Korte*, EWS 2007, 246 (250 f.).

<sup>37</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in diesem Band, S. 171 ff.

<sup>38</sup> *BFH*, DStR 2009, 72 ff.

<sup>39</sup> Umfassend *Luch/Schulz*, *GewArch* 2008, 143 ff.; 184 ff.

nahmestaates, vorsehen. Bei den ggf. aus dem System der geteilten Verantwortlichkeiten resultierenden Kontrolldefiziten handelt es sich jedoch nicht um eine spezifische Konsequenz der Richtlinie. Auch nach der zuvor geltenden, vom Primärrecht geprägten, Rechtslage waren Kontroll- und Vollzugsdefizite nicht vollständig vermeidbar. Das System der Art. 28 ff. DLR bringt eine Verbesserung des status quo im Sinne einer Effektivierung der Wirtschaftsüberwachung mit sich, da sie konkrete Pflichten des Niederlassungsstaates und darüberhinaus ein Recht der anderen Mitgliedstaaten normiert, ein effektives Einschreiten im gemeinschaftlichen Interesse zu verlangen.

Die Umsetzung in Deutschland basiert im Wesentlichen auf zwei Pfeilern. Durch die §§ 8a ff. VwVfG wurden die *rechtlichen* Grundlagen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit geschaffen, während die *tatsächliche* und IT-Umsetzung weitgehend durch den Einsatz des „Internal Market Information System“ (IMI) gewährleistet werden soll. Die Umsetzung der Art. 28 ff. DLR findet sich im „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbebereich und in weiteren Rechtsvorschriften“<sup>40</sup>. Dabei wird – vergleichbar der Regelungssystematik zur einheitlichen Stelle und zur Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG n.F. – kein spezifisches auf die Dienstleistungsrichtlinie bezogenes Recht geschaffen, vielmehr stellen die §§ 8a ff. VwVfG eine Rechtsgrundlage auch für andere (bestehende und zukünftige) Amtshilfeverpflichtungen aufgrund europäischen Rechts zur Verfügung. Die neuen Vorschriften wurden sachgerecht in einen neuen „Abschnitt 3“ in den Kontext der Vorschriften zur nationalen Amtshilfe eingegliedert. Diese finden gem. § 8a Abs. 3 VwVfG subsidiär entsprechende Anwendung. Der neue Abschnitt besteht aus fünf Paragraphen und regelt die „Grundsätze der Hilfeleistung“ (§ 8a), „Form und Behandlung der Ersuchen“ (§ 8b), „Kosten der Hilfeleistung“ (§ 8c), „Mitteilung[en] von Amts wegen“ (§ 8d) und Fragen der „Anwendbarkeit“ (§ 8e). Die abweichende Terminologie („Verwaltungszusammenarbeit“ statt „Amtshilfe“) bringt zum Ausdruck, dass nach europäischem Verständnis die Zusammenarbeit nicht mehr nur anlassbezogen vom „Ersuchen“ einer anderen Behörde abhängig ist, sondern durch die automatisierte Einsichtnahme von Registern, den gegenseitigen beständigen Austausch von Informationen und die Nutzung gemeinsamer oder den Zugriff auf Datenbanksysteme der anderen Mitgliedstaaten ein permanenter Kontrollverbund geschaffen wird<sup>41</sup>.

Die Umsetzung der – insbesondere von der Dienstleistungsrichtlinie geforderten – europäischen Verwaltungszusammenarbeit im Tatsächlichen und in Form von Informations- und Kommunikationstechnologien basiert im Wesentlichen auf dem Internal Market Information System<sup>42</sup>. Dieses dient der Erleichterung der Kommunikation zwischen den Behörden, ist als übergreifendes System für unterschiedliche Rechtsakte und Rechtsmaterien konzipiert, weist allerdings hinsichtlich seiner

<sup>40</sup> BGBl I 2009, 2091; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 ff.; *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (389 ff.); s. auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 8a Rn. 1 ff.

<sup>41</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (29); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123).

<sup>42</sup> Zu IMI ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (298 ff.).

Rechtsgrundlagen, datenschutzrechtlicher Fragen und einer Rechtspflicht zur Teilnahme derzeit noch erhebliche Mängel auf. Durch den Einsatz des Internal Market Information System werden verfahrensverzögernde und fehlerträchtige Übersetzungen vermieden, die mangels Sprachkenntnissen in der öffentlichen Verwaltung in der Regel nur mit enormem Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen erstellt werden könnten. Das Internal Market Information System stellt für die zur Aufrechterhaltung der notwendigen Flexibilität erforderlichen Freitextfelder allerdings kein Übersetzungsprogramm zur Verfügung, mit dem individuelle Anfragen in die Amtssprache der korrespondierenden Behörde übertragen werden können.

Sinn und Zweck der Art. 28 ff. DLR sowie der Errichtung von IMI streiten eigentlich für eine Rechtspflicht zur Teilnahme, da nur so eine optimale Amtshilfe unter Einbeziehung aller Mitgliedstaaten realisiert werden kann. Vor allem würde das die Entwicklung von IMI auslösende Sprachproblem nur durch eine obligatorische Teilnahme am multilingualen System beseitigt, da im Rahmen des Art. 28 Abs. 6 DLR gerade keine Sprachregelung getroffen wurde. Jedoch lässt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift eine rechtliche Teilnahmeverpflichtung nicht herleiten<sup>43</sup>; es ist lediglich davon die Rede, dass die Kommission ein elektronisches System für den Austausch von Informationen „errichtet“. Die Europäische Kommission ist demnach primärer Adressat des Art. 34 Abs. 1 DLR; die Mitgliedstaaten werden – in einem rechtlich verbindlichen Sinne – allenfalls auf eine „Zusammenarbeit“ bei der Errichtung, nicht hingegen zur aktiven Nutzung des Systems verpflichtet.

Angesichts der „bestechenden und alternativlosen“ Konzeption des Systems<sup>44</sup> besteht dennoch ein faktischer Nutzungszwang. Wichtigster Aspekt ist dabei neben der nur mit der Teilnahme an IMI verbundenen Möglichkeit, Anfragen in allen Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft bearbeiten zu können, vor allem die fehlende Wirtschaftlichkeit des Aufbaus eigener nationaler Systeme in Konkurrenz zu IMI. Neben den Sprachaspekt tritt eine weitergehende Erleichterung des gesamten Vorgehens der Mitgliedstaaten nach Art. 28 ff. DLR. Durch die Bereitstellung von Fragenkatalogen wird eine einheitliche Handhabung von Informationsersuchen und -anfragen erreicht werden können, die gleichfalls zunehmende Rechtssicherheit darüber mit sich bringt, welche Informationen, in welchen Situationen, von wem angefordert werden können bzw. wem diese zu erteilen sind. Wesentlicher Vorteil von IMI ist schließlich auch die webbasierte Umsetzung, die an die zu beteiligenden nationalen Stellen keine unlösbaren Anforderungen hinsichtlich der notwendigen IT-Infrastrukturen stellt und mit keinen zusätzlichen Problemen im Zusammenhang mit der Standardisierung von Prozessen und der Sicherung der Interoperabilität verbunden ist. Dieser Umstand wird voraussichtlich zu einer weitgehenden Verbreitung von IMI führen, so dass die Effektivität des Systems durch die Anzahl der Fragenkataloge und damit verbunden derjenigen Anfra-

---

<sup>43</sup> So nunmehr zutreffend *Ziekow*, LKV 2009, 385 (393); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126); anders *Polenz*, DuD 2008, 790 (791); s. auch *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (308 ff.).

<sup>44</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125).

gen und Amtshilfersuchen, die ausschließlich durch Nutzung von IMI ohne einen weitergehenden Behördenkontakt fallabschließend beantwortet werden können, sukzessive anwachsen wird.

## C. Die nationale Umsetzung: Defizite staatlicher Innovationsprozesse

Begreift man die Richtlinie als Katalysator für eine weitergehende Verwaltungsmodernisierung<sup>45</sup>, als Paradigmenwechsel<sup>46</sup> und sieht in dem befürchteten „Ende der deutschen Verwaltung“ zugleich die Chance, eine „neue“ Verwaltung zu etablieren und diese als Standortfaktor zu nutzen, kann die Umsetzung durch Gesetzgebung, Verwaltung, Politik, IT-Wirtschaft und weitere Akteure als Beispiel staatlicher Innovationsprozesse dienen<sup>47</sup>, das es kritisch zu beleuchten gilt, um Best-Practice-Ansätze für zukünftige Projekte herauszuarbeiten, aber auch kritische Faktoren zu analysieren und Defizite aufzuzeigen<sup>48</sup>.

### I. Staatliche Innovation: Instrumente, Akteure, Faktoren ...

Bei der „Innovation“ handelt es sich um ein Modewort, das Veränderungsdynamik und Fortschritt zum Ausdruck bringen soll. Man kann den Eindruck gewinnen, nach dem Zeitalter der Modernisierung sei – da diese im staatlichen Sektor seit Jahren und mit nur bedingtem Erfolg betrieben wird – nunmehr, auch auf europäischer Ebene<sup>49</sup>, das Zeitalter der Innovation angebrochen. Es bedarf daher einer Analyse dieses Trends anhand ausgewählter Beispiele, der Rolle des Staates sowie einer verwaltungswissenschaftlichen Innovationsforschung, wobei die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Umsetzung aufgrund zahlreicher Faktoren (bspw. dem Charakter als Querschnitts- und Megaprojekt) umfangreiches Anschauungsmaterial zum staatlichen Umgang mit technischen, (verwaltungs-) kulturellen und rechtlichen Innovationen bereithält.

Innovation im Staat meint die Auswirkungen innovativer Technologien auf das bestehende Rechts- und Verwaltungssystem. Staat, Verwaltung und Recht wirken

---

<sup>45</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (30); ähnlich *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (311).

<sup>46</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (5); *ders.*, DVBl 2005, 887 (891); kritisch *Ramsauer*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 119 (122).

<sup>47</sup> Weitere Beispiele bei *Schliesky* (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010, i.E.; zum Bereich der IT-Großprojekte auch *Mertens*, in: Möllers (Hrsg.), Geltung und Faktizität von Standards, 2009, S. 173 ff.

<sup>48</sup> S. auch *Schliesky/Schulz*, innovative Verwaltung 1-2/2010, 26 ff.

<sup>49</sup> Das Jahr 2009 war das „Europäische Jahr der Innovation“; s. Entscheidung Nr. 1350/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2008 zum Europäischen Jahr der Kreativität und Innovation (2009); ABl L 348 v. 24.12.2008, 115.

nicht als *Mittel* zur Herbeiführung gesellschaftlicher Innovation, sondern rücken selbst als *Objekt* der Innovation in den Mittelpunkt. Primär wird es sich um prozessbezogene Innovationen handeln, also Veränderungen von Verfahren und Organisation als Grunddeterminanten staatlichen Handelns (im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie gebündelt in der Umsetzung des Art. 6 DLR und eines ebenenübergreifenden One-Stop-Ansatzes). Inhaltlich geht es um die laufende Ausrichtung des administrativen Systems an veränderten Umweltbedingungen, also die stetige Weiterentwicklung von Handlungsinstrumenten der Verwaltung zur optimierten Erledigung von Sachaufgaben. Als besondere Herausforderung kann aufgrund ihres Querschnittscharakters die Einführung von IuK-Technologien in der Verwaltung gelten, die mit Art. 8 DLR eine neue Dimension erreicht hat.

Zukünftig wird weit mehr als bisher zu untersuchen sein, wie Staat und Verwaltung diesen Entwicklungen gerecht werden können. So zeichnen sich in vielen Bereichen angesichts der überkommenen Strukturen gravierende Probleme und vermehrter Handlungsbedarf ab. Zu nennen sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität – neben der EU-Dienstleistungsrichtlinie exemplarisch die Themen Art. 91c GG und die mit der Etablierung und Steuerung eines bund- und länderübergreifenden Koppelnetzes einhergehenden Rechtsfragen<sup>50</sup>, das vom Bundesverfassungsgericht kreierte neue IT-Grundrecht, genauer: das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme<sup>51</sup>, die Fortentwicklung des überkommenen Rechtsinstituts der Daseinsvorsorge im Kontext der zunehmenden Virtualisierung zahlreicher Lebensbereiche (E-Daseinsvorsorge<sup>52</sup>), One-Stop- und E-Government für eine prozess- und ablaufbezogene Innovation und die Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte in die öffentliche Verwaltung sowie Shared Services Center, perspektivisch im Kontext zukünftiger Möglichkeiten der IuK-Technologien auch das sog. Cloud Computing<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> S. bereits Fn. 24.

<sup>51</sup> BVerfG, Urteil v. 27.02.2008 (abgedruckt in NJW 2008, 822 ff.); dazu *Volkman*, DVBl 2008, 590 ff.; *Kutscha*, NJW 2008, 1042 ff.; *Britz*, DÖV 2008, 411 ff.; *Böckenförde*, JZ 2008, 925 ff.; *Hornung*, CR 2008, 299 ff.; *Bartsch*, CR 2008, 613 ff.; *Stögmüller*, CR 2008, 435 ff.; *Heckmann*, in: Kluth u.a. (Hrsg.), Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 615 ff.; umfassend Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchung, 2008; *Bäcker*, in: Rensen/Brink (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 99 ff. Zur mglw. weitaus relevanteren objektiven und Schutzdimension des Grundrechts *Böckenförde*, JZ 2008, 925 (928, Fn. 38); *Hoffmann-Riem*, JZ 2008, 1009 ff.; *Gusy*, DuD 2009, 33 (36 ff.); *Heckmann*, in: Rüßmann (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Käfer, 2009, S. 129 ff.; s. auch *Schulz/Hoffmann*, CR 2010, 131 ff.

<sup>52</sup> *Luch/Schulz*, in: Hill/Schliesky (Fn. 24), S. 305 ff.; *dies.*, MMR 2009, 19 ff.

<sup>53</sup> Unter Cloud Computing versteht man die gemeinsame Nutzung von Hard- und Software- sowie Rechenkapazitäten, die nicht mehr lokalisierbar, sondern weltweit auf verschiedenen Servern nachfrage- und einzelfallabhängig zur Verfügung gestellt werden, durch verschiedene Organisationseinheiten; s. *Weiss*, Computing in the clouds, in: netWorker 11 (2007), 16 ff.; *Krcmar*, Informationsmanagement, 5. Aufl. 2010, S. 692 ff.; zu rechtlichen Aspekten *Poble/A-mann*, CR 2009, 273 ff.; *Spies*, MMR 5/2009, XI ff.; *Söbbing*, MMR 5/2008, XII ff.; *Niemann/Paul*, K&R 2009, 444 ff.; *Hoeren/Spitka*, MMR 2009, 583 (589); *Spindler*, K&R 2009, 521



Weitere Beispiele sind die Einführung eines satellitengesteuerten Autobahnmaut-Systems, der elektronischen Gesundheitskarte oder die Einführung und Abwicklung der Umwelt- bzw. Abwrackprämie. Insbesondere Projekte, die mit dem Einsatz der IuK-Technologie in der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, zeigen, dass die Bewältigung komplexer Modernisierungsprojekte in der Verwaltung einer umsichtigen Steuerung bedarf. Um eine strategische und gleichzeitig vorausschauende Modernisierungsplanung zu erreichen, bedarf es in einem ersten Schritt einer eingehenden Defizitanalyse, einer vergleichbaren Reformbetrachtung und politisch-administrativer Konzeptionen sowie vor allem einer Koordinierung der Reformanstrengungen verschiedener Einheiten. Um die konkreten Ziele zu definieren, zu erkennen und die Erreichung während des Reformkonzepts zu überwachen, ist ein staatliches Innovationsmanagement erforderlich.

Diese Innovation kann sich zwar auf vielfältige Weise vollziehen, es sind jedoch auch Instrumente, Akteure und Mechanismen erkennbar, die in regelmäßiger Folge wiederkehren bzw. allen genannten Vorhaben immanent oder an allen Vorhaben mit den ihnen jeweils spezifischen Interessen beteiligt sind. Erschwerende und erleichternde Mechanismen sind bspw.<sup>54</sup>:

- **Politische Profilierung:** Auch wenn staatliche Innovation aus Sicht der Parteistrategen nur bedingt als Wahlkampfthema taugt, so gibt es kaum noch einen Koalitionsvertrag oder ein Regierungsprogramm, in dem die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung nicht als zentrales Handlungsfeld genannt ist. Dies schafft zwar wichtige Unterstützung für Reformprojekte und verhilft zu Transparenz, allerdings benötigt die Politik nach der ihr eigenen Entscheidungslogik kurzfristige Erfolge zur politischen Profilierung, die bei fachlich fundierten Reformprojekten oft nicht zu erzielen sind.
- **Beharrungskräfte:** Im Hinblick auf Reformtempo und -erfolge erscheint die Verwaltung – gerade im Vergleich mit der sich schnell umstrukturierenden Wirtschaft – oftmals als veränderungsresistenter Monolith. Als Innovationshindernisse wirken bspw. die „Fachbruderschaften“, die regelmäßig kein Interesse an der Änderung „ihrer“ Gesetze und „ihrer“ Zuständigkeiten haben<sup>55</sup>. Personal, Budget und Zuständigkeiten werden als moderne Insignien administrativer Macht angesehen. Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung befürchten daher bei Reformvorhaben einen entsprechenden Einflussverlust im inner-administrativen Machtgefüge, wodurch eine schon fast reflexhafte Ablehnung von Reformvorhaben entsteht.

---

(528); *Schulz/Rosenkeranz*, ITRB 2009, 232 ff.; *Schaar*, Vorgänge 4/2008, 4 ff.; *Schultze-Melling*, CRi 2008, 142 (143 ff.); *Schuster/Reichl*, CR 2010, 38 ff.; zum Einsatz in der öffentlichen Verwaltung *Schulz*, MMR 2010, 75 ff.; *ders.*, VM 2010, 36 ff.

<sup>54</sup> Ausführlich *Schliesky*, VerwArch 98 (2008), 313 ff.

<sup>55</sup> Im Kontext der DLR *Schuppan*, VM 2009, 293 (297).

- **Ressortprinzip:** Das Ressortprinzip soll zwar eigentlich Arbeitsteilung, institutionelle Verflechtung und Koordination gewährleisten. Ein in der Praxis sehr extensiv ausgelegtes Ressortprinzip führt allerdings vor allem bei ressortübergreifenden Projekten zur Segmentierung fachlich zusammengehöriger Aufgaben. In Ermangelung effektiver Abstimmung kommt es häufig zu unkoordinierten Parallelbefassungen mit wenig überzeugenden Ergebnissen, aber umso höheren Kosten.
- **Anreizsysteme:** Während in der Privatwirtschaft neue Konzepte bspw. mittels Werbung implementiert werden, ist das diesbezügliche Potential der Verwaltung noch kaum ausgeschöpft. So wäre beim E-Government darüber nachzudenken, die erwirtschafteten Einsparungen in Form von Gebührenreduktionen an die Bürger weiterzugeben. Die Zurückhaltung im öffentlichen Sektor auf diesem Gebiet ist dem Umstand geschuldet, dass der Bürger kaum als „Kunde“ und die erbrachte Verwaltungsdienstleistung eher selten als „Produkt“ empfunden wird. Zudem fehlt es angesichts der sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten an einem Wettbewerb der Verwaltung.
- **Verwaltungskultur:** Ein Wandel der Verwaltungskultur weist enge Bezüge zum Change-Management auf. Während dieses auf projektbezogener Ebene ansetzt, ist ein Wandel der Verwaltungskultur eher grundlegender Natur, aber nicht minder wichtig. Einerseits ist ein erhöhtes Maß an Veränderungsfähigkeit bei den Mitarbeitern – und damit ein wesentlich gezielteres Innovationsmanagement – erforderlich, je weniger Ähnlichkeiten die Innovation mit bisherigen Merkmalen des überkommenen Verfahrens oder der überkommenen Organisation besitzt. Andererseits ist eine Destabilisierung bisheriger Werte und dadurch auch der Auflösung der traditionellen Mitarbeiterloyalität ohne die Bildung adäquater neuer für die Zukunft handlungsanleitenden Loyalitätsmustern zu vermeiden.
- **Externe Beratung:** Trotz des gezielten Beraterinsatzes sind auf Seiten der öffentlichen Hand einige fachliche Grundvoraussetzungen weiterhin aufrechtzuerhalten. Es muss die Fähigkeit zu einer Marktanalyse bestehen, um den aus den vielfältigen Verflechtungen von Beratern und Anbietern resultierenden Gefahren nicht schutzlos ausgeliefert zu sein. Zudem muss die Letztentscheidung den staatlichen Akteuren verbleiben, die somit einer rechtlichen und wirtschaftlichen „Überprüfungskompetenz“ bedürfen – auch um Verantwortlichkeiten rechtsverbindlich und nach außen zu dokumentieren.
- **Ökonomische vs. staatspolitische Rationalität:** Gerade die Verwaltungsebene bietet angesichts der Vergleichbarkeit mit wirtschaftlich ausgerichteten „Produktionsstätten“ Ansatzpunkte auch für eine ökonomische Rationalität. Staatsrechtliche Prinzipien (Legalitäts-, Gleichheits-

und Gewaltenteilungsprinzip) und Effektivitäts- sowie Effizienzorientierung bilden dabei keinen Gegensatz, sondern sind vielmehr unterschiedliche Entscheidungsmaximen der Verwaltung.

Die an Innovationsprozessen beteiligten Akteure verfolgen jeweils unterschiedliche Interessen, die strukturiert zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden müssen. Dies gilt für den gesamten Prozess vom Innovationsbewusstsein über eine Defizitanalyse, eine strategische Modernisierungsplanung, die operative Umsetzung und Steuerung des konkreten Veränderungsprozesses einschließlich eines „Change Managements“ sowie eine Ergebniskontrolle und Evaluation bis zur evtl. erforderlichen Nachsteuerung und Revision. Als wesentliche Akteure staatlicher Innovationsprozesse sind zu nennen: Politik, Verwaltung, Unternehmensberatungen und IT-Firmen, Mitarbeiter und wissenschaftliche Forschungseinrichtungen. Dabei muss eine Gesamtbilanz der Rolle der Wissenschaft auch im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie eher enttäuschend ausfallen; dies gilt für Rechts-, Politik-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften gleichermaßen. Wissenschaftliche Bewertungen erfolgen meist nur reaktiv und mit z.T. großer Zeitverzögerung. Besonders problematisch erscheint die verengte Problembehandlung in den Rechtswissenschaften, die Juristen, oftmals im Kontext datenschutzrechtlicher Fragen, die sich durch die Durchdringung der Verwaltung mit IT vermehrt stellen, heute bei Reformvorhaben regelmäßig vorschnell in die Rolle von Bremsern bringt.

## II. ... am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die genannten Mechanismen und kritischen Faktoren lassen sich an der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie exemplifizieren. Eine kritische Betrachtung der Richtlinienumsetzung zeigt schnell, dass insbesondere die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Rollen erschwerend wirkte und einen enormen Abstimmungsbedarf produzierte. Die Umsetzungsfrist ist zwar Ende 2009 abgelaufen, jedoch steht zu erwarten, dass auch die nächsten Jahre von der Implementierung der von der Richtlinie in der deutschen Verwaltung geforderten Strukturen geprägt sein werden. Die im Rahmen der wesentlichen Umsetzungsschritte zum Teil schon angesprochenen innovationshemmenden Faktoren und Mechanismen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die **fehlgeleitete Diskussion um Herkunfts- und Bestimmungsland** während des Rechtsetzungsprozesses belastet die Umsetzung und ließ die „positiven“ Gehalte in den Hintergrund treten. Die Diskussion um ein vermeintliches Sozialdumping wurde über die Medien breit kommuniziert, die positiven Regelungsgehalte der Richtlinie (Verfahrensvereinfachung, Bürokratieabbau, E-Government, One-Stop-Government) hingegen nicht. Dies führte dazu, dass die Richtlinie selbst nach ihrem Inkrafttreten mit einem Makel behaftet war und sich wenige Politiker oder Ministerialbeamte in gehobener Position dieses Projektes annehmen wollten. Angesichts der Diskussion war die Umsetzung auch damit belastet, dass die betroffenen Akteure vielfach nicht gewillt waren, über die

sog. „Eins-zu-Eins“-Umsetzung hinauszugehen. Dabei wurden die positiven Effekte der Richtlinie völlig in den Hintergrund gedrängt – mit dem skurrilen Ergebnis, das viel Energie auf die Abgrenzung des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie verwendet wurde<sup>56</sup>, obwohl eine Erweiterung offensichtlich (auch) im Interesse der Wirtschaft steht. Bis zum Ende des Umsetzungszeitraums wurde bspw. in Bayern und Sachsen noch die Begrenzung auf europäische Dienstleister bzw. grenzüberschreitende Sachverhalte diskutiert<sup>57</sup>, anstatt die wirklich relevanten Fragen zu fokussieren.

- Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist als **„Megaprojekt“** mit den damit verbundenen spezifischen Schwierigkeiten zu bewerten<sup>58</sup>. Als solche können das Erfordernis zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen einzubinden, der erhebliche Ressourcenaufwand, die Notwendigkeit parallel verschiedene „Baustellen“ bearbeiten zu müssen, mit der Folge das Teilprojekte nur mit Annahmen arbeiten können, sowie der grundlegende Wandel der Verwaltungskultur gelten.
- Die **ressortübergreifende Koordination** erwies sich als Innovationshemmnis für die Änderungen im materiellen Recht<sup>59</sup>.
- Der **Föderalismus** wirkte als Innovationshemmnis im Kontext der organisatorischen Entscheidungen zum Einheitlichen Ansprechpartner. Problematisch erweist sich der Umstand, dass viel Energie auf die Abstimmung einheitlicher Strukturen verwendet wurde, obwohl allen Akteuren angesichts der unterschiedlichen Interessen, vor allem Ausgangslagen in den Bundesländern, von Anfang an klar hätte sein müssen, dass die im Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz propagierte Einheitlichkeit in diesem Punkt nicht zu erzielen sein wird. Mit der Verortungsdiskussion wurde jedoch von den eigentlich relevanten Fragen, nämlich welche konkreten Funktionen und Aufgaben der Einheitliche Ansprechpartner übernehmen, welche „Rolle“ er einnehmen, welche Kompetenzen ihm eingeräumt werden sollen und schließlich welchen Anwendungsbereich er betreut, abgelenkt.
- **Fehlendes Marketing, fehlendes Change Management und eine schlechte Informationspolitik** der Ministerien führen zu fehlender Akzeptanz. Die Vorteile eines One-Stop-Government-Konzeptes und der elektronischen Verfahrensabwicklung müssen den Nutzern nahe gebracht und durch geeignete „Werbemaßnahmen“ unterstützt und beglei-

---

<sup>56</sup> Zum sachlichen Anwendungsbereich ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 ff.; s. auch *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 ff.

<sup>57</sup> Vgl. *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (387).

<sup>58</sup> S. dazu *van Marrewijk*, M@n@gement 8 (2005), S. 89 ff.

<sup>59</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt B. V.

tet werden. Ansonsten besteht angesichts der mangelnden Akzeptanz die Gefahr, dass mit enormem Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen Strukturen etabliert werden, die kaum genutzt werden. Zudem können Innovationsprojekte – gerade mit einem Umfang wie die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie – nur gelingen, wenn im Rahmen eines koordinierten Change-Managements-Prozesses die Auswirkungen und Veränderungen für die jeweiligen Arbeitsabläufe transparent dargestellt werden<sup>60</sup>. In engem Kontext zu den beiden vorgenannten Aspekten steht schließlich die Informationspolitik gegenüber anderen betroffenen Akteuren. Während die Abstimmung zwischen Bund und Ländern unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft diesbezüglich nicht zu beanstanden ist, muss vor allem die Einbindung der kommunalen Ebene durch die federführenden Landesministerien kritisch bewertet werden.

- Die **fehlende Abstimmung mit anderen Projekten** (E-Personalausweis, Standardisierungen, Bürgertelefon 115, Bürgerportal-Gesetz) und eine fehlerhafte Schwerpunktsetzung ließen Synergien ungenutzt<sup>61</sup>. Angesichts der Verbindlichkeit des von der Richtlinie vorgegebenen Modernisierungsprogramms hätte von Anfang an eine strikte Ausrichtung auf dieses Projekt erfolgen müssen. Die Umsetzung hätte absolute Priorität – bspw. hinsichtlich des Einsatzes von personellen und finanziellen Ressourcen – beanspruchen müssen<sup>62</sup>, zumal zahlreiche vergleichbare Projekte nach erfolgreicher Implementierung der Richtlinienstrukturen auf diese hätten aufsetzen können.
- Die **Beharrungskräfte**, vor allen der Kommunen im Kontext der Standardisierungsbestrebungen bspw. durch E-Government-Gesetze, erschweren die Einführung elektronischer Verwaltungsverfahren. Nachhaltige Erfolge lassen sich nur in kohärenten Systemen erreichen, die ihrerseits ein gewisses Maß an Standardisierung bzw. Interoperabilität erfordern. Dies gilt sowohl für Infrastrukturen, Austauschstandards als auch Fachverfahren. Schnitt- und Clearingstellen sind optimalerweise auf ein Minimum zu reduzieren – auch um zu einem sinnvollen Einsatz der begrenzten finanziellen Ressourcen zu kommen.
- Die **fehlende Prozessoptimierung** im Kontext der Einheitlichen Ansprechpartner und der elektronischen Verfahrensabwicklung verhinderte einen deutlichen Mehrwert für den „Kunden“.

---

<sup>60</sup> Im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie *Lenk*, VM 2009, 241 (246 f.); s. auch *Schuppan*, VM 2009, 293 (296 f.).

<sup>61</sup> *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

<sup>62</sup> *Lenk*, VM 2009, 241 (246).

- Die Auswirkungen des **Wandels der Verwaltungskultur** (Übergang zur Netzwerkverwaltung und zu vermehrter Kundenorientierung) wurden unterschätzt. Bedeutet die Richtlinie doch den zum Teil beschworenen Paradigmenwechsel in Form der Abkehr vom überkommenen Zuständigkeitsdenken der Verwaltung. An die Stelle eines strukturierten Entscheidungsablaufs in der Alleinverantwortung einer Behörde tritt mit der Dienstleistungsrichtlinie – begünstigt durch die europäische Behördenkooperation – ein netzwerkartiger Entscheidungsverbund, dessen spezifischen Mechanismen der Entgrenzung und Enträumlichung durch den verstärkten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien noch verstärkt werden. Gleichzeitig ist mit der Richtlinie eine zunehmende Kundenorientierung verbunden. Die „Einheitlichkeit“ der Ansprechpartner bestimmt sich ebenso wie die „Einfachheit“ des Art. 5 Abs. 1 DLR subjektiv aus Sicht des Dienstleistungsempfängers; Maßstab sachgerechter Verfahrensgestaltung und Aufbauorganisation ist nicht mehr primär das behördliche Interesse. Hinzu kommt schließlich die Überwindung der klassischen Handlungsform der Verwaltung mittels Papierdokumenten in vielen Bereichen. One-Stop- und E-Government sind nicht mehr länger visionäre Ideen von Verwaltungsmodernisierern, sondern müssen im Alltag der Behörden einerseits, aber im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung und sonstiger Schritte auch von der Ministerialbürokratie gelebt werden. Dieser grundlegende Wandel ist für sich genommen bereits eine große Herausforderung im Rahmen eines Projekts, sie führt jedoch auch dazu, dass die anderen genannten Mechanismen und Phänomene – Beharrungskräfte, politische Profilierung etc. – verstärkt zu Tage treten.
- Die **Beharrungskräfte der Ministerialbürokratie** zeigen sich vor allem am Beispiel der Anpassung des Verwaltungsverfahrenrechts. Die erforderliche Anpassung der Rechtsgrundlagen hat sich in einigen Bereichen aus diesem Grund relativ lang hinausgezögert, mit der Folge von Unsicherheiten, bspw. für die Konzeption einer IT-Lösung, aber auch die Verortungsdiskussion.
- **Neue Aufgaben wurden als Machtfaktor** empfunden; die Konkurrenz um die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners verstellte den Blick für sachgerechte Lösungen. Vor allem der Aspekt der politischen Profilierung zeigt sich hier deutlich. Noch bevor die konkreten Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner bzw. die damit verbundenen Investitionen bspw. in die IT-Infrastruktur absehbar waren, äußerten alle betroffenen Akteure ihr Interesse. Die Vertreter der Kammern und Kommunen (zum Teil auch nur deren Spitzenverbände) versprachen sich von der Verortung, verbunden mit der Übertragung neuer Aufgaben, eine Stärkung ihrer Rolle. Im Regelfall sind neue Aufgaben mit neuen Ressourcen, neuen Zuständigkeiten o.ä. verbunden, die wiederum der politischen Profilierung dienen können. Die Frage, ob die gewählte Struktur –

für den Bürger als primären Adressaten – sachgerecht wäre, geriet in den Hintergrund<sup>63</sup>. Auch die Verortung bei den sog. Landesmittelbehörden war weniger von Sachgründen motiviert als vielmehr dem Umstand geschuldet, dass diese in den letzten Jahren zunehmend unter Rechtfertigungsdruck geraten (in einigen Bundesländern sogar aufgelöst wurden) und somit auf neue Aufgaben angewiesen sind.

- Das **Fehlen eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungskooperationsrechts** erwies sich als Innovationshemmnis im Kontext der Einheitlichen Ansprechpartner. Im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts kam es – ebenfalls erst nach Überwindung der Beharrungskräfte der Ministerialbürokratie – zu einer Innovation im Recht, um neuartige Verfahrensabläufe wie E-Government und One-Stop-Government sachgerecht abbilden zu können. Eine derartige Entwicklungsoffenheit war im Bereich des Organisations- und Kooperationsrechts nicht feststellbar – offensichtlich auch aus dem Grund, dass Kooperationsmodelle nur in einigen Bundesländern diskutiert wurden, während die Anpassung des VwVfG bundesweit erforderlich erschien. Die Überlegungen zur Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners bei einer Anstalt öffentlichen Rechts in Schleswig-Holstein zeigen, dass die zur Verfügung stehenden Rechtsinstitute nicht die notwendige Flexibilität zur Einbindung verschiedener Aufgabenträger bieten. Hinzu kam die Entscheidung des BVerfG zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und die Diskussion um das sog. Verbot der Mischverwaltung<sup>64</sup>, welches mittlerweile bei jeder – wie auch immer gearteten – Kooperation zum Argumentationstopos der Kritiker geworden ist<sup>65</sup>. Das derzeitige Verwaltungskooperationsrecht leidet insbesondere daran, dass die Differenzierung zwischen Aufgaben und Aufgabenteilen nicht vorhanden ist<sup>66</sup> – eine Ergänzung um den sog. Verwaltungsverband erwiese sich ggf. als sachgerecht.

---

<sup>63</sup> Kritik auch bei *Lenk*, VM 2009, 241 (242); *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

<sup>64</sup> *BVerfG*, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04; abgedruckt in NVwZ 2008, 183 ff.; dazu *Peters*, NDV 2008, 53 f.; *Meyer*, NVwZ 2008, 275 ff.; zum „Verbot der Mischverwaltung“ *Waldhoff*, ZSE 6 (2008), 57 ff.; *Trapp*, DÖV 2008, 277 ff.; *Schnapp*, Jura 2008, 241 ff.; *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 ff.; im Zusammenhang mit der in Schleswig-Holstein erfolgten Übertragung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf eine Anstalt in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.

<sup>65</sup> Zum Teil wird ausdrücklich im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie angemahnt, sich mit den Negativ-Beispielen der Vergangenheit, darunter auch die sog. ARGEn, zu befassen; s. *Schuppan*, VM 2009, 293 (298).

<sup>66</sup> Dieser Aspekt wird im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie sehr treffend von *Lenk*, VM 2009, 241 (244), auf den Punkt gebracht: „Diese Geschäftsprozesse sind künftig nicht mehr fest einbetoniert, sondern aus Modulen bzw. Teilleistungen zusammengesetzt. Das ist für das herkömmliche Denken, auch im New Public Management, noch sehr ungewohnt. Anders als bisher darf man jetzt nicht mehr nur in ganzen Aufgaben denken, die es zu erfüllen gilt. Wer

## D. Ausblick:

### **Wissen, Information und deren Management als Zukunftsaufgabe und wesentlicher Faktor der Verwaltungsmodernisierung**

Eins der wesentlichen Umsetzungsdefizite, nämlich die fehlende Etablierung (verbandsebenenübergreifender) Wissen- und Informationsmanagementsysteme, soll neben einem Zwischenfazit der bisherigen Umsetzungsmaßnahmen<sup>67</sup> im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Abhandlungen dieses Bandes stehen<sup>68</sup>. Dieser Aspekt der Richtlinie (rechtlich fundiert in Art. 7 DLR) rückte angesichts der einseitigen Ausrichtung der Diskussion auf die Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner und andere (vermeintlich) vordringliche Fragestellungen in den Hintergrund. Zudem ging man offensichtlich davon aus, diese Vorgaben der EU durch Rückgriff auf bestehende Portallösungen o.ä. zufriedenstellend umsetzen zu können. Dieser Umstand ist jedoch aus mehreren Gründen besonders misslich: Einerseits besitzt ein ebenenübergreifendes Wissensmanagement im Sinne eines Basisdienstes auch für andere Projekte Relevanz und hätte daher die Erschließung von Synergien ermöglichen können. Andererseits hätte in Form der Erstellung von Prozessregistern o.ä. Prozessoptimierung betrieben werden können. Schließlich wäre ein solches System nicht nur für die Umsetzung des Art. 7 DLR einsetzbar gewesen, zumal ein Einheitlicher Ansprechpartner ohne Kenntnisse der zuständigen Behörden, des Ablaufs des Verfahrens in groben Zügen und der Rechtsgrundlagen überhaupt nicht in der Lage ist, seine Funktionen sachgerecht zu erfüllen. Gerade im ebenenübergreifenden Kontext gewinnen bei der Realisierung eines Systems aus Leistungsverzeichnis, Zuständigkeitsfinder o.ä. auch Fragen der Haftung, der Aktualisierungs- und Pflegeverantwortung an Bedeutung. Diese sind aber nicht unter Rückgriff auf bereits bestehende – meist auf den eigenen Bereich begrenzte – Portale oder vergleichbare Angebote zu lösen, erfordern sie doch ggf. rechtliche Anpassungen, zumindest aber den Abschluss umfangreicher Kooperationsvereinbarungen, die auch diese Fragen adressieren.

Ein Wissen- und Informationsmanagement ist zudem geeignet, wenn es bereits parallel zur Konzeptionsphase realisiert wird, den gesamten Innovationsprozess zu befördern. Das im Rahmen der Konzeption erhobene und einheitlich beschriebene Prozesswissen kann so festgehalten und für die Implementierung und die Betriebsphase verfügbar gemacht werden. Auch Change-Management- und andere Trans-

---

einsieht, dass es im Regelfall nur Teilleistungen aus dem Prozessganzen sind, welche in ein Front Office verlagert werden, erspart sich viele unnütze Debatten über Aufweichungen der Zuständigkeitsordnung, welche das Organisationskonzept angeblich nach sich zieht. Insbesondere die Modularisierung von Prozessen ist der eigentliche Schlüssel zum Verständnis der neuen Möglichkeiten“.

<sup>67</sup> Dazu die Beiträge von *Luch*, *Neidert*, *Schliesky* und *Schulz*, in diesem Band.

<sup>68</sup> Dazu die Beiträge von *Altmann*, *Neidert* und *Schulz*, in diesem Band.



parenzprozesse, bspw. die Einbindung anderer Akteure oder der betroffenen Mitarbeiter, im Rahmen staatlicher Innovationen lassen sich so zwar nicht ersetzen – aber doch, perspektivisch vor allem durch die Nutzung sog. Web 2.0-Technologien<sup>69</sup>, unterstützen.

---

<sup>69</sup> Exemplarisch *Glock/Broens*, VM 2008, 273 ff.; Habel/Huber (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008; s. zur Möglichkeit durch den Einsatz solcher Technologien die Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu steigern, v. *Lucke*, VM 2009, 326 ff. Denkbar ist auch ein Einsatz im Internen, bspw. zur Fortschreibung einer Verwaltungsvorschrift mittels eines Wikis, s. *Röcher-Voigt/Gronau*, in: Schumann u.a. (Hrsg.), Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2010, 2010, S. 273 f. Unter den Begriff „Web 2.0“ fallen zugleich eine Reihe miteinander verbundene Entwicklungen: Er bezeichnet die Interaktion der Nutzer, welche auf digitalen Plattformen zu neuen Formen der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs zusammen finden. Das soziale Netz bezieht seine Nutzer aktiv in lebendige Wertschöpfungsprozesse ein – sei es durch die erleichterte Produktion eigener Inhalte, Kommentare, Tags oder auch nur durch die virtuelle Präsenz der Nutzer. Das Web 2.0 erlaubt es einem zuvor auf passiven Konsum beschränkten Publikum, zum Schöpfer vielfältiger multimedialer Inhalte zu werden – und stellt die Plattformen wie beispielsweise Blogs, Wikis und soziale Netzwerke für deren Verbreitung zur Verfügung; grundlegend *O'Reilly*, What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the next Generation Software, 2005; *ders.*, Web 2.0 Compact Definition: Trying again, 2006; abrufbar unter <http://oreilly.com>.



# Reichweite der Informationsverpflichtungen staatlicher Stellen aus der EU- Dienstleistungsrichtlinie

*Dr. Sönke E. Schulz*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>29</b>
<b>B.</b>	<b>Funktion der Informationsverpflichtungen .....</b>	<b>32</b>
I.	Dienstleistungserbringer .....	32
II.	Dienstleistungsempfänger .....	33
<b>C.</b>	<b>Informationsverpflichtungen des Einheitlichen</b>	
	<b>Ansprechpartners (Abs. 1) .....</b>	<b>35</b>
I.	Begünstigter Personenkreis .....	35
1.	Kein Bezug zu konkreten Verwaltungsverfahren .....	36
2.	Staatliche Stellen als „Informationsnachfrager“ .....	36
3.	Beschränkung auf Unionsbürger.....	37
II.	„Über den Einheitlichen Ansprechpartner“ .....	38
1.	Verpflichtung zu direkter (elektronischer) Kommunikation.....	38
2.	Mehrkanalzugang .....	39
3.	Keine Rechtspflicht zu Portallösungen.....	39
III.	Begrenzung durch die „Verbandskompetenz“ des Einheitlichen Ansprechpartners? .....	42
IV.	Zuständiger Einheitlicher Ansprechpartner.....	44
V.	Inhalt der Verpflichtung im Einzelnen .....	44
1.	Anforderungen für niedergelassene Dienstleistungserbringer (lit. a).....	45
a)	Anforderungen .....	45
b)	Abgrenzung zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. a) DLR.....	46
c)	Informationen über Jedermann-Anforderungen?.....	46
d)	Inhaltliche „Tiefe“ der Information .....	47
2.	Zuständige Behörden (lit. b) .....	47
a)	Sinn und Zweck .....	47
b)	Zuständige Behörde .....	48
c)	„Tiefe“ der geschuldeten Informationen.....	48
3.	Register (lit. c).....	49
4.	Verfügbare Rechtsbehelfe (lit. d).....	49
a)	Rechtsbehelfe .....	49
b)	Rechtsschutz in den unterschiedlichen Konstellationen .....	50
aa)	Zuständige Behörde/Dienstleistungserbringer .....	50

bb)	Zuständige Behörde/Dienstleistungsempfänger .....	50
cc)	Dienstleistungserbringer/Dienstleistungsempfänger.....	51
dd)	Dienstleistungserbringer/Dienstleistungserbringer.....	51
ee)	Einheitliche Ansprechpartner.....	51
c)	Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) DLR.....	51
5.	Verbände und Organisationen (lit. e) .....	52
a)	Erfasste Organisationen .....	52
b)	Informationstiefe .....	52
c)	Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. c) DLR .....	52
d)	Gleichbehandlungsverpflichtung.....	53
VI.	Verhältnis zu anderen Informationsangeboten .....	53
<b>D.</b>	<b>Informationsverpflichtungen der zuständigen Stellen (Abs. 2).....</b>	<b>56</b>
I.	Verpflichtungsadressat .....	56
1.	Zuständige Behörde .....	56
2.	Optional: Zusätzliches Angebot beim Einheitlichen Ansprechpartner? ..	56
II.	Begrenzung durch die Verbandskompetenz der zuständigen Behörde .....	57
III.	Abwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner.....	57
IV.	Begünstigte .....	58
V.	Inhalt der Verpflichtung im Einzelnen .....	59
1.	„Gewöhnliche Auslegung und Anwendung“ .....	59
2.	Abgrenzung zur Rechtsberatung im Einzelfall (Abs. 6) .....	60
a)	Geltung auch im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR.....	60
b)	Kein Verbot der Rechtsberatung.....	60
c)	Rechtsberatung im Einzelfall .....	61
VI.	Schritt für Schritt-Leitfäden .....	61
<b>E.</b>	<b>Modalitäten der Informationserfüllung.....</b>	<b>64</b>
I.	Rechtsverbindlichkeit/Haftung.....	64
II.	Art. 7 Abs. 1 Satz 1 DLR: „leicht zugänglich“ .....	65
III.	Art. 7 Abs. 2 Satz 3 DLR: „einfache und verständliche Sprache“ .....	66
IV.	Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 DLR.....	67
1.	„Klare und unzweideutige Weise“ .....	67
2.	„Leicht zugänglich“ .....	67
a)	Justiziabilität / Vermeidung faktischer Zugangshindernisse .....	67
b)	Digital Divide .....	68
c)	Sprache .....	69
3.	Elektronische Abwicklung .....	69
4.	Abwicklung aus der Ferne.....	71
5.	„Dem neuesten Stand entsprechen“ – Aktualisierungsverantwortung ....	71
a)	Bedeutung .....	71

b)	Realisierung mit Hilfe von Wissensmanagement-Systemen.....	72
c)	Aktualisierungs-, Pflege- und Redaktionsverantwortung.....	73
V.	Art. 7 Abs. 4 DLR: Verfahrensfragen .....	74
1.	„So schnell wie möglich“ .....	74
2.	Ablehnung als „fehlerhaft oder unbegründet“ .....	75
a)	„Ablehnungskompetenz“ .....	75
b)	„Fehlerhaft oder unbegründet“ .....	76
c)	Rechtsnatur der Ablehnung .....	76
VI.	Sprache (Abs. 5) .....	77
1.	Grundsatz (= Amtssprache) .....	77
2.	Begleitende Maßnahmen Abs. 5 Satz 1 .....	77
3.	Weitere Sprachen (Abs. 5 Satz 2) .....	78
VII.	Gebühren .....	78
<b>F.</b>	<b>Art. 21 DLR .....</b>	<b>79</b>
I.	Ansiedlung.....	79
II.	Begünstigte .....	80
III.	Inhalt der Informationsverpflichtungen im Einzelnen .....	81
IV.	Modalitäten.....	81
V.	„Amtshilfe“ / Unterstützungspflichten (Abs. 3).....	82

## A. Einleitung

Allen Beteiligten in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung ist mittlerweile offenbar bewusst, dass sich die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner und der zuständigen Behörden nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) nicht auf das Verfahrensmanagement und die Vorgangsbearbeitung – in elektronischer Form – beschränken, sondern dass auch die Information ein wesentliches Element der von der DLR intendierten Förderung des Binnenmarktes für Dienstleistungen ist. Von dieser Erkenntnis zeugen die Ausführungen in wissenschaftlichen Auseinandersetzungen<sup>2</sup> ebenso wie in „Konzeptpapieren“ von Verwaltung und Politik<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; Zwischenfazit zur Umsetzung bei Schliesky, in diesem Band, S. 1 (3 ff.); zu ausgewählten Einzelaspekten Luch, Neidert, Schliesky und Schulz, in diesem Band.

<sup>2</sup> Zu den Informationsverpflichtungen des Staates bspw. Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 1 ff.; der Schwerpunkt liegt oftmals auf der Verpflichtung der Dienstleistungserbringer zur Information, s. dazu Schmidt-Kessel, GPR 2008, 63 ff.; Ackermann, ZEuP 2009, 230 ff.

sowie in der „Blaupause“ des Deutschland-Online-Projektes<sup>4</sup> zur IT-Umsetzung<sup>5</sup>. Auch lassen sich mittlerweile Stimmen finden, die eine Erweiterung – zumindest des Informationsangebots<sup>6</sup> – auch auf nicht erfasste Verfahren, bspw. das Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht, fordern. Dennoch ist derzeit nicht erkennbar, dass die Informationsverpflichtungen aus der Richtlinie hinreichend konkret beschrieben wurden. Dies gilt sowohl für die Inhalte und Modalitäten der Verpflichtung als auch Begünstigte und Verpflichtungsadressaten, schließlich aber auch für die unterschiedlichen Funktionen, denen eine bessere Information dienen soll. Eine Analyse dieser Fragen ist nicht nur für die gesetzliche Übertragung in das deutsche Recht notwendig<sup>7</sup>, sie wird auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist die tägliche Arbeit der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden prägen<sup>8</sup>. Darüber hinaus ist eine Konkretisierung von Inhalten und Modalitäten unumgänglich, um eine sachgerechte IT-Umsetzung in Form von Wissensmanagement-Systemen<sup>9</sup> zu ermöglichen und den interessierten Wirtschaftsunternehmen daraus resultierende attraktive Geschäftsmodelle aufzuzeigen<sup>10</sup>.

Problematisch an der „verzögerten“ Auseinandersetzung mit Informationsangeboten, die der verbreiteten Ansicht, dass dieser Teil der Richtlinienvorgaben vergleichbar „einfach“ durch einen Rückgriff auf und die Weiterentwicklung bestehender Portalangebote realisiert werden kann<sup>11</sup>, geschuldet sein dürfte, ist das be-

---

<sup>3</sup> S. Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft, Anforderungsprofil für Einheitliche Ansprechpartner, Stand: 01.10.2007, abrufbar unter: [www.dienstleistungsrichtlinie.de](http://www.dienstleistungsrichtlinie.de), S. 6 f.

<sup>4</sup> Allgemein zur Initiative Deutschland-Online *Bürger*, in: Zechner (Hrsg.), E-Government – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, 2007, S. 29 ff.; *Schlattmann*, in: Bieler/Schwarting (Hrsg.), eGovernment – Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, 2007, S. 379 (381).

<sup>5</sup> Projektbericht abrufbar unter [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de); zur Anlage B 6 des Projektberichts, den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben mit IT-Bezug, *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 ff.

<sup>6</sup> Zur Zweckmäßigkeit der Einbeziehung anderer Branchen und ausgeschlossener Materien allgemein *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (75 ff.).

<sup>7</sup> S. dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 149 ff.

<sup>8</sup> Zumal diese Vorgaben der DLR hinreichend konkret sind, um nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar als Grundlage subjektiver Informationsansprüche zu dienen; zu subjektiven Rechten aus Richtlinien *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 64 ff. Im Zusammenhang mit den Einheitlichen Ansprechpartnern spricht *Ruffert* (DÖV 2007, 761 [768]) ausdrücklich von einem individuellen Anspruch der Dienstleistungserbringer: „Die organisationsrechtlichen Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie geben insofern einen Anhaltspunkt für sekundärrechtliche Regelungsmuster, denn auf die Verfahrensbündelung bei den Einheitlichen Ansprechpartnern in den Mitgliedstaaten gibt es ein subjektives Recht“; ähnlich *Rauber*, HGZ 2008, 118 (119 f.). Wenig ergiebig ist die Erörterung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien ohne konkreten Bezug zu Normen der DLR von *Streinz/Leible*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Einleitung Rn. 101 ff.

<sup>9</sup> Zum Wissensmanagement v. *Lucke*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 ff.

<sup>10</sup> S. dazu *Neidert*, in diesem Band, S. 121 ff.

<sup>11</sup> Exemplarisch *Schwärzer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 11 (21). Die vom Verfasser geäußerte Ansicht (in: DVBl 2009, 12 ff.) ist insoweit missverständlich.

reits jetzt Parallelentwicklungen festzustellen sind, die ggf. bei einer Abstimmung im Vorfeld vermieden hätten werden können. Dies gilt bspw. für das sog. Bürgertelefon 115<sup>12</sup>, für dessen Pilotbetrieb seit Herbst 2008 von den Modellregionen zum Teil eigenständige Wissensmanagement-Systeme und -plattformen ausgeschrieben wurden<sup>13</sup>, obwohl zwischen einer einheitlichen verwaltungsebenenübergreifenden Behördenrufnummer und der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erhebliche Parallelitäten vor allem hinsichtlich des Informationsangebots und des dazu notwendigen Wissensmanagement-Systems – bspw. in Form von verzeichnisbasierten Zuständigkeitsfindern<sup>14</sup> und Verwaltungsleistungsverzeichnissen – festzustellen sind<sup>15</sup>. Eine nachträgliche Anpassung bzw. Sicherung der Interoperabilität verschiedener Systeme durch Clearing- und Schnittstellen birgt immer die Gefahr von Reibungs-, Effektivitäts- und Effizienzverlusten.

Die Tendenz, sich lediglich auf den außenwirksamen Auftritt durch Ankündigungen neuer Projekte oder schnelle Erfolgsmeldungen zu konzentrieren, anstatt ein kohärentes längerfristig orientiertes Gesamtkonzept zu realisieren<sup>16</sup>, wirkt sich letztlich zu Lasten der Begünstigten und Staatshaushalte aus. Ein vergleichbares Phänomen ist die Ankündigung der Bundeskanzlerin *Merkel* auf dem IT-Gipfel 2008, eine sichere E-Mail (DE-Mail), ein Identitätsmanagement-System sowie einen Dokumentensafe als Bestandteil des sog. Bürgerportal-Konzepts einzurichten<sup>17</sup>, zumal auch hier wiederum die Querverbindungen zur Umsetzung der DLR, dem Bürgertelefon 115 aber vor allem zu den Zusatzfunktionalitäten des E-Personalausweises<sup>18</sup> und der längst überfälligen Weiterentwicklung der digitalen Signatur ver-

<sup>12</sup> Vgl. dazu Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland, 2008; allgemein zum „Portaldenken“ v. Lucke, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2008, S. 383 ff.; Geis, in: Biele/Schwarting (Fn. 4), S. 200 ff.; Boehme-Neßler, NVwZ 2007, 650 ff.; einen Zusammenhang zwischen dem Behördentelefon 115 und der EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht auch der Bundesminister des Innern, vgl. Schäuble, Der Landkreis 2007, 631 (637); ähnlich Kuhn, Eildienst LKT NRW 2007, 412 (413); Knopp, MMR 2008, 518 (520); Hill, BayVBl 2008, 389 (391); Rauber, HGZ 2008, 118 (123).

<sup>13</sup> Zum aktuellen Stand des Projekts s. [www.d115.de](http://www.d115.de).

<sup>14</sup> V. Lucke, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (202 ff.).

<sup>15</sup> Luch/Schulz, in: Lemke/Westerfeld (Fn. 12), S. 92 (102 f.); Schuppan, VM 2009, 293 (294).

<sup>16</sup> Im Kontext des E-Government Schulz, DVBl 2009, 12 (12 f.); ders., VM 2009, 3 (5).

<sup>17</sup> Vgl. BR-Drs. 174/09; BT-Drs. 16/12598; zum Referentenentwurf Stach, DuD 2008, 184 ff.; Probst, DSB 2/2009, 16 ff.; Stach/Wappenschmidt, eGov Präsenz 2/2009, 78 ff.; s. auch Werner/Wegner, CR 2009, 310 ff.; Schallbruch, it 2009, 125 ff.; Stepling, NJW-Editorial 18/2009; Roßnagel u.a., DuD 2009, 728 ff.; kritisch Lapp, DuD 2009, 651 ff.; Fox, DuD 2009, 387; zur Authentizität elektronischer Kommunikation vor Einführung der „DE-Mail“ Kast, CR 2008, 267 ff.; s. auch Schulz, DuD 2009, 601 ff.

<sup>18</sup> Vgl. zur „Authentifizierungsfunktion“ des elektronischen Personalausweises und den damit verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen Roßnagel/Hornung/Schnabel, DuD 2008, 168 ff.; s. auch Sorge/Westhoff, DuD 2008, 337 ff.; Reisen, DuD 2008, 164 ff. Ausführlich – auch zum Verhältnis zum Bürgerportal-Konzept – Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), Gesetz über Personal-

nachlässigt werden. Auch aus diesem Grund ist eine Beschreibung der gemeinschaftsrechtlich verbindlichen Vorgaben unumgänglich, da deren Realisierung vordringliche Aufgabe ist und andere – freiwillig initiierte Projekte – zweckmäßig dann auf diesen Strukturen aufsetzen können.

## B. Funktion der Informationsverpflichtungen

Die Informationsverpflichtungen aus der DLR stellen neben der Errichtung Einheitlicher Ansprechpartner im Sinne eines One-Stop-Government<sup>19</sup>, der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens bspw. durch das Verbot der Doppelprüfung<sup>20</sup>, der bundesweiten Geltung von Genehmigungen<sup>21</sup> und der elektronischen Verfahrensabwicklung<sup>22</sup> sowie des Abbaus von Genehmigungserfordernissen und Anforderungen (realisiert in Form des sog. „Normenscreenings“<sup>23</sup>) einen entscheidenden Baustein bei der Vereinfachung grenzüberschreitender Dienstleistungen dar. Die Auslegung des Art. 7 und 21 DLR hat sich an dieser Intention zu orientieren, muss allerdings auch die unterschiedliche Interessenlage hinsichtlich der Begünstigten – der Dienstleistungserbringer auf der einen und der Dienstleistungsempfänger auf der anderen Seite – berücksichtigen.

### I. Dienstleistungserbringer

Die Kernnorm der Informationsverpflichtungen – Art. 7 DLR – differenziert nicht zwischen Dienstleistungsempfängern und -erbringern; beide werden ausdrücklich als „Nachfrager“ genannt. Für die Dienstleistungserbringer haben die Informationen nach Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR vor allem die Funktion, eine grenzüberschreitende Tätigkeit bereits im Vorfeld – elektronisch und aus dem europäischen Aus-

---

ausweise und den elektronischen Identitätsnachweis – Kommentar, 2009, Vorbemerkungen Rn. 23 ff.; *Luch*, ebd., § 18 PAuswG Rn. 5 ff.

<sup>19</sup> Verstanden als die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle; s. *Schulz*, One-Stop Government, 2007, S. 9 m.w.N. in Fn. 33; im Zusammenhang mit E-Government *Franz*, in: Bieler/Schwarting (Fn. 4), S. 126 (149 f.); s. auch *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 1 (5); *ders.*, in: ders. (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, 2006, S. 1 (14 f.); *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 11 ff.

<sup>20</sup> Dazu *Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 175 (200 f.).

<sup>21</sup> Dazu *Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.

<sup>22</sup> Dazu *Schliesky*, in: Graf/Paschke/Stober (Hrsg.), Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas, 2009, S. 99 ff.; *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.; ausführlich zu allen Vorgaben der DLR mit IT-Bezug *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 ff.

<sup>23</sup> Zum Normenscreening *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 1 (24 ff.); *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 39 Rn. 6 ff.; zum rechtlichen Gehalt der Notifizierungspflicht *Klamert*, DVBl 2008, 829 ff.; s. auch *Meschkanke*, DÖD 2008, 165 ff.



land – sicher planen zu können. Vor allem die Kenntnis über Verfahren und Formalitäten, weitergehend aber aller Anforderungen, die für Dienstleistungserbringer gelten, ist unentbehrlich, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Einerseits kann der Dienstleistungserbringer so bspw. vor der Durchführung der erforderlichen Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner absehen, welche Unterlagen benötigt werden, um so einen Zeitverlust zu vermeiden. Andererseits ist die Information auch für unreglementierte Tätigkeiten existenziell, da auch ein ausländischer Erbringer bspw. die in Übereinstimmung mit Art. 16 DLR<sup>24</sup> aufrechterhaltenen Anforderungen beachten muss; diese ihrerseits aber nicht zwingend einen Kontakt mit einer Behörde des Aufnahmestaates beinhalten<sup>25</sup>.

## II. Dienstleistungsempfänger

Demgegenüber hat die Information der Dienstleistungsempfänger vorrangig verbraucherschützende Funktionen. Dies zeigen bspw. Art. 7 Abs. 1 lit. d) und e) sowie Art. 21 DLR deutlich. Die Information des Dienstleistungsempfängers soll ihm eine fundierte Wissensbasis für seine Auswahlentscheidung ermöglichen. Sie dient insoweit als Surrogat bzw. Äquivalent<sup>26</sup> für das Entfallen des „Verbraucherschutzes“ als Rechtfertigungsgrund im Kontext der Beschränkung von vorübergehenden Dienstleistungstätigkeiten durch Anforderungen nach Art. 16 DLR<sup>27</sup>. An die Stelle der durch Art. 9 ff. und 16 ff. DLR zurückgedrängten autonomen nationalen Mechanismen der Qualitätssicherung – als solche wird man präventive staatliche Zulassungs- und Genehmigungserfordernisse sowie die Definition von Anforderungen an die Verwendung von Ausrüstungsgegenständen und Materialien, die integraler Bestandteil der Dienstleistung sind, gem. Art. 16 Abs. 2 lit. f) DLR verstehen müssen – treten harmonisierte Höchst- und Mindeststandards<sup>28</sup>.

Die staats- (Art. 7 und 21 DLR) und unternehmergerichteten (Art. 22 DLR) Selbsthilfemöglichkeiten des Konsumenten finden ihr Pendant in der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsprechung<sup>29</sup>, greifen implizit den die Rechtsprechung des EuGH prägenden Grundgedanken auf und verhelfen dem „Informationsmodell“ so zu normativer Verbindlichkeit. Der Gerichtshof hat in der Vergangenheit ein normatives Verbraucherleitbild entwickelt – das des „durchschnittlich informierten, auf-

<sup>24</sup> Dazu *Luch/Schulz*, GewArch 2009, 143 ff.; 184 ff.

<sup>25</sup> Zum Begriffsverständnis der „Anforderungen“ s. Gliederungspunkt C. V. 1. a); ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (79 ff.); *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 ff.

<sup>26</sup> Begriff von *Korte*, EWS 2007, 246 (251); ähnlich *ders.*, NVwZ 2007, 501 (508); s. auch *Stober*, WiVerw 2008, 139 (139 f.).

<sup>27</sup> *Ohler*, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 157 (163); *Schmidt-Kessel*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 43; *Korte*, EWS 2007, 246 (250 f.); s. auch *Luch/Schulz*, GewArch 2009, 184 ff.

<sup>28</sup> *Schmidt-Kessel*, GPR 2008, 63 (63).

<sup>29</sup> *Korte*, EWS 2007, 246 (251).

merksamen und verständigen Verbrauchers“<sup>30</sup>, das nicht nur die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des sekundären Gemeinschaftsrechts beherrscht, sondern auch die Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten prägt<sup>31</sup>. Der so beschriebene Durchschnittsverbraucher als Referenzfigur kommt dort zur Anwendung, wo die Mehrheit der angesprochenen Verbraucher die aufgeworfenen Informationsprobleme auch bewältigen kann. Als eine solche Rechtsmaterie stuft die Kommission offenbar den von der DLR adressierten Dienstleistungssektor ein, ergänzt die Rücknahme staatlicher Regulationsmöglichkeiten aber zugleich mit *verpflichtenden* Informationsangeboten von Staat (Art. 7, 21 DLR) und Dienstleistungserbringern (Art. 22 DLR). Die Schaffung von Informationsmöglichkeiten für den Konsumenten ist genauso zu dessen Schutz geeignet wie eine mitgliedersstaatliche Regulierung, aber als milderes Mittel vorrangig<sup>32</sup>. Die Vorschriften der DLR erweitern die dem „mündigen“ Verbraucher zugänglichen Quellen<sup>33</sup> zur Information und sind insoweit geeignet, einerseits das Informationsniveau und damit verbunden den Schutzstandard zu erhöhen, andererseits dem Verbraucher (bzw. den Verbraucherschutzvereinigungen) aufgrund der zunehmenden Transparenz die Rolle eines „Schiedsrichters“ zuzuweisen<sup>34</sup>.

Neben dem Einheitlichen Ansprechpartner und der von den Mitgliedstaaten nach Art. 21 Abs. 2 DLR zu bezeichnenden Stelle sind also auch die Dienstleistungserbringer für die Bereitstellung von Informationen verantwortlich; sie haben nach Art. 22 DLR Informationen bspw. über den Namen des Dienstleistungserbringers, seinen Rechtsstatus, seine Rechtsform, die Anschrift, unter der er niedergelassen ist, und Angaben, die, gegebenenfalls auf elektronischem Weg, eine schnelle Kontaktaufnahme und eine direkte Kommunikation mit ihm ermöglichen (Art. 22 Abs. 1 lit. a) DLR) und falls die Tätigkeit einer Genehmigungsregelung unterliegt, die Angaben zur zuständigen Behörde oder zum Einheitlichen Ansprechpartner (Art. 22 Abs. 1 lit. c) DLR) zu erteilen. Seitens des Staates erfordert dies keinerlei IT- oder Wissensmanagement-Lösungen bzw. deren Bereitstellung an die Dienstleistungserbringer; es wird lediglich in geeigneter (gesetzlicher<sup>35</sup>) Weise zu gewähr-

---

<sup>30</sup> Seit *EuGHE* I-1998, 4657, Rn. 31, 37 st. Rspr.; vgl. auch *Wichard*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 153, Rn. 7.

<sup>31</sup> *Roth*, *VuR* 2007, 162 (163).

<sup>32</sup> *Korte*, *EWS* 2007, 246 (251).

<sup>33</sup> Dazu *EuGH*, *EuZW* 1990, 183 (184); s. auch *Leisner*, *EuZW* 1991, 498 (502); *Korte*, *NVwZ* 2007, 501 (508).

<sup>34</sup> *Korte*, *NVwZ* 2007, 501 (508).

<sup>35</sup> Soweit ersichtlich, sind diesbezügliche Umsetzungsbestrebungen im deutschen Recht bisher nicht erkennbar. Insoweit wäre zu problematisieren, ob die einschlägigen Richtlinienbestimmungen unmittelbare Geltung beanspruchen können. Da Art. 22 DLR zugleich aber die Dienstleistungserbringer belastet, kommt eine solche Wirkung nicht in Betracht; vgl. dazu statt vieler *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Loseblatt-Sammlung (Stand: April 2009), Art. 249 EGV Rn. 173 ff.

leisten sein, dass alle Dienstleistungserbringer die zur Erfüllung der Vorgaben erforderliche Infrastruktur schaffen und ihren Verpflichtungen nachkommen<sup>36</sup>.

Die Informationsverpflichtungen von Staat (Art. 21 DLR) und Dienstleistungserbringer (Art. 22 DLR) stehen dabei nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich insoweit, als dass sie die in der jeweiligen Sphäre vorgehaltenen Informationen abdecken und so eine optimal vorbereitete Entscheidung des „mündigen“ Verbrauchers ermöglichen.

## C. Informationsverpflichtungen des Einheitlichen Ansprechpartners (Abs. 1)

Art. 7 Abs. 1 DLR beinhaltet die an die Einheitlichen Ansprechpartner gerichtete Informationsverpflichtung. Diese steht zu den Pflichten der zuständigen Behörden in einem Stufenverhältnis<sup>37</sup>, ist mit diesen aber auch auf vielfältige Weise verknüpft. Der Einheitliche Ansprechpartner bleibt auf allgemeine Informationen beschränkt, während die zuständige Behörde nach Abs. 2 auch Informationen zur gewöhnlichen Auslegung und Anwendung erteilt – beiden ist gem. Abs. 6 die Rechtsberatung im Einzelfall wenn auch nicht untersagt<sup>38</sup>, zumindest aber nicht als gemeinschaftsrechtlich zwingend aufgegeben.

### I. Begünstigter Personenkreis

Wie bereits angedeutet, differenziert Art. 7 Abs. 1 DLR nicht zwischen der Information von Dienstleistungserbringern und -empfängern. Zwar haben Dienstleistungsempfänger naturgemäß an den Informationen nach Art. 7 Abs. 1 lit. d) und e) DLR über Rechtsbehelfe, unterstützende Organisationen o.ä. naturgemäß ein gesteigertes Interesse, während für Dienstleistungserbringer vor allem die Informationen nach lit. a) und b) zu Anforderungen, zuständigen Behörden o.ä. von praktischer Bedeutung sein dürften – dennoch steht es beiden frei, das gesamte Informationsangebot zu nutzen. Obwohl Art. 21 DLR in Gänze und Art. 7 Abs. 1 DLR zum Teil vergleichbar dem Art. 22 DLR also verbraucherschützende Wirkung haben<sup>39</sup>, ist eine Begrenzung des Kreises der Begünstigten bei beiden Vorschriften ausgehend von diesem Telos nicht vorzunehmen<sup>40</sup>, so dass auch Unternehmen, die eigentlich originär verbrauchergerichteten Informationen nachfragen können.

---

<sup>36</sup> So auch *Schmidt-Kessel*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 22 Rn. 8; *ders.*, GPR 2008, 63 (64); vgl. auch *Laub/Schubz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (268 f.).

<sup>37</sup> So *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 2; *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 42.

<sup>38</sup> Dies richtet sich nach nationalem Recht; s. Gliederungspunkt D. V. 2.

<sup>39</sup> S. bspw. zu Art. 21 DLR *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 21 Rn. 1.

<sup>40</sup> So zu Art. 22 DLR *Schmidt-Kessel*, GPR 2008, 63 (64 mit Fn. 16).

## 1. Kein Bezug zu konkreten Verwaltungsverfahren

Letztlich führt die Erstreckung auf Dienstleistungsempfänger dazu, dass eine Begrenzung des Kreises der Begünstigten kaum möglich und auch nicht zulässig sein dürfte. Im Rahmen eines Informationsportals ist diese Erkenntnis noch unschädlich, zumal der Abruf ohnehin ohne Beschränkungen von überall möglich sein muss. Soweit es allerdings um die Beantwortung von Anfragen im telefonischen, persönlichen oder elektronischen Kontakt – sei es über E-Mail oder Chatfunktionalitäten – geht, scheidet eine Überprüfung, ob der Anfragende in den Kreis der Begünstigten gehört, aus. Er muss bspw. nicht darlegen, dass er konkret beabsichtigt, eine bestimmte Dienstleistung von einem bestimmten Dienstleistungserbringer in Anspruch zu nehmen<sup>41</sup>. Letztlich wird der Einheitliche Ansprechpartner somit verpflichtet, *alle* Anfragen, die sich auf Informationen nach Abs. 1 beziehen, unabhängig vom Anfragenden zu beantworten. Erfasst werden nämlich auch Informationsbegehren der *potentiellen* Dienstleistungserbringer und -empfänger.

Art. 7 und 21 DLR gehen damit über die bisherige Regelung des § 25 Satz 2 VwVfG hinaus, zumal diese immer einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren voraussetzt<sup>42</sup>. Ob die Beratungs- und Auskunftsansprüche nach § 71c VwVfG n.F.<sup>43</sup> den Anforderungen des Art. 7 DLR gerecht werden, erscheint fraglich, weil sich diese ggf. aus systematischen Gründen ebenfalls nur auf konkrete Verwaltungsverfahren beziehen und nach Tiefe und Breite der Informationen nicht konkretisiert wurden. Es muss deshalb im Zuge der Richtlinienumsetzung eine neue und weitergehende Regelung geschaffen werden, die gegenüber den Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden umfassende Ansprüche auf Information und Unterstützung vermittelt<sup>44</sup> sowie ein subjektives Recht auf Information gewährt<sup>45</sup>.

## 2. Staatliche Stellen als „Informationsnachfrager“

Eine Einschränkung des Adressatenkreises gilt jedoch für staatliche Stellen, deren Anspruch auf Information, Bereitstellung von Daten und Unterstützungsleistungen anderer Behörden im grenzüberschreitenden Behördenverkehr von Art. 28 ff. DLR, dem System europäischer Amtshilfe<sup>46</sup>, abschließend umschrieben (und nun-

---

<sup>41</sup> So auch *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (124): „Nicht einmal ein konkreter Nachweis für die Ernsthaftigkeit dieser Pläne wird verlangt werden können“.

<sup>42</sup> S. näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 25 Rn. 4.

<sup>43</sup> Ausführlich zum 4. VwVfG-ÄndG *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff. sowie *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 ff.

<sup>44</sup> *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (124).

<sup>45</sup> Dazu bereits die Nachweise in Fn. 8.

<sup>46</sup> S. dazu *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 203 ff.; *ders.*, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008; *ders.*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 ff.; *ders.*, in: Doctores iuris e.V. (Hrsg.), Die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union und ihre Auswirkungen in Wirtschaft und Verwal-

mehr in §§ 8a ff. VwVfG n.F. umgesetzt<sup>47)</sup> wird, während die DLR für innerstaatliche Sachverhalte naturgemäß keine Regelung enthalten kann<sup>48)</sup>. Es erscheint aber durchaus denkbar, dass auch staatliche Stellen als Dienstleistungsempfänger auftreten und daher in den Kreis der Begünstigten nach Art. 7 Abs. 1 DLR fallen. Dennoch handelt es sich primär um ein Informationsangebot für Privatrechtssubjekte.

Die Inanspruchnahme der Kompetenzen des Einheitlichen Ansprechpartners durch andere Behörden ist kein Regelungsgegenstand der Richtlinie und seiner Umsetzungsgesetzgebung, dennoch wird damit kein unrealistisches Szenario umschrieben. In dem Augenblick, wo bei einer Stelle des Behördenaufbaus (bspw. beim Einheitlichen Ansprechpartner oder einem 115-Service-Center) ein besonderer Sachverstand in Form des Verfahrensmanagements und ein spezieller Wissensbestand in Form von Wissensmanagement-Systemen bereitgehalten werden, auf die andere staatliche Stellen keinen automatischen Zugriff haben<sup>49)</sup>, entsteht ggf. ein Bedürfnis der Nutzung dieser Ressourcen zur Arbeitserleichterung. Inwieweit ein solcher „Service“ angeboten wird, bleibt der Organisationshoheit und der Regelung durch Verwaltungsvorschriften vorbehalten – die anders als für den Außenkontakt<sup>50)</sup> auch „Gebühren“ bzw. Verrechnungsmechanismen vorsehen könnten.

### 3. Beschränkung auf Unionsbürger

Die einzige Beschränkung des begünstigten Personenkreises ergibt sich aus den Begriffsbestimmungen des Art. 4 Nr. 2 und 3 DLR, nach der sowohl der Begriff

---

tung, 2009, S. 63 ff.; *Ohler*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 28 Rn. 1 ff.; s. auch *Korte*, NVwZ 2007, 501 ff.; *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (893 f.).

<sup>47)</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 9. Aufl. 2010, § 8a Rn. 1 ff.; s. auch *Schliesky/Schulz*, DVBl 2010, i.E.; *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 ff.

<sup>48)</sup> Mit dem Eingriff in die „Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten“ (vgl. dazu *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 100 ff.; *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, S. 363 ff.; *Schwarze*, NVwZ 2000, 241 [245]; v. *Danwitz*, DVBl 1998, 421 [429 ff.]; s. auch *Wettner*, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, 2005, S. 3; kritisch zum Begriff *Kahl*, in: Calliess/Ruffert [Fn. 8], Art. 10 EGV Rn. 31 m.w.N.), die jedoch in immer mehr Bereichen abbedungen wird (so bereits *Iglesias*, EuGRZ 1997, 289 ff.), wurde vereinzelt (vgl. insbesondere *Scholz*, in: Bauer u.a. [Hrsg.], *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, 2006, S. 169 ff.; s. auch *Ohler*, BayVBl 2006, 261 [266 f.]) versucht, die Gemeinschafts- und Verfassungswidrigkeit der Richtlinie zu begründen; vgl. dazu *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 33 (41, Fn. 26); *Schliesky*, ebd., S. 1 (8 ff.); *ders.*, in: *Leible* (Fn. 27), S. 43 (64 ff.); *Streinzi/Leible*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Einleitung Rn. 25.

<sup>49)</sup> Die Möglichkeit, das Wissensmanagement-System des Einheitlichen Ansprechpartners zu nutzen, wird allen zuständigen Behörden als Kehrseite der Verpflichtung zur Zulieferung der Daten einzuräumen sein; vgl. zur Umsetzung durch die Landesgesetze zum Einheitlichen Ansprechpartner, insbesondere aber auch das schleswig-holsteinische E-Government-Gesetz die Ausführungen bei *Schulz*, in diesem Band, S. 149 (163 ff.).

<sup>50)</sup> S. Gliederungspunkt E. VII.

des Dienstleistungsempfängers, als auch -erbringers die Unionsbürgerschaft respektive einen innereuropäischen Verwaltungssitz voraussetzen. Es erscheint jedoch nicht sachgerecht, vor Beantwortung einer Anfrage und Informationserteilung die Staatsangehörigkeit des Anfragenden zu überprüfen. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass auch die Verpflichtung des Art. 7 Abs. 1 DLR einheitlich sowohl für EU-Ausländer als auch Inländer bzw. grenzüberschreitende und rein innerstaatliche Sachverhalte umzusetzen ist<sup>51</sup>, so dass auch Informationsanfragen deutscher Dienstleistungserbringer und -empfänger in gleicher Weise zu beantworten sind<sup>52</sup>.

## II. „Über den Einheitlichen Ansprechpartner“

Art. 7 Abs. 1 DLR spricht davon, dass die genannten Informationen *über* den Einheitlichen Ansprechpartner leicht zugänglich sein müssen. Die verwendete Terminologie ist dabei nicht besonders glücklich gewählt, zumal es sich bei der Information der Dienstleistungserbringer und -empfänger um eine eigene Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners handelt<sup>53</sup> und dieser nicht lediglich als weiterleitende bzw. vermittelnde Stelle in Erscheinung tritt. Die Informationen sind also originär *durch* den Einheitlichen Ansprechpartner bereitzustellen bzw. zu erteilen. Auch im Rahmen des Art. 7 DLR ist grundsätzlich eine internet-basierte IT-Umsetzung gemeint<sup>54</sup>, die es ermöglicht, den gesamten Informationsvorgang von der Anfrage bis hin zur Erteilung der gewünschten Auskünfte (bzw. der Zurückweisung des Begehrens als unbegründet im Sinne des Art. 7 Abs. 4 DLR<sup>55</sup>) in elektronischer Weise durchzuführen.

### 1. Verpflichtung zu direkter (elektronischer) Kommunikation

Denkbar wäre es, „*über* den Einheitlichen Ansprechpartner“ dergestalt zu interpretieren, dass gerade kein direkter Kontakt zwischen Anfragendem und Einheitlichem Ansprechpartner erfolgen soll – so dass die Verpflichtung des Art. 7 Abs. 1 DLR *ausschließlich* durch ein Informationsportal erfüllt werden könnte. Allerdings geht Art. 7 Abs. 1 DLR, wie die in Abs. 4 verwendete Terminologie („Auskunfts- und Unterstützungsersuchen“) zeigt, davon aus, dass es im Zusammenhang mit den Informationsverpflichtungen – auch des Abs. 1 – zur elektronischen Kommunikation zwischen den Beteiligten kommen kann. Daher ist – in Übereinstimmung mit der Annahme, dass auch hinsichtlich der verfahrensmittelnden Aufgaben ein

<sup>51</sup> Dazu ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff.

<sup>52</sup> Anders wohl *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 1, 4; wie hier – allerdings nur für Art. 22 ff. DLR – *Schmidt-Kessel*, GPR 2008, 63 (64); *ders.*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), vor Art. 22 Rn. 5; *Schauer*, ERCL 2008, 1 (8 f.).

<sup>53</sup> *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 2, 7; *Schäffer*, DVP 2009, 222 (224).

<sup>54</sup> Zu Art. 8 DLR, der elektronischen Verfahrensabwicklung, ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (270 ff.); *Schliesky*, in: Graf/Paschke/Stober (Fn. 22), S. 99 ff.; *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.

<sup>55</sup> S. Gliederungspunkt E. V. 2.

„rein virtueller“ Ansprechpartner nicht für ausreichend erachtet wird<sup>56</sup> – davon auszugehen, dass Art. 7 Abs. 1 DLR von einem Nebeneinander von Portal- und direkter (elektronischer) Kommunikation ausgeht. Es muss also auch ermöglicht werden, dem Einheitlichen Ansprechpartner eine Anfrage per E-Mail zukommen zu lassen. Dieser darf zur Beantwortung nicht ausschließlich auf ein Portal verweisen; dem Begünstigten steht (je nach Begehren) ein subjektiver Anspruch auf eine individuelle Auskunft zu<sup>57</sup>.

## 2. Mehrkanalzugang

Gemeinschaftsrechtlich verpflichtend ist dabei nicht nur der elektronische Kanal<sup>58</sup>, sondern zumindest auch die Aufrechterhaltung des „klassischen“ Zugangs zur Verwaltung, bspw. schriftlich, per Fax oder auch durch persönliches Vorsprechen. Dies ergibt sich neben der bereits genannten Richtlinienwidrigkeit eines rein virtuellen Ansprechpartners auch aus dem Wortlaut der Vorschrift, nämlich der „doppelten“ Beschreibung der Zugangsmodalitäten durch Abs. 1 und 3, die zwischen „leichter Zugänglichkeit“ einerseits und „elektronischer Weise“ andererseits differenzieren. Ob auch die Schaffung weiterer, beispielsweise telefonischer Kontaktmöglichkeiten erforderlich ist, beantwortet die Richtlinie nicht<sup>59</sup>.

## 3. Keine Rechtspflicht zu Portallösungen

In umgekehrter Zielrichtung zum Erfordernis direkter (elektronischer) Kontaktmöglichkeiten ist damit noch keine Entscheidung getroffen, ob die in Abs. 1 genannten Informationen dauerhaft im Internet zum Abruf bereitzustellen sind oder

---

<sup>56</sup> Angesichts irreführender Äußerungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im erläuternden Handbuch („Überdies können sich die Mitgliedstaaten auch entscheiden, Einheitliche Ansprechpartner nur auf elektronischer Grundlage einzuführen, und somit keine spezifische physische Infrastruktur, zu der die Dienstleistungserbringer tatsächlich gehen können, zu schaffen.“) sind Zweifel daran aufgekommen, ob ein klassischer Zugang erforderlich oder nicht auch ein rein „virtueller“ Einheitlicher Ansprechpartner richtlinienkonform ist; vgl. *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 15 mit Fn. 7; *dies.*, ebd., Art. 8 Rn. 3 mit Fn. 2.

<sup>57</sup> So auch *Windoffer/Ziekow*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 7: „... der Einheitliche Ansprechpartner hat individuelle Anfragen, d.h. solche, bei denen der Begünstigte sich nicht auf den Abruf standardisierter Informationen eines elektronischen Portals beschränkt, sondern sich direkt an ihn wendet, in eigener sachlicher Zuständigkeit (als funktionelles Back-Office) aktiv zu beantworten“.

<sup>58</sup> So auch *Windoffer/Ziekow*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 7.

<sup>59</sup> Vgl. auch die Ausführungen im erläuternden Handbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, S. 33: „Die Festlegung elektronischer Verfahren für die Abwicklung aller notwendigen Verfahren und Formalitäten bedeutet natürlich nicht, dass Mitgliedstaaten keine anderen Formen der Abwicklung von Verfahren und Formalitäten aufrechterhalten oder festlegen können. Im Gegenteil: unterschiedliche Methoden zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren und Formalitäten sollen, wenn möglich, nebeneinander bestehen. Allerdings müssen die Dienstleistungserbringer jedenfalls die Wahl haben, elektronische Verfahren zu verwenden“.

ob es richtlinienkonform ist, auf einem Portal etc. lediglich die Möglichkeit vorzusehen, die betreffenden Informationen durch ein Onlineformular oder eine E-Mail bei Bedarf anzufordern. Sinn und Zweck der Richtlinie im Allgemeinen und des Art. 7 DLR im Speziellen, der einen schnellen Zugriff – optimalerweise ohne ein Handeln des Einheitlichen Ansprechpartners – auf die Informationen sicherstellen will, sprechen eigentlich für das erstgenannte Verständnis, das sich ebenfalls auf den Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 DLR stützen könnte, in dem eine „*leichte Zugänglichkeit*“ der Informationen gefordert wird. Allerdings ist die Vorgabe des Abs. 3 in gleicher Weise für die Informationsverpflichtung der zuständigen Behörden nach Art. 7 Abs. 2 DLR verbindlich, welche offensichtlich nicht auf eine Vorhaltung eines umfassenden Rechtsratgebers und verbindlicher Auslegungshinweise im Internet für alle dienstleistungsrelevanten Vorschriften (also einem „Online-Kommentar für Jedermann“) gerichtet ist, sondern einen Dialog zwischen Dienstleistungserbringer/-empfänger und zuständiger Behörde (ggf. unter Einschaltung des Einheitlichen Ansprechpartners) erfordert<sup>60</sup>. Gegen die Annahme, Art. 7 Abs. 1 DLR definiere die zwingenden Bestandteile eines Onlineangebots der Einheitlichen Ansprechpartner, spricht schließlich Art. 7 Abs. 4 DLR, der von „*Auskunfts- und Unterstützungsversuchen*“ der Dienstleistungserbringer und -empfänger spricht. Eine Begrifflichkeit, die im Falle eines umfassenden Informationsangebots im Internet nicht passend erschiene.

Mithin besteht *keine* Rechtspflicht, die Informationen des Art. 7 Abs. 1 DLR auf einer Portal-Homepage des Einheitlichen Ansprechpartners dauerhaft und ständig aktualisiert bereitzustellen; allerdings ist wohl nur ein solches Vorgehen sachgerecht, da für die Erfüllung dieser Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners ohnehin ein Wissensmanagement-System zu schaffen und die Informationen in „*einfacher und verständlicher Sprache*“ (so die Vorgabe für die zuständigen Behörden in Art. 7 Abs. 2 DLR<sup>61</sup>) für den Fall der Übermittlung redaktionell aufzubereiten sind, so dass die permanente Veröffentlichung im Internet dann lediglich ein kleiner – aus Sicht der Dienstleistungserbringer und -empfänger entscheidender – Schritt wäre<sup>62</sup>. Zudem geht mit einem solchen Zugangskanal zu den relevanten Informationen eine Arbeitsentlastung des ansonsten jede Informationsanfrage selbst bearbeitenden Ansprechpartners einher. Jedoch sind auch die aus der maßgeblichen Kun-

---

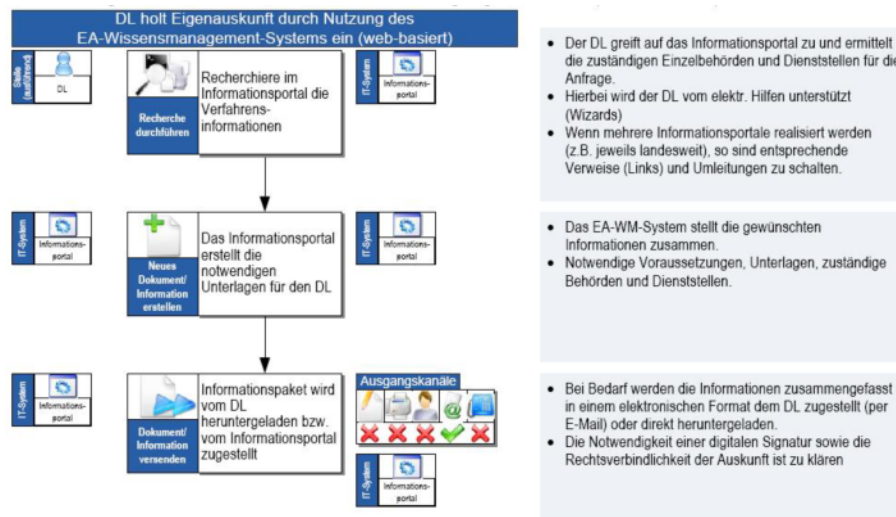
<sup>60</sup> Anders wohl *Schäffer*, DVP 2009, 222 (224), der auch die Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 7 Abs. 2 DLR durch die zuständigen Behörden durch Portale realisieren möchte.

<sup>61</sup> S. Gliederungspunkt E. III.

<sup>62</sup> Mit diesem Schritt erlangt die Aktualisierungspflicht und Pflegeverantwortung der Beteiligten (dazu Gliederungspunkt E. IV. 5. c) besondere Relevanz, da beispielsweise bei einer Erteilung der Informationen auf Abruf durch den zuständigen Sachbearbeiter noch eine Letztkontrolle der Informationen erfolgen kann, dies jedoch im Falle des permanenten Abrufangebots nicht der Fall ist. Von einem Nebeneinander von Portal-Informationen und individuellen Anfragen, die der Einheitliche Ansprechpartner in eigener sachlicher Zuständigkeit „aktiv“ beantwortet, gehen auch *Ziekow/Windoffer* in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 7 aus.



densicht<sup>63</sup> mit einem derartigen System verbundenen Nachteile bei der konkreten Umsetzung zu berücksichtigen; die im Internet zur Verfügung stehenden Informationen dürfen keinesfalls dazu führen, dass es dem Dienstleistungserbringer/-empfänger erschwert wird, die für *ihn* relevante Information gezielt zu finden. Ein Onlinesystem ist daher mit einer intelligenten Such- und Anfragefunktion (sog. „Wizards“) sowie einer gut strukturierten Datenbank im Hintergrund zu versehen, um eine Beantwortung von Auskunftsverlangen durch einen kompetenten Sachbearbeiter äquivalent ersetzen zu können – zudem bleibt der Rückgriff auf eine direkte Kommunikation möglich.



Quelle: Anlage A 7 (Wertschöpfungsnetze und Prozessmodelle mit der PICTURE-Methode, ERCIS) zum Abschlußbericht des Deutschland-Online-Projektes „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“<sup>64</sup>

<sup>63</sup> So ist beispielsweise anerkannt, dass sich die „Einheitlichkeit“ der Ansprechpartner ausschließlich subjektiv aus Sicht der Dienstleister bestimmt; vgl. *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (890); *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214); *Schliesky/Schulz*, Kommune21 5/2008, S. 16 f.; *Rauber*, HGZ 2008, 118 (121); s. auch *Schliesky* in: ders. (Fn. 19), S. 1 (6): „Zugleich mahnt die Dienstleistungsrichtlinie [...] zur Kundenorientierung“; ähnlich *ders.*, Die Verwaltung 38 (2005), 339 (348). Unter subjektiver Einheitlichkeit in diesem Sinne ist die Zuständigkeit *der gleichen Behörde*, für *die gesamte Dauer* der Dienstleistungstätigkeit und *die Wahrnehmung aller Aufgaben* des Einheitlichen Ansprechpartners zu verstehen; so auch *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 1 (15 mit Fn. 58); *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 18; vgl. zu den Auswirkungen der subjektiven Sichtweise, die im Zusammenhang mit der DLR vorrangig eine der Unternehmen sein wird, auf das deutsche Verfahrensrecht *Korte*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 57 ff.

<sup>64</sup> Abrufbar unter [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de); zur PICTURE-Methode *Becker/Algermissen/Falk*, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, 2007; *Algermissen*, Prozessorientierte Ver-

### III. Begrenzung durch die „Verbandskompetenz“ des Einheitlichen Ansprechpartners?

Im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR erscheint fraglich, ob die Verpflichtung zur Information durch die Verbandskompetenz bzw. „Zuständigkeit“<sup>65</sup> des Einheitlichen Ansprechpartners beschränkt wird. Dies hätte zur Folge, dass bspw. ein bei einer Landesbehörde angesiedelter Einheitlicher Ansprechpartner<sup>66</sup> keine Informationen zu zuständigen Bundesbehörden oder Behörden anderer Bundesländer erteilen könnte. Mit der Ansiedlung auf kommunaler oder Kammerebene wäre eine noch weitergehende Einschränkung verbunden<sup>67</sup>. Eine solche Sichtweise ist jedoch abzulehnen, zumal auch im Rahmen des Art. 6 DLR anerkannt ist, dass über den Einheitlichen Ansprechpartner *alle* Verfahren und Formalitäten im Zusammenhang mit der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit abgewickelt werden müssen, unabhängig davon, in wessen Verantwortung diese durchgeführt werden – also auch wenn verbandsebenenübergreifendes Tätigwerden erforderlich wird. Dies hat auch bzw. erst recht im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR zu gelten. Für die Informationen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR ergibt sich dies bereits aus dem Wortlaut („Anforderungen, die für *in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Dienstleistungserbringer* gelten“); diese Auslegung ist aber auch im Kontext der lit. b) bis e) verbindlich. Konsequenz ist, dass allen Einheitlichen Ansprechpartnern bspw. auch die Zuständigkeitsverteilungen innerhalb der anderen Bundesländer so bekannt sein müssen, dass sie auch über diese eine verbindliche Auskunft erteilen können. Sollte – gerade in der Anfangszeit – das Wissensmanagement-System bzw. der Zustän-

---

waltungsmodernisierung: Gestaltung der Prozesslandschaft in öffentlichen Verwaltungen mit der PICTURE-Methode, 2006; Becker/Algermissen/Rückers, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 161 ff.

<sup>65</sup> Zur Geltung des § 3 VwVfG zur Ermittlung des „zuständigen“ Ansprechpartners Schliesky/Schulz/Neidert, in diesem Band, S. 249 (262 ff.).

<sup>66</sup> Derzeit geplant in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt; vgl. die Übersicht bei Schliesky/Schulz/Neidert, in diesem Band, S. 249 (276 ff.) im Zusammenhang mit der Umsetzungsgesetzgebung der Länder.

<sup>67</sup> Allgemein zur Ansiedlung Ziekow/Windoffer (Fn. 37), passim; Windoffer, DVBl 2006, 1210 (1211); ders., NVwZ 2007, 495 ff.; ders., in: Leible (Fn. 27), S. 25 ff.; Während von Kuhn (Eildienst LKT NRW 2007, 412 [412]; ähnlich Ruge, NdsVBl 2008, 305 [306]) die Kommunen als „geborene Einheitliche Ansprechpartner“ bezeichnet werden, setzt sich Palige (GewArch 2007, 273 ff.; dagegen Dürr, GewArch 2008, 25 f.) vehement für eine Einbeziehung der Handwerkskammern ein (ähnlich Windoffer, GewArch 2008, 97 ff.; s. auch Stober, WiVerw 2008, 139 [146 f.]; Müller, in: Kluth/Müller/Peilert [Hrsg.], Wirtschaft – Verwaltung – Recht, Festschrift für Rolf Stober zum 65. Geburtstag am 11. Juli 2008, 2009, S. 349 [359 ff.]; Eisenmenger, NVwZ 2008, 1191 [1192 ff.]). Vorzugswürdig erscheint jedoch ein Kooperationsmodell in Form der Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern; dazu Luch/Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; Schliesky/Schulz, innovative Verwaltung 7-8/2008, 11 (12 f.); Schulz, DÖV 2009, 1028 ff.; Kormann, Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus, 2008. Rauber, HGZ 2008, 118 (123) hält die Ansiedlung auf kommunaler Ebene sogar für verfassungsrechtlich geboten.

digkeitsfinder diese Informationen noch nicht abdecken, besteht eine Verpflichtung der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden, sich gegenseitig zu unterstützen und die Informationen aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich schnellstmöglich zu übermitteln<sup>68</sup>.

Entgegen der ursprünglichen politischen Absichtserklärungen wird es aber keine einheitliche Struktur der Einheitlichen Ansprechpartner geben. Damit verbunden erscheint es nahezu ausgeschlossen, dass sich die Aufgabenträger<sup>69</sup> (Länder, Kommunen und Kammern) auf einheitliche IT- und Wissensmanagement-Systeme einigen können. Es ist also von einem Nebeneinander von (mindestens) 16 IT-Lösungen auszugehen. Insbesondere die Existenz dienstleistungsspezifischer Anforderungen auf kommunaler Ebene<sup>70</sup> zeigt dabei, dass es den Einheitlichen Ansprechpartnern nicht möglich sein wird, aus eigener „Kraft“ alle erforderlichen Informationen zusammenzutragen. Dies gilt bereits im Rahmen der eigenen Verbandskompetenz, erst recht aber bei der Einbindung anderer Bundesländer und deren kommunalen Spezifika<sup>71</sup>. Über geeignete Schnitt- und Clearingstellen wird ein gegenseitiger Zugriff zu ermöglichen sein – inwieweit der gesetzliche Kooperationsrahmen (in der Regel über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen) sachgerechte Lösungen ermöglicht, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Versteht man die Vorhaltung und Pflege von Informationen in Wissensmanagement-Systemen als „operative Hilfstätigkeit“, käme aber auch eine Bündelung der Ressourcen durch den Einsatz von Shared Services Center<sup>72</sup> in Betracht.

---

<sup>68</sup> Eine solche Verpflichtung lässt sich ggf. § 71d VwVfG n.F. entnehmen; s. dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 149 (158 f.).

<sup>69</sup> Im Gegensatz bspw. zur elektronischen Verfahrensabwicklung bestehender Aufgaben oder der Einbindung des Einheitlichen Ansprechpartners in bestehende Verwaltungungsverfahren, sind die Informationsverpflichtungen des Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR als Zuweisung einer neuen Aufgabe (allerdings direkt durch die Europäische Gemeinschaft und damit nicht konnexitätsauslösend) zu bewerten; zum Aufgabenbegriff in diesem Kontext demnächst *Schliesky/Schulz/Tallich*, in: Schliesky (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010, i.E.

<sup>70</sup> Exemplarisch sei hier die Zulassungspflicht für Gewerbetreibende auf kommunalen Friedhöfen genannt; vgl. dazu *Schulz*, KommJur 2009, 441 ff.; s. auch *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (109); *Schulz*, ebd., S. 175 (198 f.).

<sup>71</sup> Hinsichtlich der Erstreckung auch auf Informationen aus anderen „Verwaltungssphären“ besteht zwar eine qualitative Ähnlichkeit zu § 16d S. 1 GO SH (dazu *Schliesky*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 1, § 16d Rn. 5, 6), der verlangt, dass „die Gemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten die Einwohnerinnen und Einwohner [beraten] und bei der Antragstellung für Verwaltungungsverfahren behilflich [sind], auch wenn für deren Durchführung eine andere Behörde zuständig ist“, allerdings wird mit der Umsetzung der DLR eine quantitative Veränderung einhergehen.

<sup>72</sup> Zum Gedanken der „Shared Services Center“ bspw. *Schütz*, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2005, S. 23 ff.; *Maier/Gebele*, DVP 2007, 270 ff.; vgl. auch *Schulz* (Fn. 19), S. 15 ff., 49 ff.; *Lietz*, in: Zechner (Fn. 4), S. 269 ff.; zum Aspekt der Arbeitsteiligkeit *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.).

#### IV. Zuständiger Einheitlicher Ansprechpartner

Angesichts der Abwicklung *aller* (auch verbandsebenenübergreifenden) Informationsanfragen existiert kein in diesem Sinne „zuständiger“ bzw. „unzuständiger“ Einheitlicher Ansprechpartner. Während bei der Verfahrensabwicklung nach Art. 6 DLR ein objektiver Zusammenhang der Formalitäten (auch wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt einbezogen werden sollen) zu fordern ist<sup>73</sup>, um die Zuständigkeit nach § 3 VwVfG zu bejahen, steht die Richtlinie einer Differenzierung der Informationsverpflichtungen entgegen. Ob sich die Umsetzung des Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR in § 71c VwVfG insoweit als richtlinienkonform darstellt, erscheint zweifelhaft, zumal die gewählte Regelungssystematik (Anordnung des Verfahrens nach §§ 71a ff. VwVfG und damit auch des § 71c VwVfG im Fachrecht) für Informationspflichten nicht (und erst recht nicht diejenigen gegenüber den Dienstleistungsempfängern) passend erscheint<sup>74</sup>.

#### V. Inhalt der Verpflichtung im Einzelnen

Die Verpflichtungen des Art. 7 Abs. 1 lit. a) bis e) beziehen sich lediglich auf solche Verfahren, Formalitäten und Anforderungen, die auch grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Als dienstleistungsspezifisch sind in Abgrenzung zu den sog. Jedermann-Anforderungen des Erwägungsgrundes 9 Verwaltungsverfahren nur zu klassifizieren, wenn die maßgeblichen Normen das „Ob“ oder „Wie“ einer Dienstleistungstätigkeit betreffen und weit überwiegend an Gewerbetreibende (nach nationalem Begriffsverständnis) adressiert sind<sup>75</sup>.

Der Katalog ist hinsichtlich der rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten abschließend<sup>76</sup>; eine Erweiterung kommt zunächst nach Art. 21 DLR in Betracht, wenn die dort genannten Aufgaben ebenfalls dem Einheitlichen Ansprechpartner übertragen werden. Daneben sind jedoch auch freiwillige – über eine Eins-zu-Eins-Umsetzung<sup>77</sup> hinausgehende – Erweiterungen denkbar. Angeregt wurde bereits eine Erstreckung der Informationsverpflichtungen auf das Arbeits- und Sozialrecht, allerdings sollte immer auf eine Kongruenz mit den über den Einheitlichen Ansprechpartner abzuwickelnden Verfahren geachtet werden. Öffnet man dessen Service über Art. 1 Abs. 6 DLR<sup>78</sup> hinausgehend für arbeits- und sozialrechtliche

---

<sup>73</sup> Kormann (Fn. 67), S. 20 f.; Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 37), S. 27 f.; für ein weitergehendes „Mitnahmerecht“ Luch, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 149 (166 f.); Schliesky, in: Leible (Fn. 27), S. 43 (56 f.); Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (6).

<sup>74</sup> Dazu ausführlich Schulz, in diesem Band, S. 149 (156).

<sup>75</sup> Ausführlich Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (87 ff.); s. auch Schliesky/Luch/Schulz, WiVerw 2008, 151 (174 f.).

<sup>76</sup> So auch Windoffer/Ziekow, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 5.

<sup>77</sup> Dazu im Kontext der DLR Calliess, in: Koeck/Karollus (Hrsg.), The New Services Directive of the European Union, S. 117 (141).

<sup>78</sup> Dazu Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (76 f.).

Verfahren, über Art. 2 Abs. 3 DLR<sup>79</sup> hinausgehend für steuerrechtliche Formalitäten oder über Art. 2 Abs. 2 DLR<sup>80</sup> hinaus für andere Branchen, ist es nahezu zwingend dann auch die Informationsverpflichtungen der Einheitlichen Ansprechpartner und der zuständigen Behörden zu erweitern. Eine Einbeziehung sozial-, arbeits- und steuerrechtlicher Verfahren erscheint sinnvoll, da dies den Service des Einheitlichen Ansprechpartners erheblich aufwerten würde. Zudem kann dem von Kritikern der Richtlinie befürchteten „Sozialdumping“<sup>81</sup> entgegengewirkt werden, da die Verfahrensabwicklung immer auch mit einer Informationsverpflichtung korrespondiert. Der Einheitliche Ansprechpartner wäre so in der Lage, auf arbeitsschutz- und sozialversicherungsrechtliche Notwendigkeiten hinzuweisen und diesbezügliche Anfragen kompetent zu beantworten<sup>82</sup>. Argument für die Erstreckung ist zudem § 14 GewO, der auch bisher für diese Verfahren einen gewissen Bündelungseffekt bewirkte<sup>83</sup>, hinter dem der Service des Einheitlichen Ansprechpartners nicht zurückbleiben sollte.

## 1. Anforderungen für niedergelassene Dienstleistungserbringer (lit. a)

### a) Anforderungen

„Anforderung“ im Sinne des Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR ist als Oberbegriff zu den bspw. von Art. 6 Abs. 1 DLR angesprochenen Formalitäten und Verfahren zu verstehen und meint ausgehend von der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 7 DLR „Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind (...)“. Vereinfacht ausgedrückt ist somit *jede* auf staatliche – unmittelbare oder abgeleitete – Hoheitsgewalt rückführbare Vorgabe für Dienstleistungstätigkeiten als Anforderung im Sinne der Richtlinie zu subsumieren<sup>84</sup>. Anforderungen in diesem Sinne ergeben sich also vor allem aus den dienstleistungsspezifischen Vorschriften, die in Übereinstimmung mit Art. 9 ff. DLR für die Niederlassungsfreiheit und mit Art. 16 DLR für die Dienstleistungsfreiheit zulässigerweise aufrecht erhalten werden können. Obwohl Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR in seinem ersten Halbsatz von Anforderungen,

<sup>79</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (77 f.).

<sup>80</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (65 ff.).

<sup>81</sup> Vgl. zum Herkunftslandprinzip im Zusammenhang mit Dienstleistungs- und Berufsanerkenntnisrichtlinie *Callies*, DVBl 2007, 336 ff.; *Frenz*, GewArch 2007, 98 ff.; *Hatje*, NJW 2007, 2357 ff.; *Albath/Giesler*, EuZW 2006, 38 ff.; *Rieger/Kluth*, GewArch 2006, 1 ff.; *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (888 ff.); *Mankowski*, IPrax 2004, 385 ff.; zu den Auswirkungen der DLR auf „soziale Dienstleistungen“ *Rixen*, ZESAR 2010, 5 ff.

<sup>82</sup> Diese Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners ist auch der Grund für die in einigen Bundesländern diskutierte bzw. geforderte Einbindung der Gewerkschaften in die Strukturen der Einheitlichen Ansprechpartner; vgl. dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (294, 296).

<sup>83</sup> Zu § 14 GewO *Marcks*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), GewO, Loseblatt (Stand: Januar 2009), § 14 Rn. 74 ff.

<sup>84</sup> S. *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (80 f.).

„die für *niedergelassene* Dienstleistungserbringer“ gelten, spricht, muss davon ausgegangen werden, dass eine Beschränkung auf Niederlassungssachverhalte nicht intendiert gewesen sein dürfte, zumal der zweite Halbsatz („insbesondere bezüglich der Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten“) keine solche Beschränkung enthält und der Service der Einheitlichen Ansprechpartner nach Art. 6 DLR sowohl für die Inanspruchnahme der Niederlassungs- als auch Dienstleistungsfreiheit offen steht.

#### **b) Abgrenzung zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. a) DLR**

In Abgrenzung zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. a) DLR bezieht sich Art. 7 Abs. 1 DLR lediglich auf diejenigen Anforderungen, die der Mitgliedstaat des Einheitlichen Ansprechpartners stellt, wobei diese Kompetenz durch das von Art. 16 DLR für die Dienstleistungsfreiheit angeordnete Konzept des „modifizierten Herkunftslandprinzips“<sup>85</sup> deutlich beschnitten ist. Bei der Niederlassungsfreiheit findet auch nach der DLR grundsätzlich das Bestimmungslandprinzip Anwendung, so dass die Informationsverpflichtung hier weiter reicht.

#### **c) Informationen über Jedermann-Anforderungen?**

Problematisch erscheint auch im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR die Ausgrenzung von „Jedermann-Anforderungen“ im Sinne des Erwägungsgrundes 9<sup>86</sup>. Während der zweite Halbsatz exakt dessen Formulierung übernimmt und daher wohl gegen eine Informationsverpflichtung auch für diese Anforderungen streitet, ist der erste Halbsatz offener formuliert – dennoch bleibt auch hier eine Beschränkung auf dienstleistungsspezifische Anforderungen beabsichtigt; auch wenn sich eine solche als nicht sachgerecht erweist, so dass wie im Rahmen des Art. 6 DLR eine teleologische Reduktion geboten erscheint<sup>87</sup>. Zur Vermeidung von Umsetzungsdefiziten sollten die Einheitlichen Ansprechpartner im Zweifel von einer Erfassung ausgehen<sup>88</sup> und die begehrte Information erteilen. Aufgrund vergleichbarer Projekte, die über den engen Bereich der Dienstleistungstätigkeit hinausreichen, werden bei den staatlichen Stellen ohnehin auch Informationen über Jedermann-Anforderungen bereitzuhalten sein, auf die dann ggf. unkompliziert zurückgegriffen werden kann. Insoweit kommt eine Nutzung der Wissensmanagement-Systeme

---

<sup>85</sup> Roth, in: Leible (Fn. 27), S. 205 (216); Streinz, ebd., S. 95 (110); Roth, VuR 2007, 161 (171); Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 22; Streinz/Leible, ebd., Art. 3 Rn. 11; Callies, DVBl 2007, 336 (344); Korte, NVwZ 2007, 501 (507); Günnewicht/Tiedge, WiVerw 2008, 212 (224); anders Frenz, GewArch 2007, 98 (104); s. auch Ohler, in: Leible (Fn. 27), S. 157 (161).

<sup>86</sup> Ausführlich Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (87 ff.); s. auch Schliesky/Luch/Schulz, WiVerw 2008, 151 (174 f.).

<sup>87</sup> Windoffer, GewArch 2008, 97 (98); Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn 7.

<sup>88</sup> Zur Zweifelsregelung im Kontext der Verfahrensabwicklung Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (114).

für das Bürgertelefon 115<sup>89</sup> in Betracht, zumal dieses das ambitionierte Ziel verfolgt, alle Informationsanfragen der Bürger (also bezogen auf „Jedermann-Anforderungen“) zumindest an die zuständige Behörde weiterleiten zu können.

#### d) Inhaltliche „Tiefe“ der Information

Die inhaltliche Tiefe der Informationen lässt sich ausgehend von der Binnensystematik des Art. 7 DLR bestimmen. Nicht gefordert ist die Rechtsberatung im Einzelfall (Abs. 6), aber auch nicht Informationen über die gewöhnliche Anwendung und Auslegung der Vorschriften (Abs. 2). Diese Differenzierung zu den zuständigen Behörden erscheint sachgerecht, da es ausgeschlossen erscheint, beim Einheitlichen Ansprechpartner das Fachwissen für die Anfragen betreffend der gewöhnlichen Auslegung oder Anwendung *aller* dienstleistungsspezifischen Verfahren vorzuhalten<sup>90</sup> – hierzu müsste sowohl die geschriebene (in Form von Erlassen und Verwaltungsvorschriften) als auch ungeschriebene Verwaltungspraxis bekannt sein.

Insoweit beschränkt sich Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR auf die Benennung der abzuwickelnden Verfahren und Formalitäten, aber auch aller ohne Kontakt mit staatlichen Stellen zu beachtenden Vorgaben (bspw. bei der Verwendung von Ausrüstungsgegenständen und Materialien), die Darstellung des Ablaufs von Verfahren in groben Zügen, die Angabe der einschlägigen Rechtsgrundlagen und die Wiedergabe ihres Wortlautes<sup>91</sup> sowie Hinweise auf standardmäßig verwendete Formulare o.ä.

## 2. Zuständige Behörden (lit. b)

#### a) Sinn und Zweck

Lit. b) dient vorrangig dazu, dem Dienstleistungserbringer den Direktkontakt zu den zuständigen Behörden zu ermöglichen. Dabei ist es unerheblich, ob er die Information dazu benötigt, der zuständigen Behörde ein Informationsersuchen nach Abs. 2 direkt zu übermitteln oder ob er bspw. ein Verfahren oder eine Formalität direkt bei der Behörde abwickeln möchte. Der direkte Kontakt kann sich anbieten, um Zeitverzögerungen bspw. durch die Einreichung unvollständiger oder fehlerhafter Unterlagen zu vermeiden. Die in lit. b) angegebene Intention („um eine direkte Kontaktaufnahme mit diesen zu ermöglichen“) der Anfrage darf nicht zu der Annahme führen, der Dienstleistungserbringer könne nur dann die Angabe zuständiger Behörden verlangen, wenn er glaubhaft darlegt, er wolle den Direktkontakt wählen – auch bei Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners für alle Informations- und sonstigen Anliegen bleibt der Informationsanspruch aus Art. 7 Abs. 1 lit. b) DLR gegeben.

---

<sup>89</sup> Zu Parallelitäten *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Fn. 12), S. 92 (109 ff.).

<sup>90</sup> Bereits die Kenntnis der Existenz (kommunalrechtlicher) Anforderungen wird sich nur durch eine Zusammenführung dezentraler Wissensmanagement-Lösungen erreichen lassen; s. bereits Gliederungspunkt C. III.

<sup>91</sup> So *Windoffer/Ziekow*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 5.

## b) Zuständige Behörde

Der Begriff der „zuständigen Behörde“ wird von Art. 4 Nr. 9 DLR legal definiert und umfasst mithin jede Stelle oder Behörde, die in einem Mitgliedstaat eine Kontroll- oder Regulierungsfunktion für Dienstleistungstätigkeiten (zu ergänzen ist: oder die gewerbliche Niederlassung) innehat. Im Ergebnis schuldet der Einheitliche Ansprechpartner Informationen zu allen zuständigen Behörden für Dienstleistungs- und Niederlassungssachverhalte sowie die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit. Ausgehend von dieser Legaldefinition erscheint fraglich, ob ggf. auch Informationen zu „mitwirkenden“ Behörden zu erteilen sind – bei Einbeziehung baurechtlicher Verfahren<sup>92</sup> wäre hier insbesondere an das Einvernehmenserfordernis des § 36 BauGB zu denken. Zwar handelt die Gemeinde hier nicht nach außen verantwortlich, so dass bspw. auch Klagen auf die Mitwirkungshandlung regelmäßig ausgeschlossen sind<sup>93</sup>, dennoch kann der Direktkontakt erforderlich werden, um die Entscheidung der Gemeinde zu beeinflussen. Aus diesem Grund ist ein weites Verständnis zu Grunde zu legen. Zuständige Behörden sind folglich alle Stellen, die an einem dienstleistungsspezifischen Verfahren *in verbindlicher Weise* mitwirken.

## c) „Tiefe“ der geschuldeten Informationen

Dem Dienstleistungserbringer soll die direkte Kontaktaufnahme mit der zuständigen Behörde ermöglicht werden, so dass fraglich ist, welche Informationen das Angebot des Einheitlichen Ansprechpartners konkret beinhalten muss. Denkbar wäre es, die Angabe des Rechtsträgers, der Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG, des zuständigen Organs und oder des zuständigen Amtswalters zu verlangen. Letzteres wird gemeinschaftsrechtlich jedoch nicht verlangt. Erforderlich ist lediglich die Angabe der sachlich und örtlich zuständigen Stelle und – wo dies ausnahmsweise der Fall ist – der funktionell zuständigen Behörde<sup>94</sup>. Eine Kenntnis der internen Geschäftsverteilung ist daher beim Einheitlichen Ansprechpartner nicht erforderlich – wenn ein Zuständigkeitsfinder o.ä. diese Angaben ebenfalls enthält,

<sup>92</sup> S. *Windoffer*, GewArch 2008, 97 (98); *Ziekow/Windoffer* in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 7; *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (111); gegen eine pauschale Herausnahme zwar *Schübel-Pfister*, ZfBR 2008, 242 ff. Ihre Ausführungen sind dennoch missverständlich, da die der Gefahrenabwehr dienenden standort- bzw. vorhabenbezogenen Vorschriften aus dem Anwendungsbereich generell ausgenommen sein sollen. „Die Dienstleistungserbringer [können] aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der geordneten städtebaulichen Entwicklung [von diesen Vorgaben] nicht befreit sein“. Hierbei wird übersehen, dass eine Einbeziehung der entsprechenden Normen in den Anwendungsbereich der Richtlinie nicht zwangsläufig deren Unanwendbarkeit bedeutet, sondern lediglich die Verpflichtung, die Anforderungen auf ihre Europarechtskonformität hin zu überprüfen. Zum Sonderfall der Bauplanungspläne *Windoffer*, BauR 2009, 1811 ff.

<sup>93</sup> Statt vieler *Hofmeister*, in: Spanowsky/Uechtritz (Hrsg.), Baugesetzbuch – Kommentar, 2009, § 36 Rn. 38, 44; *Dürr*, in: Brügelmann (Hrsg.), Baugesetzbuch, Loseblatt (Stand: April 2009), § 36 Rn. 55, 63.

<sup>94</sup> Zu den Elementen der Zuständigkeit *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), Vor § 3 Rn. 5 ff.



wäre es aber unproblematisch den Service zu erweitern und auch diese Daten herauszugeben<sup>95</sup>.

### 3. Register (lit. c)

Die von lit. c) genannten Register und Datenbanken müssen einerseits öffentlich zugänglich sein, andererseits Informationen über Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungen enthalten. Öffentlich zugänglich sind alle Register, die nicht ausschließlich von staatlichen Stellen eingesehen werden können, d.h. eine Teilöffentlichkeit ist ausreichend. Sobald nämlich einzelne außerhalb des Staates stehende Personen oder Personengruppen Einsichtsrechte haben, handelt es sich um ein öffentliches Register – die Beschränkung des Einsichtsrechts stellt sich als Bedingung der Einsicht im Sinne des Art. 7 Abs. 1 lit. c) DLR dar, die ebenfalls anzugeben ist. Unter „Mittel“ sind die Modalitäten der Einsichtnahme zu subsumieren, also die Frage, wo bzw. bei welcher Institution, in welcher Form (bspw. elektronisch) und durch wen (bspw. nur besonders Bevollmächtigte) ein Einsichtsrecht besteht. Unter „Bedingungen“ ist bspw. eine Gebühr, eine Beschränkung des Personenkreises oder das Erfordernis, ein bestimmtes Interesse an den gespeicherten Informationen glaubhaft machen zu müssen, zu verstehen. Beispiele für erfasste Register sind das (elektronische<sup>96</sup>) Handelsregister, die Handwerksrolle, die Listen der freien Berufe und das bei den IHK geführte Versicherungsvermittlerregister gem. §§ 34d Abs. 7 i.V.m. § 11a Abs. 1 GewO<sup>97</sup>, nicht jedoch das Gewerbezentralregister<sup>98</sup>, da es diesem an der öffentlichen Zugänglichkeit mangelt, oder das Grundbuch, da es keinen dienstleistungsspezifischen Charakter hat.

Die Informationsverpflichtung des Art. 7 Abs. 1 lit. c) DLR überschneidet sich also nur in Teilbereichen mit den von Art. 28 Abs. 7 DLR angesprochenen dienstleistungsspezifischen Registern, zumal im Rahmen der europäischen Amtshilfe primär auf interne, nicht öffentliche Register, bspw. das Gewerbezentralregister zugegriffen werden soll<sup>99</sup>.

### 4. Verfügbare Rechtsbehelfe (lit. d)

#### a) Rechtsbehelfe

Art. 7 Abs. 1 lit. d) DLR verpflichtet den Einheitlichen Ansprechpartner zur Information über die allgemein verfügbaren Rechtsbehelfe, wobei nicht ausschließlich

---

<sup>95</sup> Zum Problem der Angabe von Daten der Behördenmitarbeiter im Internet *Guckelberger*, ZBR 2009, 332 ff.

<sup>96</sup> Vgl. dazu *Jeep/Wiedemann*, NJW 2007, 2439 ff.; *Schmittmann/Böing*, VR 2008, 1 ff.; *Müther*, RPflegler 2008, 233 ff.; *Karpen/Biernert*, in: Kluth/Müller/Peilert (Fn. 67), S. 371 (381 f.);

<sup>97</sup> S. dazu *Karpen/Biernert*, in: Kluth/Müller/Peilert (Fn. 67), S. 371 (383 f.); *Schönleiter*, GewArch 2007, 265 ff.; zu datenschutzrechtlichen Aspekten *Schulze-Werner*, GewArch 2008, 63 ff.

<sup>98</sup> Zum Inhalt bspw. *Kahl*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 83), § 149 Rn. 3 ff.

<sup>99</sup> Zu Art. 28 Abs. 7 DLR ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (302 f.).

gerichtlicher, sondern auch administrativer Rechtsschutz erfasst wird. Darüber hinaus ist der Begriff im weitesten Sinne zu verstehen. Der Einheitliche Ansprechpartner muss dem Dienstleistungserbringer und -empfänger also alle bestehenden Möglichkeiten aufzeigen, sich bspw. gegen eine ablehnende Behördenentscheidung zu wehren. Erfasst werden daher je nach Konstellation auch Fach- und Dienstaufsichtsbeschwerden o.ä.

#### **b) Rechtsschutz in den unterschiedlichen Konstellationen**

Angesprochen sind Streitigkeiten in vier verschiedenen Akteurskonstellationen, nämlich zwischen zuständiger Behörde (zu ergänzen wäre der Einheitliche Ansprechpartner für den Fall, dass er ausnahmsweise fallabschließend nach außen hoheitlich handelt) und Dienstleistungserbringer bzw. Dienstleistungsempfänger, zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger und schließlich zwischen Dienstleistungserbringern<sup>100</sup>.

##### **aa) Zuständige Behörde/Dienstleistungserbringer**

Streitigkeiten zwischen zuständiger Behörde und Dienstleistungserbringer werden sich in der Regel auf die Versagung oder den Widerruf einer Erlaubnis, die Untersagung einer erlaubnisfreien Tätigkeit oder belastende Nebenbestimmungen in Form von Auflagen o.ä. beziehen. Angesprochen sind damit die Rechtsbehelfe des Verwaltungsrechtswegs, also primär die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage einschließlich der zu beachtenden Form- und Verfahrensvorgaben, vorgelagert aber auch das Widerspruchsverfahren als administrativer Rechtsbehelf. Als Rechtsbehelf im Sinne des Art. 7 Abs. 1 lit. d) DLR ist auch der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5, § 80a oder § 123 VwGO anzusehen. Hinsichtlich der Frage, ob eine bestimmte Anforderung (bspw. an Ausrüstungsgegenstände oder Aushangpflichten) vom Dienstleistungserbringer zu beachten ist, kommt unter Umständen auch eine (negative) Feststellungsklage in Betracht.

##### **bb) Zuständige Behörde/Dienstleistungsempfänger**

Die im Verhältnis der zuständigen Behörden zum Dienstleistungsempfänger bestehenden Rechtsbehelfe sind begrenzt. Denkbar sind Konstellationen, in denen ein Dienstleistungsempfänger bspw. aufgrund des Fehlverhaltens des Dienstleistungserbringers ein Einschreiten der Behörde fordert, so dass auch hier Rechtsbehelfe der VwGO in ihrer Funktion als Realisierung der Ansprüche aus drittschützenden Normen angesprochen sind. Darüber hinaus kommen aber auch Haftungssituationen und damit der Rechtsschutz vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Betracht, sollte der Dienstleistungsempfänger bspw. geltend machen, die Zulassung eines unzuverlässigen Anbieters oder die Erteilung einer Falschinformation nach Art. 7 Abs. 2 DLR habe bei ihm einen Schaden verursacht.

---

<sup>100</sup> Vgl. zu den erfassten Rechtsbehelfen auch *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71c Rn. 3 f.

**cc) Dienstleistungserbringer/Dienstleistungsempfänger**

Streitigkeiten zwischen Dienstleistungserbringern und -empfängern können demgegenüber auf dem Zivilrechtsweg geklärt werden; fraglich bleibt allerdings, wie weit hier die Informationspflicht des Staates reichen kann. Es wird wohl als ausreichend anzusehen sein, wenn das Informationsangebot die bestehenden Rechtsbehelfe darstellt und auf etwaige Besonderheiten sowie Erleichterungen der Rechtsverfolgung bspw. durch Prozesskostenhilfe o.ä. hinweist.

**dd) Dienstleistungserbringer/Dienstleistungserbringer**

Für Streitigkeiten zwischen Dienstleistungserbringern untereinander bietet sowohl der Zivilrechtsweg als auch der Verwaltungsrechtsweg taugliche Rechtsbehelfe, die somit von der Informationspflicht erfasst sind. Verwaltungsgerichtlich ist hiermit der Themenkomplex der Konkurrentenklagen angesprochen, wobei der Rechtsbehelf letztlich gegen die (zulassende bzw. fördernde) zuständige Behörde zu richten ist. Zivilgerichtliche Streitigkeiten können sich einerseits aus den Geschäftsbeziehungen untereinander ergeben und entsprechen damit dem Verhältnis zwischen Dienstleistungserbringer und -empfänger; als spezielle Rechtsbehelfe kommen aber auch die zivilrechtlichen Konkurrentenklagen bspw. wegen unlauterer Wettbewerbshandlungen nach dem UWG o.ä. in Betracht.

**ee) Einheitliche Ansprechpartner**

Nicht explizit in Art. 7 Abs. 1 lit. d) DLR genannt sind Rechtsbehelfe für Streitigkeiten zwischen Dienstleistungserbringer oder -empfänger und dem Einheitlichen Ansprechpartner. Solche sind jedoch ebenfalls, insbesondere in der haftungsrechtlichen Konstellation denkbar, wenn der Einheitliche Ansprechpartner Falschinformationen erteilt und so Schäden verursacht. Bspw. ist aber auch die Ablehnung eines Informationsgesuchs als fehlerhaft oder unbegründet nach Art. 7 Abs. 4 DLR<sup>101</sup> als Verwaltungsakt einzustufen<sup>102</sup>, gegen den die Rechtsbehelfe der VwGO einschlägig sind. Eine gesonderte Nennung des Einheitlichen Ansprechpartners war aber entbehrlich, da er insoweit als zuständige Behörde auftritt.

**c) Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) DLR**

Unklar bleibt das Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) DLR, der ebenfalls Informationen über die bei Streitigkeiten zwischen Dienstleistungserbringern und -empfängern zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe verlangt. Lediglich wenn man einer Auslegung folgt, die Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) DLR als Verpflichtung zur Information über die in *anderen* Mitgliedstaaten bestehende Rechtslage versteht, verbleibt Art. 21 DLR ein eigenständiger Anwendungsbereich. Soweit er das Recht des Mitgliedstaates der informierenden Stelle (Einheitlicher Ansprechpartner oder

---

<sup>101</sup> S. dazu Gliederungspunkt E. V. 2.

<sup>102</sup> Vgl. Gliederungspunkt E. V. 2. c).

die nach Art. 21 Abs. 2 DLR zu bestimmende Stelle) anspricht, besteht ein Gleichlauf zu Art. 7 Abs. 1 lit. d) DLR<sup>103</sup>.

## **5. Verbände und Organisationen (lit. e)**

### **a) Erfasste Organisationen**

Schließlich wird der Einheitliche Ansprechpartner verpflichtet, über Verbände und Organisationen zu informieren, die, ohne eine zuständige Behörde zu sein, Dienstleistungserbringer oder -empfänger praktisch unterstützen. „Verbände und Organisationen“ ist dabei in einem weiten Sinne zu verstehen, so dass es primär auf die Zwecksetzung – nämlich die praktische Unterstützung – ankommt und daher bspw. keine bestimmte Organisationsform, -struktur oder Rechtsform verlangt werden kann. Erfasst werden sowohl Angebote für Dienstleistungsempfänger – also bspw. die auch von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. c) DLR genannten Verbraucherschutzorganisationen – als auch für Dienstleistungserbringer, die bspw. von den Arbeitgeberverbänden erbracht werden. Denkbar ist es auch, über Art. 7 Abs. 1 lit. e) DLR auf staatliche Angebote zu verweisen, die insbesondere von der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung nicht in ihrer Funktion als zuständige Behörde im Sinne des Art. 4 Nr. 9 und Art. 7 Abs. 1 lit. b) DLR, sondern als freiwilliger Service erbracht werden. Hierzu zählen dann Gründungsberatungen der Kammern, aber bspw. auch die durch die KfW in Form der sog. Startothek<sup>104</sup> und von Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Kommunen<sup>105</sup> erbrachten Dienstleistungen.

### **b) Informationstiefe**

Der Umfang der Angaben zu den Verbänden ist ähnlich wie bei den „zuständigen Behörden“ im Sinne des Art. 7 Abs. 1 lit. b) DLR zu verstehen, so dass eine Benennung des konkreten Ansprechpartners nicht erforderlich ist. Die Angabe des Verbandes, seiner Aufgaben und allgemeiner Kontaktinformationen ist ausreichend.

### **c) Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. c) DLR**

Auch hier stellt sich wiederum die Frage nach dem Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. c) DLR, der eine vergleichbare Informationspflicht vorsieht. Nur wenn sich die Verpflichtung des Art. 21 DLR auch auf Angebote in anderen Mitgliedstaaten bezieht, verbleibt ein eigenständiger Anwendungsbereich; soweit Verbände und Organisationen im Mitgliedstaat der nach Art. 21 Abs. 2 DLR zuständigen Infor-

---

<sup>103</sup> Zu den Auslegungsmöglichkeiten Gliederungspunkt F. III.

<sup>104</sup> [www.startothek.de](http://www.startothek.de); dazu *Böhme/Schönleiter*, GewArch 2006, 65 (69, 70).

<sup>105</sup> Zur Wirtschaftsförderung als (auch) kommunale Aufgabe *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2008, § 31; *Schliesky*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2008, S. 124 ff.

mationseinrichtung angesprochen sind, besteht ein Gleichlauf mit Art. 7 Abs. 1 lit. e) DLR<sup>106</sup>.

**d) Gleichbehandlungsverpflichtung**

Im Kontext des Art. 7 Abs. 1 lit. e) DLR ist – vergleichbar zu den bereits bestehenden Portal- und Informationsangeboten der öffentlichen Verwaltung, in denen sich „Verlinkungen“ auf außerstaatliche Akteure finden<sup>107</sup> – problematisch, welche Verbände und Organisationen aufgenommen werden, d.h. nach welchen Kriterien eine Abgrenzung erfolgen soll. Das Informationsangebot des Einheitlichen Ansprechpartners wird an dieser Stelle auch vom Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG determiniert, da eine „Vorauswahl“ von Verbänden deren Chancen im Wettbewerb zwischen diesen Organisationen zu schmälern im Stande ist. Zu klären wäre bspw., wie mit Situationen umzugehen ist, in denen Parteien oder parteinahe Organisationen derartige Unterstützungsangebote aufrechterhalten – wie in anderen Kontexten ist hier die Chancengleichheit<sup>108</sup> einerseits und andererseits das Monopol des Bundesverfassungsgerichts zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Parteien zu beachten<sup>109</sup>. Aus diesem Grund von vornherein eine Beschränkung auf staatliche (bspw. kommunale und Kammerangebote) vorzunehmen, erscheint jedoch nicht mit der Intention der Informationspflicht vereinbar.

## **VI. Verhältnis zu anderen Informationsangeboten**

Die Aufgabe nach Art. 7 Abs. 1 DLR ist dem Einheitlichen Ansprechpartner – unabhängig von seiner konkreten Ansiedlung – durch Gesetz zuzuweisen und lässt bestehende oder neu zu schaffende (konkurrierende) Informationsangebote, bspw. der kommunalen Wirtschaftsförderung oder der Gründungsberatung durch die Berufskammern unberührt. Dies vor allem auch deshalb, weil es Überschneidungen wohl lediglich im Grenzbereich geben wird. Die im Rahmen solcher Angebote vorgehaltenen analytischen, organisatorischen, kapital- und kundenakquisitorischen sowie rechtlichen Services (bspw. Unterstützung bei Marktanalyse, Standortsuche, Businessplan, Finanzierung und Organisation<sup>110</sup>) werden von Art. 7 Abs. 1 DLR überwiegend nicht erfasst. Art. 7 Abs. 1 DLR verlangt weitergehende Beratungs-

---

<sup>106</sup> Zu den Auslegungsmöglichkeiten Gliederungspunkt F. III.

<sup>107</sup> Dazu in Form einer Falllösung *Plackert*, VR 2006, 165 ff.; speziell zu wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen im Kontext des kommunalen Websponsorings und des Trennungsgebots *Paul*, JurPC Web-Dok. 144/2008, Abs. 102 ff.; zur Verpflichtung zur Gleichbehandlung bzw. sachlicher Gründe der Ungleichbehandlung *Rofsnagel*, NVwZ 2000, 622 ff.

<sup>108</sup> Statt vieler *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 21 Rn. 33 ff.; zur abgestuften Chancengleichheit *ders.*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, § 5 Rn. 3 ff.

<sup>109</sup> Zum Problem der „verfassungsfeindlichen“ Parteien *Ipsen*, in: Sachs (Fn. 108), Art. 21 Rn. 202 ff.

<sup>110</sup> *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 6.

und Unterstützungsangebote jedenfalls nicht – es bleibt den Mitgliedstaaten jedoch unbenommen, den Einheitlichen Ansprechpartner auch mit derartigen Funktionalitäten auszustatten<sup>111</sup> bzw. ihre Verortungsentscheidungen ausgehend von derartigen Überlegungen zu treffen<sup>112</sup>.

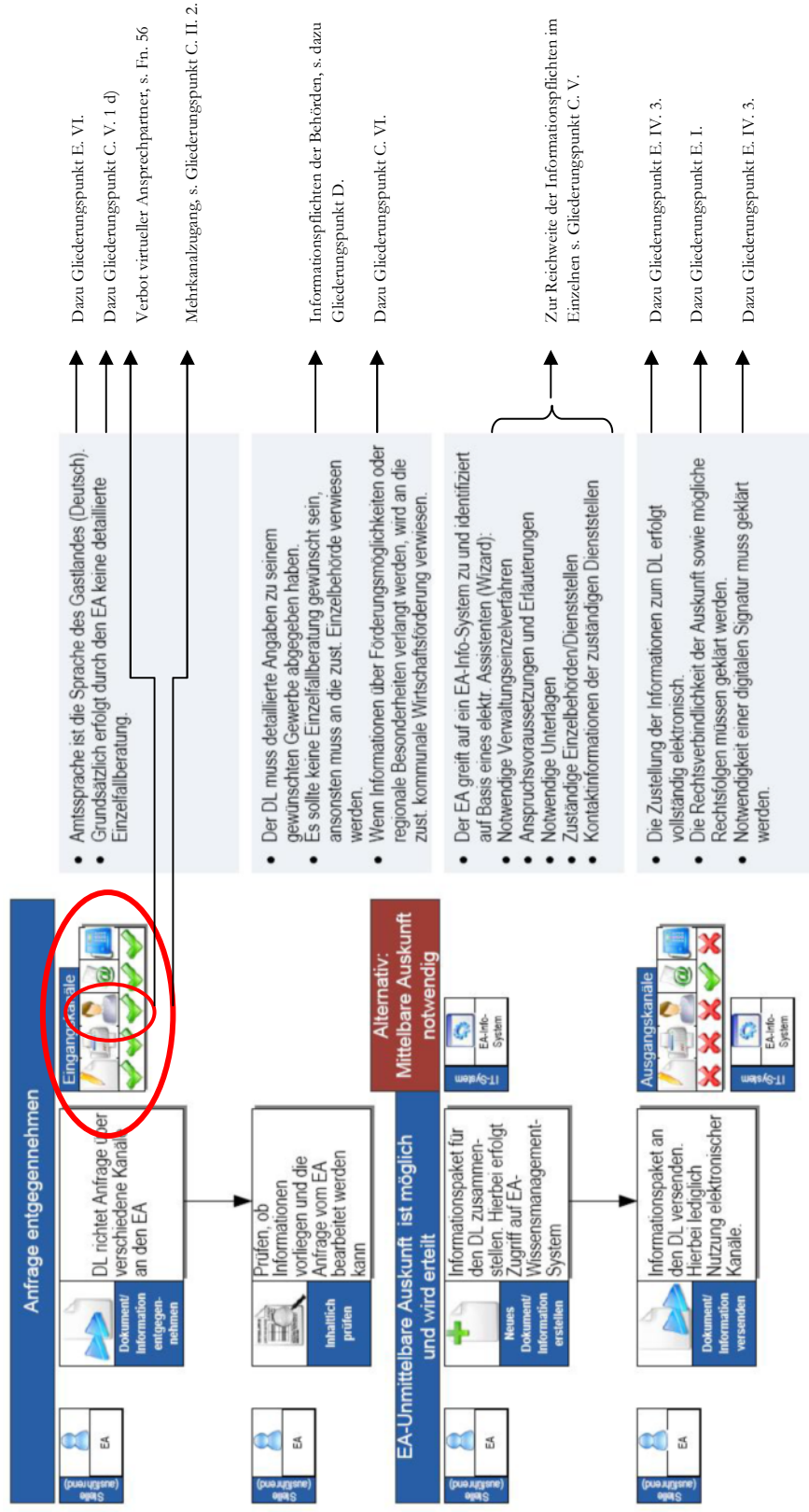
Soweit bereits nach dem geltenden Recht Informationen zu Zuständigkeiten, Verfahren und Anforderungen von den zuständigen Behörden erteilt werden, bleiben diese Verpflichtungen unberührt, zumal die Richtlinie lediglich einen obligatorischen (zusätzlichen!) Ansprechpartner für die genannten Informationen schaffen will – die Beibehaltung anderer fakultativer „Anbieter“ ist selbstverständlich möglich. Auch dort, wo schon heute die Informationen über die eigene Verbandskompetenz hinaus reichen (bspw. § 16d Satz 1 GO SH<sup>113</sup>), treten keine Veränderungen ein.

---

<sup>111</sup> So auch *Ramsauer*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 117 (127), für Hinweise über Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten.

<sup>112</sup> S. zur Verortungsdiskussion bereits Fn. 67 und *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 ff.

<sup>113</sup> Dazu *Schliesky*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 1, § 16d Rn. 1 ff.



## D. Informationsverpflichtungen der zuständigen Stellen (Abs. 2)

Ausgehend vom Stufenverhältnis der Informationspflichten des Art. 7 DLR sind die Aufgaben<sup>114</sup> der zuständigen Behörde quasi „in der Mitte“ zwischen allgemeinen Grundinformationen (Art. 7 Abs. 1 DLR) und der Rechtsberatung im Einzelfall (Art. 7 Abs. 6 DLR) angesiedelt.

### I. Verpflichtungsadressat

Explizit als Adressat der Verpflichtungen aus Art. 7 Abs. 2 DLR sind zwar nur die zuständigen Behörden angesprochen, damit wird jedoch eine optionale Ausdehnung des Informationsangebots der Einheitlichen Ansprechpartner auch auf detailliertere Angaben zumindest gemeinschaftsrechtlich nicht ausgeschlossen.

#### 1. Zuständige Behörde

Der Begriff der „zuständigen Behörde“ wird von Art. 4 Nr. 9 DLR legal definiert und umfasst mithin jede Stelle oder Behörde, die in einem Mitgliedstaat eine Kontroll- oder Regulierungsfunktion für Dienstleistungstätigkeiten innehat. Er entspricht dem Inhalt der Informationsverpflichtung aus Art. 7 Abs. 1 lit. b) DLR, so dass auch „mitwirkende“ Behörden erfasst werden<sup>115</sup>. Zuständige Behörden sind folglich alle Stellen, die an einem dienstleistungsspezifischen Verfahren *in verbindlicher Weise* mitwirken.

#### 2. Optional: Zusätzliches Angebot beim Einheitlichen Ansprechpartner?

Fraglich ist, ob die Möglichkeit besteht, die von Art. 7 Abs. 2 DLR angesprochenen Informationsverpflichtungen auch von den Einheitlichen Ansprechpartnern erfüllen zu lassen. Die Richtlinie verpflichtet hierzu nicht und enthält sich einer Aussage, ob ein derartiges Zusatzangebot – neben der Möglichkeit, diese Informationen bei der zuständigen Behörde zu erlangen – zulässig ist. Der Aussage, dass der Einheitliche Ansprechpartner Anfragen, die inhaltlich außerhalb des Katalogs des Abs. 1 liegen, nicht selbst in der Sache bearbeitet<sup>116</sup>, ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, allerdings sind Konstellationen denkbar, in denen dem Einheitlichen Ansprechpartner die Erfüllung auch dieser Aufgaben unproblematisch möglich ist. Dies gilt bspw. dann, wenn in den zuständigen Behörden ohnehin im konkreten Verfahren lediglich Bundes- oder Landesrecht vollzogen wird oder der Vollzug auf einheitlichen Verwaltungsvorschriften basiert, so dass es eigentlich nicht zu Differenzen in der „gewöhnlichen Auslegung und Anwendung“ kommen dürfte. In

---

<sup>114</sup> S. zur Frage der Konnexität aufgrund neuer Aufgaben der Kommunen durch die DLR bereits die Ausführungen in Fn. 67.

<sup>115</sup> S. Gliederungspunkt C. V. 2.

<sup>116</sup> So Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 10.



diesen Fällen wäre es nicht sachgerecht, die Anfrage an die zuständige Behörde zu leiten, obwohl der Einheitliche Ansprechpartner das „Ergebnis“ bereits kennt<sup>117</sup>. Für eine (gesetzliche) Erweiterung der Informationsaufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners spricht einerseits die damit verbundene Entlastung der zuständigen Behörden und somit Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte, andererseits wäre ein solches Vorgehen auch geeignet, die Einheitlichkeit der Information bei bundes- und landesrechtlich oder durch Verwaltungsvorschriften geprägten Verfahren sicherzustellen.

Da es ohnehin einer gesetzlichen Umsetzung bedarf, bestimmt sich die Zulässigkeit einer optionalen Ausdehnung des Informationsangebots des Einheitlichen Ansprechpartners nach diesen Regelungen<sup>118</sup>, wobei darauf zu achten ist, dass die Verteilung der Kompetenzen hinreichend strukturiert und nachvollziehbar erfolgt, zumal die Übernahme der Aufgaben aus Art. 7 Abs. 2 DLR als eigene Aufgabe durch den Einheitlichen Ansprechpartner ggf. mit haftungsrechtlichen Konsequenzen verbunden ist.

## II. Begrenzung durch die Verbandskompetenz der zuständigen Behörde

Anders als bei der Verpflichtung der Einheitlichen Ansprechpartner nach Art. 7 Abs. 1 DLR<sup>119</sup> ist im Rahmen des Art. 7 Abs. 2 DLR von einer Begrenzung des Informationsumfangs durch die Verbandskompetenz und (sachlichen, örtlichen und funktionellen<sup>120</sup>) Zuständigkeiten auszugehen. Keinesfalls schuldet jede zuständige Behörde Informationen über alle von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Verfahren, sondern nur jeweils Auskünfte über die Auslegung und Anwendung von Normen, die im Zusammenhang mit Verfahren stehen, die im Rahmen ihrer sachlichen, örtlichen und ggf. funktionellen Zuständigkeit vollzogen werden – weitergehende (gesetzlich angeordnete) Angebote, wie bspw. die Beratungspflicht des § 16d GO SH bleiben unberührt<sup>121</sup>.

## III. Abwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner

Von der Übernahme der Aufgaben nach Art. 7 Abs. 2 DLR *durch* den Einheitlichen Ansprechpartner ist die Frage zu unterscheiden, ob der Einheitliche Ansprechpartner auch im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 DLR als „Verfahrensmittler“ bzw. Informa-

---

<sup>117</sup> In diese Richtung *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (129): „...eines Verfahrensmanagers, der etwa die Aufgaben nach Art. 7 II DLR ganz oder teilweise selbst wahrnimmt“.

<sup>118</sup> Zur Umsetzungsgesetzgebung *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 ff.

<sup>119</sup> S. Gliederungspunkt C. III.

<sup>120</sup> Zu den Elementen der Zuständigkeit *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), Vor § 3 Rn. 5 ff.

<sup>121</sup> *Schliesky*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 1, § 16d Rn. 3.

tionsbote fungieren muss bzw. darf – die Informationen also *über* den Einheitlichen Ansprechpartner erteilt werden. Vergleichbar der Situation bei der Verfahrensabwicklung nach Art. 6 DLR ist auch hier anzuerkennen, dass der Einheitliche Ansprechpartner als Front-Office auftritt, d.h. Informationsanfragen, die nicht unter Abs. 1, sondern Abs. 2 fallen, an die zuständige Behörde im Back-Office zur Beantwortung weiterleitet und sich auch der Rücklauf wiederum über den Einheitlichen Ansprechpartner vollzieht<sup>122</sup>. Diese „Aufgabe“ des Einheitlichen Ansprechpartners ist zwar nicht explizit von der Richtlinie angesprochen, ist jedoch der Struktur des Art. 6 DLR als Umsetzung eines One-Stop-Government-Konzeptes – verstanden als die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle<sup>123</sup> – geschuldet. Es ist also davon auszugehen, dass der Anfragende ein Recht auf diese „Verfahrensgestaltung“ auch im Kontext des Art. 7 DLR hat – ihm bleibt es jedoch unbenommen, seine Anfrage direkt an die zuständige Behörde zu richten. Problematisch erscheint allerdings – vergleichbar der Kompetenz des Einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der Verfahrensabwicklung zur Prüfung der Vollständigkeit von Unterlagen nach Art. 13 Abs. 3 Satz 2 DLR –, wem bei einer Abwicklung von Informationsanfragen nach Abs. 2 über den Einheitlichen Ansprechpartner die Befugnis zukommt, Anfragen als fehlerhaft oder unbegründet zurückzuweisen<sup>124</sup>.

#### IV. Begünstigte

Obwohl die Informationen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR, auf die die Vorgabe des Art. 7 Abs. 2 DLR inhaltlich Bezug nimmt, vorrangig für ausländische Dienstleistungserbringer von Interesse sein dürften, enthält auch die Informationsverpflichtung der zuständigen Behörden keine Begrenzung des Kreises der Begünstigten. Wie bei Abs. 1 werden in- und ausländische Dienstleistungserbringer und -empfänger erfasst, so dass letztlich keine Einschränkung zu machen ist, sondern immer, wenn dienstleistungsspezifische Anforderungen, die von der Richtlinie erfasst werden, betroffen sind, ein Informationsanspruch besteht.

---

<sup>122</sup> So auch *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 2, 10; im Kontext der erforderlichen Umsetzungsgesetzgebung Rn. 22: „Inhaltlich sind Informationsansprüche gegen den einheitlichen Ansprechpartner gemäß Abs. 1 und gegen die verfahrensführenden Behörden gemäß Abs. 2 aufzunehmen, in letzterem Fall einschließlich eines Anspruchs gegen den einheitlichen Ansprechpartner auf Übermittlung der Informationen ...“; zur Umsetzung durch § 71c VwVfG auch *Schulz* in diesem Band, S. 149 (157 f.).

<sup>123</sup> *Schulz* (Fn. 19), S. 9 m.w.N. in Fn. 33

<sup>124</sup> S. dazu Gliederungspunkt E. V. 2. a).

## V. Inhalt der Verpflichtung im Einzelnen

### 1. „Gewöhnliche Auslegung und Anwendung“

Die zuständigen Behörden schulden den Begünstigten auf Anfrage Unterstützung in Form von Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung der maßgeblichen Anforderungen, d.h. der in Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR genannten. Auch hierbei handelt es sich, wie einem Umkehrschluss aus Art. 7 Abs. 6 DLR entnommen werden kann, um *allgemeine* Informationen und Auskünfte<sup>125</sup>. Eine Verwirklichung der Verpflichtung über eine Portallösung und die dauerhafte Bereitstellung der erforderlichen Informationen im Internet ist daher zwar nicht ausgeschlossen, allerdings aufgrund der Vielzahl der dienstleistungsrelevanten<sup>126</sup> Rechtsnormen des deutschen Wirtschaftsverwaltungsrechts kaum zu realisieren.

„Auslegung“ kann dabei mit der Auslegung einer Norm im rechtswissenschaftlichen Verständnis gleichgesetzt werden, wobei insbesondere die Vorgaben der maßgeblichen Rechtsprechung sowie eine verfassungskonforme Auslegung bzw. teleologische Reduktion einzubeziehen sind.

Die gewöhnliche „Anwendung“ der Anforderungen bezieht sich demgegenüber primär auf die Verwaltungspraxis, unabhängig davon, ob diese durch Erlasse, Verwaltungsvorschriften oder ähnliches determiniert wird oder sich eine bestimmte Handhabung in Ausfüllung des Verfahrensermessens des § 10 VwVfG durchgesetzt hat<sup>127</sup>.

Auch durch Art. 7 Abs. 2 DLR werden die zuständigen Behörden nicht zur Subsumtion des konkreten Einzelfalls unter diese „gewöhnliche Auslegung oder Anwendung“ der Vorschriften oder zu einer rechtlichen Würdigung verpflichtet<sup>128</sup>. Wollte man eine solche Pflicht annehmen, bliebe die Abgrenzung zur Rechtsberatung im Einzelfall konturenlos und die zuständigen Behörden würden sich – unabhängig davon, dass sie ohnehin richtige, aktuelle und überprüfte Informationen

<sup>125</sup> Kritisch zu dieser Formulierung im Anforderungsprofil des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft *Windoffer*, GewArch 2008, 97 (99, Fn. 26).

<sup>126</sup> Vgl. dazu ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (87 ff.).

<sup>127</sup> Dazu ausführlich *Hill*, NVwZ 1985, 449 ff.; zu Veränderungen durch die DLR *Korte*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 57 ff.

<sup>128</sup> Weitergehend *Windoffer/Ziekow*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 9: „allgemeine Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung ..., was auch die rechtliche Würdigung des konkreten Sachverhalts nach Maßgabe von Rechtsprechung, Verwaltungsvorschriften, behördlicher Praxis etc. und die Subsumtion unter die betreffende Norm einschließt, nicht aber eine Rechtsberatung im Einzelfall“. Wie hier *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (124, Fn. 22): „die Abgrenzung zwischen der Information über Auslegung und Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen einerseits und Rechtsberatung andererseits wird nach dem Einzelfallkriterium vorzunehmen sein. Solange es nur um allgemeine Auslegungsgrundsätze und insbesondere auch entsprechende Verwaltungsvorschriften geht, ist die Grenze zur Rechtsberatung noch nicht überschritten, bei der es um die Einzelfallsubsumtion geht“.

schulden<sup>129</sup> – einem erhöhten Haftungsrisiko aussetzen. Letztlich käme der Auskunft, bspw. dass ein bestimmtes Verhalten unter eine bestimmte Norm zu subsumieren sei oder nicht, bereits (feststellende) Regelungswirkung zu und würde in eine nicht intendierte Nähe zu einem Vorbescheid bzw. Verwaltungsakt rücken.

## 2. Abgrenzung zur Rechtsberatung im Einzelfall (Abs. 6)

### a) Geltung auch im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR

Art. 7 Abs. 6 DLR stellt klar, dass eine Rechtsberatung im Einzelfall nicht geschuldet wird. Die Vorschrift gilt über den Wortlaut hinaus analog für die Informationsverpflichtungen des Einheitlichen Ansprechpartners nach Art. 7 Abs. 1 DLR<sup>130</sup>, obwohl eigentlich schon aufgrund des Inhalts und Charakters der Informationen, wie von Art. 7 Abs. 1 DLR beschrieben, eine Rechtsberatung ausgeschlossen erscheint.

### b) Kein Verbot der Rechtsberatung

Anders als zum Teil angenommen, errichtet Art. 7 Abs. 6 DLR allerdings *kein Verbot* der Rechtsberatung im Einzelfall<sup>131</sup>. Ob Behörden eine solche erteilen dürfen, ggf. sogar dazu verpflichtet sind, bestimmt sich ausschließlich nach dem nationalen Recht – einschlägig ist hierbei § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG, der Rechtsdienstleistungen erlaubt, die Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Unternehmen und Zusammenschlüsse, im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen<sup>132</sup>. Maßgebliche Vorschrift für schleswig-holsteinische Gemeinden ist bspw. § 16d Satz 2 GO SH, der seinerseits die vom RDG gesetzte Grenze nachvollzieht. Die Beratungstätigkeit der Gemeinde hat sich somit auf Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereichs zu beschränken, wobei Selbstverwaltungsaufgaben und (ausnahmsweise auch) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung angesprochen sind<sup>133</sup>. Die Regelung des Art. 7 Abs. 6 DLR entspricht zudem der geltenden Rechtslage im Verwaltungsverfahrenrecht, wonach die Fachbehörden trotz Auskunfts- und Unterstützungspflichten keine Rechtsberatung zu leisten haben<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> S. dazu Gliederungspunkt D. V.

<sup>130</sup> Von einem Erst-Recht-Schluss sprechen *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 2, 20 mit Fn. 10.

<sup>131</sup> Ein solches wäre auch nicht mehr von der Binnenmarkt-Kompetenz der EU gedeckt; zur Kompetenzproblematik bereits Fn. 48.

<sup>132</sup> Dazu *Kleine-Cosack*, Rechtsdienstleistungsgesetz, 2. Aufl. 2008, § 8 Rn. 8 ff.

<sup>133</sup> *Schliesky*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 1 SH, § 16d GO Erl. 3.

<sup>134</sup> *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 21; s. zum VwVfG des Bundes *Ziekow*, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 2006, § 25 Rn. 3, 8, 10.

### c) Rechtsberatung im Einzelfall

Unter Rechtsberatung im Einzelfall im Sinne des Art. 7 Abs. 6 DLR ist einerseits die Subsumtion des konkreten Sachverhaltes unter die Norm zu verstehen – will der Dienstleistungserbringer diese von der zuständigen Behörde erreichen, muss er bspw. den erforderlichen Antrag auf eine Erlaubnis stellen. Bei Anforderungen, die ohne Behördenkontakt im Rahmen der Dienstleistungstätigkeit zu beachten sind, trägt das Risiko eines Verstoßes allein der Dienstleistungserbringer – verbindliche Auskünfte über ein Einschreiten oder Nicht-Einschreiten der Behörde werden von Art. 7 Abs. 2 DLR nicht verlangt. Andererseits handelt es sich um Rechtsberatung im Einzelfall, wenn dem Betroffenen Ratschläge gegeben werden, ob und inwieweit er sich gegen bestimmtes behördliches Verhalten wehren soll, ob ein solches Vorgehen erfolgversprechend erscheint und mit welchen Risiken dies verbunden ist<sup>135</sup>. Insoweit kann auf die Auslegung des § 2 Abs. 1 RDG zurückgegriffen werden<sup>136</sup>, in dem als Rechtsdienstleistung jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert, subsumiert wird<sup>137</sup>.

## VI. Schritt für Schritt-Leitfäden

Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DLR verlangt – sofern angebracht – einen Schritt-für-Schritt-Leitfaden als Bestandteil der Beratung nach Satz 1. Der Bezug zur Verpflichtung des Satzes 1 ist hervorzuheben, da sich so die Bestandteile der Schritt-für-Schritt-Leitfäden definieren lassen. Allerdings macht er auch deutlich, dass sich Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DLR nicht – wie vielfach angenommen – in der Bereitstellung von *allgemeinen* Schritt-für-Schritt-Leitfäden auf einem Portal des Einheitlichen Ansprechpartners oder der zuständigen Stelle, an die Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DLR vorrangig adressiert ist, erschöpft, sondern – angesichts der Fülle von Verfahren bzw. Verfahrenskombinationen – *individuelle* Schritt-für-Schritt-Leitfäden für ein konkretes Anliegen des Dienstleistungserbringers verlangt. Diese lassen sich ggf. aus „Textbausteinen“ ausgehend von den individuellen Anforderungen zusammensetzen<sup>138</sup> und sollten – gerade wenn mehrere Verwaltungsverfahren mit unterschiedli-

---

<sup>135</sup> Differenzierter *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 21: Art. 7 DLR verlange nicht, „dass die Fachbehörden Ratschläge und Empfehlungen hinsichtlich des strategischen Vorgehens der Dienstleister bzw. Dienstleistungsempfänger erteilen und damit gezielt auf deren Entscheidung einwirken, wenngleich die bloße Darstellung von Handlungsalternativen und deren Konsequenzen je nach Situation durchaus von der Informationspflicht umfasst sein kann“.

<sup>136</sup> So explizit auch *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (129 mit Fn. 32).

<sup>137</sup> Ausführlich, insbesondere zum Merkmal der „Erforderlichkeit einer Rechtsprüfung“ *Kleine-Cosack* (Fn. 132), § 2 Rn. 11 ff.

<sup>138</sup> Allerdings darf die übermäßige Verwendung von „Textbausteinen“ nicht dazu führen, dass dem Anfragenden das Auffinden seiner individuellen Informationen erschwert wird; vgl. zur vergleichbaren Problematik bei der Begründung von (Ermessens-)Verwaltungsakten mittels Textbausteinen *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 7. Aufl. 2008, § 39 Rn. 42: „Durch den Einsatz von Textbausteinen wird die Gefahr verstärkt, dass Begründungen un-

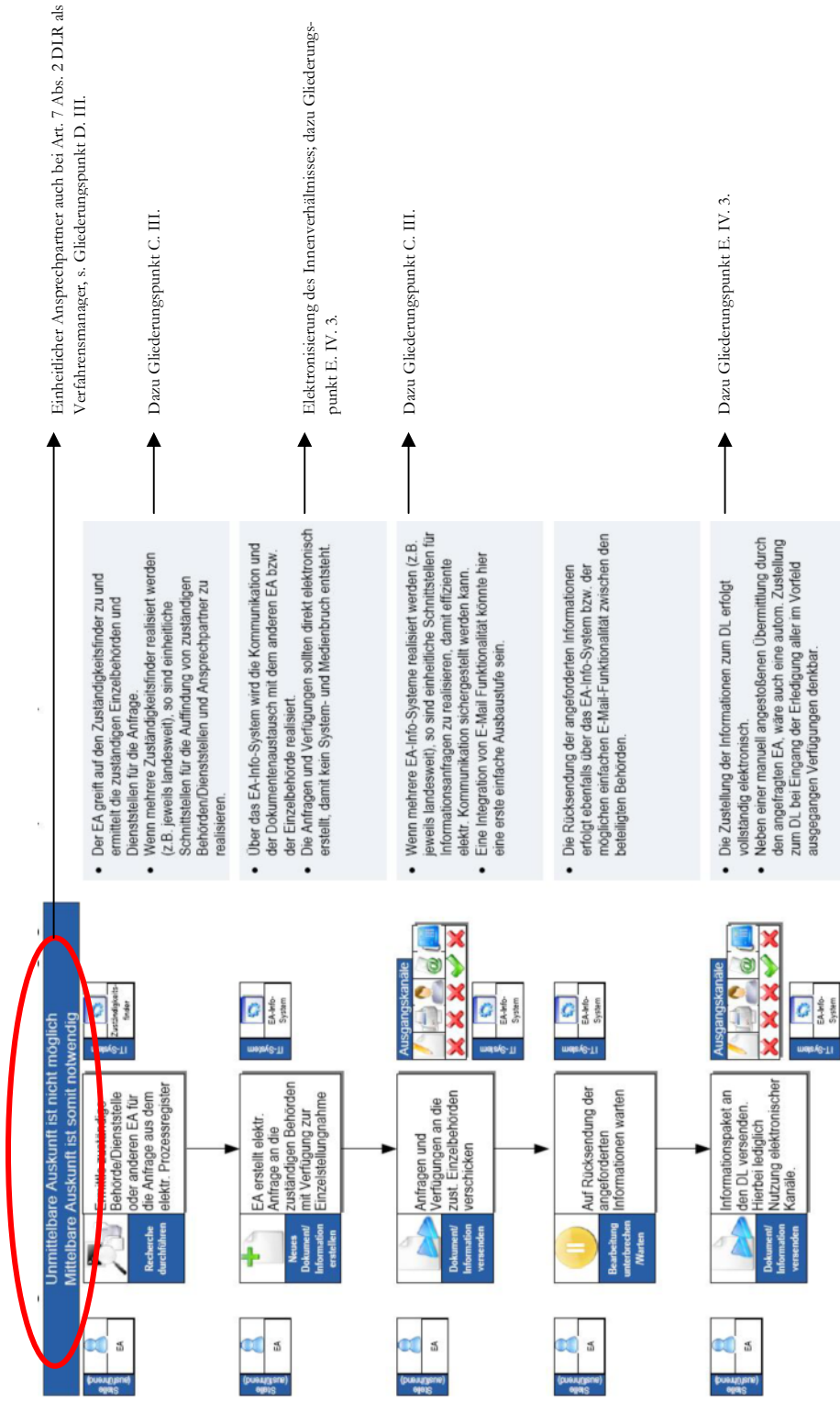
chen Beteiligten parallel oder sukzessive zu durchlaufen sind – entgegen der Kompetenzverteilung nach Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR optimalerweise bereits bei der ersten Kontaktaufnahme mit dem Einheitlichem Ansprechpartner von diesem erstellt werden.

Inhaltlich rekuriert Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DLR explizit nur auf Satz 1, so dass ein Leitfaden zunächst Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung enthalten muss. Sie erläutern zu den maßgeblichen Rechtsvorschriften also Begrifflichkeiten, Anforderungen und die durchzuführenden Verfahrensschritte<sup>139</sup> – müssen aber weitergehend auch Informationen zu parallelen und ergänzenden Formalitäten sowie im Zuge der Dienstleistungstätigkeit zu beachtende Anforderungen ohne Behördenkontakt (Art. 7 Abs. 1 lit. a) DLR), den zuständigen Behörden (lit. b), Rechtsbehelfen (lit. d) und unterstützenden Organisationen (lit. e) enthalten.

---

verständlich werden. Werden nämlich nur zahlreiche Textteile zusammengesetzt, die mit dem zu begründenden Fall nichts oder nur wenig zu tun haben, bleiben die eigentlichen, insbes. für eine Ermessensausübung im Einzelfall ausschlaggebenden Gründe im Unklaren ...“.

<sup>139</sup> Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 11.



- Der EA greift auf den Zuständigkeitsfinder zu und ermittelt die zuständigen Einzelbehörden und Dienststellen für die Anfrage.
- Wenn mehrere Zuständigkeitsfinder realisiert werden (z.B. jeweils landesweit), so sind einheitliche Schnittstellen für die Auffindung von zuständigen Behörden/Dienststellen und Ansprechpartner zu realisieren.
- Über das EA-Info-System wird die Kommunikation und der Dokumentenaustausch mit dem anderen EA bzw. der Einzelbehörde realisiert.
- Die Anfragen und Verfügungen sollten direkt elektronisch erstellt, damit kein System- und Medienbruch entsteht.
- Wenn mehrere EA-Info-Systeme realisiert werden (z.B. jeweils landesweit), so sind einheitliche Schnittstellen für Informationsanfragen zu realisieren, damit effiziente elektr. Kommunikation sichergestellt werden kann.
- Eine Integration von E-Mail Funktionalität könnte hier eine erste einfache Ausbaustufe sein.
- Die Rücksendung der angeforderten Informationen erfolgt ebenfalls über das EA-Info-System bzw. der möglichen einfachen E-Mail-Funktionalität zwischen den beteiligten Behörden.
- Die Zustellung der Informationen zum DL erfolgt vollständig elektronisch.
- Neben einer manuell angestoßenen Übermittlung durch den angefragten EA, wäre auch eine autom. Zustellung zum DL bei Eingang der Erledigung aller im Vorfeld ausgegangenen Verfügungen denkbar.

## E. Modalitäten der Informationserfüllung

Die Modalitäten der Informationserfüllung werden neben den Vorgaben im Kontext der einzelnen Verpflichtungen vor allem von den Absätzen 3 bis 6 geregelt, wobei die zum Teil getroffene Unterscheidung zwischen den Pflichten der Einheitlichen Ansprechpartner und denjenigen der zuständigen Behörden willkürlich erscheint – im Zweifel gelten die Anforderungen sowohl für den Abs. 1 als auch den Abs. 2.

### I. Rechtsverbindlichkeit/Haftung

Die Richtlinie selbst trifft keine Aussage zur Rechtsverbindlichkeit der Informationen, die vom Einheitlichen Ansprechpartner und der zuständigen Behörde erteilt werden. Diese ist daher unter Rückgriff auf nationale Grundsätze zu bestimmen<sup>140</sup>, die sich ihrerseits als vereinbar mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht, vor allem der Intention der Richtlinie erweisen müssen. Die Richtlinie erfordert die Verbindlichkeit der Auskünfte. Die Fehlinformation seitens eines Trägers hoheitlicher Gewalt ist aber auch national-rechtlich seit jeher geeignet, einen Anspruch aus Staatshaftung auszulösen<sup>141</sup>. Auskünfte sind richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig und vollständig zu erteilen und müssen auf dem aktuellen Erkenntnisstand beruhen<sup>142</sup>. Dies gilt sowohl bei „freiwilliger“ als auch gesetzlich zwingend vorgegebener Informationserteilung. Aus diesem Grunde ist die Pflegeverantwortung bei gemeinsam betriebenen Wissensmanagement-Systemen die vordringlich zu klärende Frage<sup>143</sup>. Gegebenenfalls bestehende Schwierigkeiten, den Träger der „Informationsverantwortung“ in Systemen mit unterschiedlichen Kompetenzen zu ermitteln, dürfen den Rechtsschutz des Bürgers zumindest nicht verkürzen, so dass eine Klärung in gerichtlichen Verfahren, ggf. unter Zugrundelegung der Grundsätze über ein Organisationsverschulden<sup>144</sup>, notwendig wird. Dies bedeutet bspw., dass in Fällen der Informationsvermittlung – also der Weitergabe der nach Art. 7 Abs. 2 DLR geschuldeten Informationen durch den Einheitlichen Ansprechpartner – erkennbar sein muss, dass er lediglich als Bote auftritt. Vergleichbar ist die Situation

<sup>140</sup> Heiß/Jedlitschka, ThürVBl 2009, 265 (267 f.); Lemor/Haake, EuZW 2009, 65 (67); speziell zum Kammermodell Eisenmenger, NVwZ 2008, 1191 (1194 f.).

<sup>141</sup> Vgl. nur Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Band 2, 6. Aufl. 2000, § 67 Rn. 60; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 47 f.; Papier, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 5, 4. Aufl. 2004, § 839 Rn. 218.

<sup>142</sup> Baldus/Grzeszick/Wienhues, Staatshaftungsrecht, 2005, Rn. 91.

<sup>143</sup> Dazu Gliederungspunkt E. IV. 5. c).

<sup>144</sup> Zuletzt relevant geworden hinsichtlich der „dritten Gewalt“ im Kontext überlanger Gerichtsverfahren (vgl. EGMR, NJW 2007, 1259 ff.; Steinbeiß-Winkelmann, ZRP 2007, 177 ff.; dazu auch Brüning, NJW 2007, 1094 ff.; Terhechte, DVBl 2007, 1134 ff.) und der Dauer von Eintragungen in das Grundbuch und andere Register; vgl. BGHZ 170, 260 ff.; dazu Thiel, JR 2008, 68 f.; Ossenbühl, JZ 2007, 690 f.; zur Verteilung der daraus resultierenden Lasten zwischen Bund und Land BVermG, NVwZ 2007, 1198 ff.; dazu Wagner, ZSteu 2007, 186 f.



bei der Bekanntgabe und Zustellung von Verwaltungsakten durch den Einheitlichen Ansprechpartner.

Hinsichtlich der mit der Schlechterfüllung der Informationspflichten aus Art. 7 Abs. 1 DLR ggf. verbundenen Haftung bieten Kooperationsmodelle, die einen neuen eigenständigen Rechtsträger schaffen (so insbesondere das schleswig-holsteinische Anstaltsmodell<sup>145</sup>), gegenüber anderen Verortungsmöglichkeiten den Vorteil, dass angesichts der fehlenden Eigenschaft als zuständige Behörde die Kompetenzen zwischen Front-Office (Einheitlichem Ansprechpartner) und Back-Office (zuständiger Behörde) von vornherein und nach außen erkennbar deutlich abgrenzbar sind und das Anstaltsmodell daher dem Gebot der rechtsstaatlichen Verantwortungsklarheit besser gerecht wird als andere Modelle. Da mit der Errichtung des Einheitlichen Ansprechpartners in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts eine eigenständige Rechtspersönlichkeit geschaffen wird, haftet diese für schädigendes Verhalten „ihrer“ Amtswalter unmittelbar nach außen<sup>146</sup>.

## II. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 DLR: „leicht zugänglich“

Die Verpflichtung zur leichten Zugänglichkeit in Art. 7 Abs. 1 Satz 1 DLR bezieht sich zunächst unmittelbar nur auf die Einheitlichen Ansprechpartner. Neben Art. 7 Abs. 3 DLR – der die *elektronische* leichte Zugänglichkeit – normiert, kommt Abs. 1 Satz 1 die Bedeutung zu, „rein“ elektronische Einheitliche Ansprechpartner auszu-schließen. Das Nebeneinander von Art. 7 Abs. 1 und 3 führt also zur gemeinschaftsrechtlichen Unzulässigkeit virtueller Ansprechpartner und zur Notwendigkeit für die nationalen Umsetzungsgesetzgeber, einen sog. Multikanalzugang zu realisieren. Gestützt wird diese Auslegung durch eine Analyse der in Art. 7 DLR verwendeten Begrifflichkeiten, die eine Interaktion zwischen Verpflichtungsadressat und Begünstigtem voraussetzen, wie sie bei einer ausschließlichen „Portalkommunikation“ nicht denkbar ist (bspw. „beantworten“, „in Kenntnis setzen“, „Aus-kunfts- und Unterstützungsverlangen“)<sup>147</sup>.

Über seinen originären Anwendungsbereich hinaus müssen auch die von der zuständigen Behörde nach Abs. 2 geschuldeten Informationen „leicht zugänglich“ sein, wobei es auch hier sinnvoll erscheint, eine Kombination von Informationsportal und direkter – ggf. elektronischer – Kommunikation zu wählen.

<sup>145</sup> Dazu *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; s. auch *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (302).

<sup>146</sup> Dieses Ergebnis ist unabhängig davon, welche Theorie der Bestimmung des haftenden Verwaltungsträgers zugrunde gelegt wird (Anstellungs-, Funktions- bzw. Anvertrauens-theorie); vgl. dazu *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2005, § 86 Rn. 21 f. Unbestritten ist dabei nämlich, dass jede rechtsfähige Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts als Haftungssubjekt in Betracht kommen kann; vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 26 Rn. 40. Davon zu trennen ist die Ausfallhaftung des Anstaltsträgers.

<sup>147</sup> So auch *Windoffer/Ziekow*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 15.

### III. Art. 7 Abs. 2 Satz 3 DLR: „einfache und verständliche Sprache“

Die Informationen nach Art. 7 Abs. 2 Satz 1 DLR und die Schritt-für-Schritt-Leitfäden des Satz 2 müssen in einer einfachen und verständlichen Sprache abgefasst werden. Hier stellt sich wiederum die Frage nach der eigenständigen Bedeutung neben Art. 7 Abs. 3 DLR, der eine Informationserteilung in „klarer und unzweideutiger Weise“ verlangt. Die Vorgabe des Art. 7 Abs. 2 Satz 3 DLR lässt sich verallgemeinern und gilt damit selbstverständlich auch im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR für den Einheitlichen Ansprechpartner. Art. 7 Abs. 2 Satz 3 DLR ist – anders als die „Klarheit“ und „Unzweideutigkeit“ des Art. 7 Abs. 3 DLR, die die inhaltliche Ebene betreffen – ausschließlich formal auf die verwendete Sprache bezogen.

Die Informationen sind so aufzubereiten, dass sie von einem im Umgang mit Rechtstexten und der „Behördensprache“ nicht geschulten – zum Teil auch noch ausländischen – Personenkreis verstanden werden können. Dabei handelt es sich nicht um eine durch die Richtlinie erstmals begründete Verpflichtung, vielmehr sind die Behörden ohnehin gehalten, eine einfache und verständliche Sprache zu verwenden<sup>148</sup>. So umfasst die verbindliche Amtssprache i.S.d. § 23 VwVfG neben der Hochsprache auch die deutsche Umgangssprache und die Fachsprache; demgegenüber ist die Verwendung fremdsprachiger Begriffe nur zulässig, wenn diese Begriffe allgemein geläufig sind und ihre Bedeutung auch dem Adressatenkreis ohne weiteres klar ist<sup>149</sup>. Die Verwendung von Fachbegriffen oder Fremdwörtern<sup>150</sup> wird dadurch nicht gänzlich ausgeschlossen, allerdings sind dann in der Regel zusätzliche Erläuterungen bspw. in Form eines Glossars notwendig. Die bloße Wiederholung des Gesetzestextes ist für die meisten Bürger unverständlich; er muss erläutert werden, soweit es für das konkrete Begehren erforderlich ist<sup>151</sup>. Vermieden werden muss zudem eine „Übervereinfachung“, die ihrerseits zu inhaltlichen Ungenauigkeiten führen kann und daher in Konflikt mit Art. 7 Abs. 3 DLR

---

<sup>148</sup> Weiterführende Informationen auch auf [www.moderne-amtssprache.de](http://www.moderne-amtssprache.de) zu dem an der Ruhr-Universität eingerichteten Projekt „IDEMA – Internet-Dienst für eine moderne Amtssprache“; dazu *Fluck/Blaha*, Verwaltungssprache und Textoptimierung – am Beispiel IDEMA (Internet-Dienst für eine moderne Amtssprache), in: Pittner/Pittner (Hrsg.), Beiträge zu Sprache und Sprachen, Vorträge der Bochumer Linguistik-Tage der Gesellschaft für Sprache und Sprachen (GESUS) e.V., 2007.

<sup>149</sup> *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 138), § 23 Rn. 24; *OVG Münster*, NJW 2005, 2246.

<sup>150</sup> Zum Verwaltungsakt *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 138), § 37 Rn. 109: „In jedem Fall muss die Sprache verständlich sein; ein bürokratischer, aber auch ein mit Anglizismen versetzter Stil ist es oft nicht“, s. auch *ders.*, ebd., § 39 Rn. 41: „darf Dienstleistungsorientierung nicht mit der Verwendung modischer Anglizismen gleichgesetzt werden“; ausführlich *Wölke*, Verwaltungsverfahrensgesetz im Wertewandel, 2004, S. 232 ff.

<sup>151</sup> *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 138), § 25 Rn. 22.

gerät – also ist auch bei Informationen Skepsis gegenüber einer „zu kundenfreundlichen“ Sprache geboten<sup>152</sup>.

## IV. Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 DLR

### 1. „Klare und unzweideutige Weise“

Während die Verpflichtung auf eine „einfache und verständliche Sprache“ ausschließlich formal zu erfüllen ist, will Art. 7 Abs. 3 DLR, der für Einheitliche Ansprechpartner und zuständige Behörden gleichermaßen gilt, inhaltlich irreführende Informationen vermeiden. Er korrespondiert damit mit der im deutschen Recht anerkannten Amtspflicht zur richtigen, vollständigen und unmissverständlichen Information<sup>153</sup>. Diese verlangt vom „zuständigen“ Amtswalter, alle ihm verfügbaren Erkenntnisquellen zu nutzen, um Missverständnisse zu vermeiden, und beansprucht selbst dann Geltung, wenn der Beamte – anders als bei Art. 7 DLR – nicht zur Erteilung der Auskunft verpflichtet war<sup>154</sup>. Die Maßstäbe der deutschen Amtshaftungsdogmatik dürften auch im europäischen Kontext ausreichend sein – die informierende Behörde hat ihrerseits ein eigenes Interesse an einer „klaren und unzweideutigen“ Information, zumal sie sonst Gefahr läuft, in Haftung genommen zu werden<sup>155</sup>.

### 2. „Leicht zugänglich“

#### a) Justiziabilität / Vermeidung faktischer Zugangshindernisse

„Elektronisch“ und „aus der Ferne“ muss entsprechend der Verpflichtung zur elektronischen Verfahrensabwicklung nach Art. 8 Abs. 1 DLR ausgelegt werden<sup>156</sup>. Dabei ersetzt das Merkmal der „leichten Zugänglichkeit“ nach Art. 7 Abs. 3 DLR die „Problemlosigkeit“ der Verfahrensabwicklung nach Art. 8 Abs. 1 DLR, so dass es sich bei dieser Vorgabe – vergleichbar der von Art. 5 Abs. 1 DLR verpflichtend vorgegebenen „Einfachheit“ eines Verwaltungs- und Genehmigungsverfahrens<sup>157</sup> – im Ergebnis wohl um einen nicht justiziablen, weil zu unbestimmten Rechtsbegriff

<sup>152</sup> Zum Verwaltungsakt *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 138), § 37 Rn. 109: „Vorsicht ist bei zu kundenfreundlicher Sprache geboten: Sie kann den VA-Charakter der Maßnahme in Frage stellen, wenn ihre Verbindlichkeit nicht mehr deutlich wird“.

<sup>153</sup> BGH, NVwZ 2006, 245 ff.; NVwZ 2002, 373 ff.; NJW 1991, 1168 (1170); OLG Zweibrücken, NVwZ-RR 2001, 79 ff. Zur Haftung für baurechtliche Auskünfte *Franckenstein*, BauR 2003, 807 ff.; s. auch *Kluth* in: Wolff/Bachof/Stober (Fn. 141), § 67 Rn. 60; *Ossenbühl* (Fn. 141), S. 47 f.; *Papier*, in: Münchener Kommentar zum BGB (Fn. 141), § 839 Rn. 218.

<sup>154</sup> BGH, NJW 1980, 2573 (2574); BGHZ 14, 319 (321); OLG Brandenburg, DtZ 1996, 381 ff.

<sup>155</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt E. I.

<sup>156</sup> Dazu ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (270 ff.).

<sup>157</sup> Dazu *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 1 (14 f.); s. auch *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (257 ff., 274).

handeln dürfte. Allerdings ist es den Mitgliedstaaten versagt, sachlich nicht zu rechtfertigende Zugangshindernisse für die elektronische Informationsmöglichkeit zu errichten. Die Anforderungen an eine Identifizierung dürfen – dort wo eine solche überhaupt erforderlich ist<sup>158</sup> – nicht derart ausgestaltet werden, dass diese ein faktisches Hindernis darstellen, zumal im Kontext der Informationsangebote keine „sichere“ Kommunikation bspw. mit Hilfe einer qualifizierten Signatur o.ä. gefordert werden kann, da es an rechtsverbindlichem Verwaltungshandeln fehlt.

## b) Digital Divide

In engem Zusammenhang mit der „leichten Zugänglichkeit“ elektronischer Informationen und der Notwendigkeit eines Mehrkanalzugangs steht die Gefahr der so genannten „Digital Divide“ bzw. der „Digitalen Spaltung“<sup>159</sup>. Weder Richtlinie noch erläuterndes Handbuch äußern sich hierzu, jedoch kann davon ausgegangen werden, dass es sich nicht nur um eine aus dem nationalen (Verfassungs-)Recht resultierende Verpflichtung handelt, sondern die Inklusion der gesamten Bevölkerung in jegliches Verwaltungshandeln auch eine gemeineuropäische Forderung ist<sup>160</sup>. Daher wird im Rahmen der Richtlinienumsetzung zu gewährleisten sein, dass der Zugang zu den Informationsdienstleistungen für bestimmte Teile der Bevölkerung nicht unverhältnismäßig erschwert wird. Somit besteht keine Möglichkeit, die Informationen nach Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR in Zukunft *ausschließlich* über Fernkommunikationsmittel bzw. das Internet bereitzustellen. Die klassischen Zugänge zur zuständigen Behörde bzw. zum Einheitlichen Ansprechpartner müssen weiterhin bereit gehalten werden. Anders als bei der Verfahrensabwicklung<sup>161</sup> scheiden Anreizmodelle, um die Nutzung elektronischer Kanäle attraktiver zu gestalten, beispielsweise durch eine Gebührenreduktion<sup>162</sup>, aus, zumal diese grundsätzlich unzulässig sind<sup>163</sup>.

Während denjenigen, die einen elektronischen Zugang nicht nutzen wollen, andere Kanäle eröffnet bzw. erhalten bleiben müssen, stellt sich in umgekehrte Zielrichtung die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass alle, die am elektronischen Zugang teilhaben wollen, dies auch können. Die landes- und bundesgesetzlich

---

<sup>158</sup> Dazu Gliederungspunkt E. IV. 3.

<sup>159</sup> Zum Begriff *Skrobotz*, Das elektronische Verwaltungsverfahren, 2005, S. 133 ff.; s. auch *Britz*, DVBl 2007, 993 (997); vgl. zur digitalen Spaltung auch *Holzmagel/Verhulst/Grünwald/Habne*, K&R 2000, 425 ff.; ausführlich *Gappa*, in: Bieler/Schwarting (Fn. 4), S. 221 ff.

<sup>160</sup> Vgl. bspw. Art. 26 der Grundrechte Charta für die Integration Behinderter; dazu *Kin-green/Krebber*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 26 GRC Rn. 1 ff.; *Jarass*, EU-Grundrechte, 2005, § 28 Rn. 9 ff.; vgl. auch *Welti*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005. Zu Art. 13 EGV exemplarisch *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 13 EGV Rn. 1 ff.

<sup>161</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (275 f.).

<sup>162</sup> S. *Schliesky*, in: ders. (Fn. 19), S. 1 (15); *Eijfert*, Electronic Government, 2006, S. 52 f.

<sup>163</sup> Dazu Gliederungspunkt E. VII.

vorgeschriebene Barrierefreiheit<sup>164</sup> von IT-Angeboten der Verwaltung ist dabei zu beachten<sup>165</sup>.

### c) Sprache

Zudem bedarf es im Kontext der „leichten Zugänglichkeit“ von Informationen einer Auseinandersetzung mit der Frage, ob und ggf. in welchem Umfang diese auch in anderen Amts- oder Arbeitssprachen der Europäischen Union bereitzustellen sind. Der Anspruch der DLR, dass der belgische Maler fortan auch am späten Abend über das Internet Kontakt zum Einheitlichen Ansprechpartner aufnehmen kann, um Anträge zu stellen, Informationen einzuholen und Dokumente zu übermitteln<sup>166</sup>, wäre jedenfalls nicht unerheblich beeinträchtigt, wenn das – gerade im Interesse ausländischer Dienstleistungserbringer vorgehaltene<sup>167</sup> – elektronische Informationsangebot der Behörden lediglich in deutscher Sprache zur Verfügung stünde<sup>168</sup>.

## 3. Elektronische Abwicklung

„Elektronisch“ im Sinne des Art. 7 Abs. 3 DLR muss der Intention und der bewussten engen Verbindung mit der Möglichkeit, dienstleistungsspezifische Informationen „aus der Ferne“ anfragen zu können, als Verpflichtung verstanden werden, internetbasierte Lösungen anzubieten<sup>169</sup>. Mit dem – auf den ersten Blick überflüssigen – Zusatz „aus der Ferne“ wollte der europäische Richtliniengeber einer Umgehung seitens der Mitgliedstaaten durch die Schaffung elektronischer Terminals bspw. in kommunalen Bürgerbüros entgegenwirken. Weitergehende Anforderungen an eine

<sup>164</sup> Für Bundesbehörden geregelt in § 11 des Behindertengleichstellungsgesetzes v. 27.04.2002 (BGBl I 2002, 1467) und der aufgrund § 11 Abs. 1 S. 2 BGG erlassenen „Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV)“ v. 17.07.2002 (BGBl I 2002, 2654); für Schleswig-Holstein bspw. in § 12 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (LBGG v. 16.12.2002; GVBl 2002, 264) angeordnet; Dokumentation des Gesetzgebungs- und Verordnungsstandes der Bundesländer unter [www.einfach-fuer-alle.de](http://www.einfach-fuer-alle.de).

<sup>165</sup> Speziell zum „barrierefreien E-Government“ Roggenkamp, NVwZ 2006, 1239 ff.

<sup>166</sup> Beispiel von Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (21).

<sup>167</sup> Zumal für diese der klassische Zugang zu den Behörden nicht in gleicher Weise möglich ist wie für inländische Unternehmen. Zur einheitlichen Geltung der Richtlinienvorgaben für In- und Ausländer s. Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff.

<sup>168</sup> Dazu ausführlich unter Gliederungspunkt E. VI. 1.

<sup>169</sup> So zu Art. 8 Abs. 1 DLR auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im erläuternden Handbuch, S. 32, allerdings mit der Einschränkung, dass elektronische Verfahren nur „prinzipiell“ über das Internet erreichbar sein müssten („Um sicherzustellen, dass elektronische Verfahren für die Erbringer leicht zugänglich sind, sollten sie prinzipiell über öffentlich zugängliche Netzwerke wie das Internet verfügbar sein“). Offensichtlich gesteht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Mitgliedstaaten einen Einschätzungs- und Umsetzungsspielraum zu, wobei allerdings unklar bleibt, inwieweit andere Instrumente geeignet sein sollten, die Intention der Richtlinie in gleicher Weise zu verwirklichen wie eine webbasierte Lösung.

IT-Umsetzung lassen sich dem Merkmal „elektronisch“ nicht entnehmen. Daher sind sowohl Konzepte, die ausschließlich einen E-Mail-Kontakt vorsehen ebenso richtlinienkonform wie kombinierte Portal-/E-Mail-Lösungen oder die Erfüllung der Informationsverpflichtung über interaktive Websites unter Nutzung weitergehender (elektronischer) Funktionalitäten wie Chatfunktionen und Voice-Over-IP-Telefonie zur direkten Kommunikation.

Die Anforderung des Art. 7 Abs. 3 DLR zur elektronischen Zurverfügungstellung von Informationen richtet sich dabei sowohl an die zuständigen Behörden als auch die Einheitlichen Ansprechpartner – jeweils beschränkt auf den Außenkontakt. Die „Doppel“-Verpflichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden führt insbesondere angesichts der Verpflichtung, angeforderte Informationen „so schnell wie möglich“ zu übermitteln<sup>170</sup>, und der Möglichkeit, auch die Informationen nach Art. 7 Abs. 2 DLR über den Einheitlichen Ansprechpartner zu begehren<sup>171</sup>, dazu, dass sich die Umsetzung des Art. 7 DLR in der nationalen Verwaltung nicht ohne eine Elektronisierung der inner- und transbehördlichen Verfahren erreichen lassen wird<sup>172</sup>. Zudem erscheint es unwirtschaftlich, den Vorteil, den man durch die Erfassung der geschuldeten Informationen in elektronischen Wissensmanagement-Systemen erzielt, dadurch zu konterkarieren, dass diese zum Zwecke des Austausches mit anderen Behörden wiederum in ein anderes Medium konvertiert werden müssen. Das Ziel, eine medienbruchfreie Kommunikation zu erreichen, kann angesichts der rechtlich verbindlichen Vorgabe des elektronischen Außenkontaktes nur in der umfassenden Elektronisierung aller Verwaltungsverfahren und Informationsanfragen (mit Dienstleistungsbezug) bestehen.

Angesichts des Umstandes, dass letztlich jeder Anfragende einen Anspruch auf Information hat und eine Prüfung bspw. der Nationalität oder eines konkreten Gründungsvorhabens o.ä. nicht erfolgt<sup>173</sup>, ist ein Identifizierungserfordernis – mit Ausnahme einer E-Mail-Adresse zur Übermittlung der Informationen nahezu ausgeschlossen. Gleiches gilt für den Einsatz der elektronischen Signatur – rechtsverbindliches Handeln, welches die Schriftform erfordert, ist im Rahmen der Informationsverpflichtungen aus Art. 7 DLR nicht ersichtlich. Auch die Ablehnung einer Anfrage als unbegründet oder fehlerhaft ist – selbst bei Einstufung als Verwaltungsakt – nicht formgebunden<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> Dazu Gliederungspunkt E. V. 1.

<sup>171</sup> Dazu Gliederungspunkt C. II. 1.

<sup>172</sup> Ausführlich zu dem aus Art. 6 DLR resultierenden faktischen Zwang zur Elektronisierung der behördeninternen Kommunikation *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (296 ff.); dazu auch *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 8 Rn. 4; ähnlich *Knopp*, LKRZ 2007, 251 (253); s. auch *Schäffer*, DVP 2009, 222 (225).

<sup>173</sup> Dazu Gliederungspunkt C. I. 3.

<sup>174</sup> Dazu Gliederungspunkt E. V. 2. c).

#### 4. Abwicklung aus der Ferne

Schließlich ist fraglich, ob neben den elektronischen Zugang eine Möglichkeit, die genannten Informationen ausschließlich unter Nutzung des Telefons erhalten zu können, bspw. in Form eines Call-Centers, treten muss. Dies könnte aus der Formulierung „aus der Ferne“ abgeleitet werden. Allerdings ist damit keine zweite *eigenständige* Zugangsmöglichkeit neben der elektronischen beschrieben; vielmehr handelt es sich um ein gleichwertiges Attribut der verpflichtenden elektronischen Information. Für eine derartige Auslegung streitet bereits der Wortlaut der Vorschrift. Hätte die Europäische Gemeinschaft eine weitere Zugangsmöglichkeit vorgeben wollen, hätte sie beispielsweise die „telefonische“ Verfahrensabwicklung explizit ansprechen können. Auch Erwägungsgründe und erläuterndes Handbuch enthalten keinen Hinweis auf ein erweitertes Verständnis, sondern stützen die Ansicht, „aus der Ferne“ diene lediglich dazu, einer Umgehung der intendierten Ermöglichung internet-basierter Fernkommunikation durch die Schaffung elektronischer Terminals bspw. in kommunalen Bürgerbüros entgegenzuwirken. Einen ausschließlich telefonischen Zugang verlangt die Richtlinie somit nicht; dennoch kann es erwägenswert sein, zur Unterstützung der Online-Information telefonische Help-Lines etc. vorzuhalten<sup>175</sup>.

#### 5. „Dem neuesten Stand entsprechen“ – Aktualisierungsverantwortung

##### a) Bedeutung

Schließlich normiert Art. 7 Abs. 3 DLR die Verpflichtung, Informationen zu übermitteln, die „dem neuesten Stand“ entsprechen. Geschuldet ist also die Aktualität der Informationen. Vergleichbar der klaren und unzweideutigen Weise der Informationen lässt sich dieses Merkmal auch in Anlehnung an das überkommene deutsche Amtshaftungsrecht konkretisieren. Selbstverständlich ist es den zuständigen Behörden bereits heute untersagt, veraltete und damit „falsche“ Informationen zu erteilen. Allerdings wird der Umfang der Informationen, auf den sich die Aktualitätsverpflichtung bezieht, europarechtlich erweitert – während im Rahmen der Amtshaftung in der Regel nur Informationen relevant werden, die sich auf das Verwaltungsverfahren als solches, d.h. Rechtsgrundlagen, Verwaltungsvorschriften o. ä. beziehen, verlangt Art. 7 Abs. 3 DLR auch die Aktualität bspw. von Informationen über den Ansprechpartner der zuständigen Stelle, bei denen eine Falschinformation nicht unmittelbar zu einem Schaden führen wird. Allerdings sind zukünftig auch Fälle denkbar, in denen aus dem Verstoß gegen Art. 7 Abs. 3 DLR Vertrauensschäden resultieren, die vom Staat zu ersetzen sind – bspw. die vergebliche Fahrt zur vermeintlich zuständigen Behörde oder aufgrund der falsch mitgeteilten Öffnungszeit.

<sup>175</sup> Möglicherweise können in diesem Zusammenhang die Bestrebungen, eine bundesweit einheitliche verwaltungsebenenübergreifende Behördenrufnummer (Service 115) anzubieten, Synergieeffekte bieten; vgl. dazu *Luch/Schulz* in: Lemke/Westerfeld (Fn. 12), S. 92 (109 ff.) sowie bereits die Nachweise in Fn. 12.

## b) Realisierung mit Hilfe von Wissensmanagement-Systemen

Sowohl zuständige Behörde als auch Einheitlicher Ansprechpartner müssen also geeignete Vorkehrungen treffen, dass alle von ihnen geschuldeten Informationen aktuell gehalten werden. Der Betrieb umfassender Wissensmanagement-Systeme einschließlich eines Zuständigkeitsfinders – sei es eines verzeichnisbasierten Zuständigkeitsfinders, einer Zuständigkeitssuchmaschine, eines CMS-basierten Zuständigkeitsfinders, eines wiki-basierten Zuständigkeitsfinders<sup>176</sup> – unentbehrlich. Sollte dieses bei einer zentralen Stelle – bspw. beim Einheitlichen Ansprechpartner in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts – betrieben werden, muss die Belieferung mit aktuellen Daten rechtsverbindlich sichergestellt werden. Insoweit kommen sowohl vertragliche als auch gesetzliche Zulieferpflichten in Betracht. Angesichts der Vielzahl der zu beteiligenden Stellen sollte zumindest im Rahmen der eigenen Verbandskompetenz eine gesetzliche Lösung verwirklicht werden. Der mit einer solchen Verpflichtung einhergehende Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie lässt sich zwar rechtfertigen<sup>177</sup>, löst aber aufgrund des Konnexitätsprinzips ggf. eine Kostentragungspflicht des Landes aus. Für verbandsebenenübergreifende Sachverhalte, also den Kontakt mit den Behörden anderer Bundesländer oder Bundesbehörden, sind aber ebenfalls geeignete Abstimmungsmechanismen zu schaffen bzw. der gegenseitige Zugriff auf die Informationssysteme zu ermöglichen. Damit ist zugleich der Aspekt der Standardisierung von Informationsformaten, von Schnittstellen sowie die Kompatibilität der IT-Systeme angesprochen. Die bspw. mit dem E-Government-Gesetz in Schleswig-Holstein<sup>178</sup> und Art. 91c GG n.F.<sup>179</sup> angestoßene Entwicklung wird durch die Umsetzung der Richtlinie daher an Dynamik gewinnen.

Problematisch erweist sich bei der Schaffung von Wissensmanagement-Systemen, wiederum vor allem im verbandsebenenübergreifenden Behördenkontakt, womöglich Art. 7 Abs. 2 DLR soweit die gewöhnliche Auslegung von Normen betroffen ist. Während die gewöhnliche Anwendung die behördliche Praxis in Bezug nimmt, die den zuständigen Mitarbeitern bekannt sein sollte, sind bei der Auslegung auch Rechtsprechung, Kommentarliteratur etc. zu berücksichtigen – zumindest ein Wandel der höchstrichterlichen Rechtsprechung muss dabei bekannt sein, so dass auch hier entsprechende Vorwarn-Mechanismen geschaffen werden müssen, die allerdings (zumindest bei bundes- und landesrechtlich determinierten Verfahren)

---

<sup>176</sup> Zu den technisch denkbaren Optionen ausführlich v. Lucke, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (199 ff.).

<sup>177</sup> So zum E-Government-Gesetz Schleswig-Holstein Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 282 ff.; s. auch ders., DÖV 2010, 225 ff.

<sup>178</sup> GVOB 2009, 398.

<sup>179</sup> BGBl I 2009, 2248; dazu Siegel, DÖV 2009, 181 ff.; ders., NVwZ 2009, 1128 ff.; ders., in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; Schallbruch/Städler, CR 2009, 619 ff.; Heckmann, K&R 2009, 1 ff.; s. auch Schliesky, ZSE 4 (2008), 304 ff.



auch beim Einheitlichen Ansprechpartner nach dem Prinzip „Einer-für-Alle“<sup>180</sup> vorgehalten werden können.

### c) Aktualisierungs-, Pflege- und Redaktionsverantwortung

Die Ermittlung des verantwortlichen Rechtsträgers für den Primär-, im Rahmen der Informationspflichten der Art. 7 und 21 DLR wohl aber ausschließlich Sekundärrechtsschutz setzt in einem System geteilter (Informations-) Verantwortlichkeiten aus rechtsstaatlichen Gründen eine über die Vorgaben der DLR hinausgehende gesetzlich vorstrukturierte Abgrenzung der Verantwortungssphären voraus.

Probleme bereitet dies bspw. in Konstellationen, in denen der Einheitliche Ansprechpartner nach Art. 7 Abs. 1 DLR zur Information über die zuständigen Behörden oder kommunale Anforderungen eines anderen Bundeslandes verpflichtet ist und auf die Richtigkeit der Angaben in einem (fremden) IT-System vertrauen muss. Nach außen tritt ausschließlich der Einheitliche Ansprechpartner in Erscheinung, da es sich bei der Erfüllung der Informationsverpflichtungen aus Art. 7 Abs. 1 DLR um eine originär ihm (durch die DLR oder ein spezielles Aufgabenzuweisungsgesetz) zugewiesene Aufgabe handelt. Er muss also auch für Falschinformationen haften, auf deren Richtigkeit er lediglich vertrauen konnte. Eine Fortentwicklung des Haftungsrechts ist hier schon deshalb erforderlich, damit dem Einheitlichen Ansprechpartner der Einwand des fehlenden Verschuldens abgeschnitten wird bzw. eine Zurechnung des Verschuldens der zuständigen Behörden ermöglicht wird. Außenauftritt und Haftung müssen aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verantwortungsklarheit kongruent sein – die „Suche“ des Anfragenden nach der Behörde, die letztlich die Verantwortung trägt, würde die Rechtsverfolgung in nicht zu rechtfertigender Weise erschweren. Insofern zwingt der mit der Richtlinie in das deutsche Recht Einzug haltende subjektive Behördenbegriff<sup>181</sup> auch im Rahmen von Haftungsfragen zu einer Neuorientierung.

Ein solches System lässt sich innerföderal bzw. im Verhältnis der Länder untereinander, aber auch zwischen Land, Bund und kommunaler sowie funktionaler Selbstverwaltung jedoch nur rechtfertigen, wenn der (unbegrenzten) Außenhaftung eine Haftung nach Verantwortungsbeiträgen im Innenverhältnis korrespondiert. Ein Rückgriff wird zwar auch nach bisherigem Recht anerkannt<sup>182</sup>, wäre jedoch über gegenseitige Solidaritäts- und Bündnispflichten hinausgehend ggf. im Zusammenhang der Umschreibung der konkreten Pflichten der Beteiligten zu normieren<sup>183</sup>.

<sup>180</sup> Zum Gedanken der Shared Services Center bereits Gliederungspunkt C. I. 2. m.w.N.

<sup>181</sup> Vgl. bereits Fn. 63.

<sup>182</sup> So bspw. im Zusammenhang mit der fehlerhaften Umsetzung europäischer Richtlinien nach Art. 104a Abs. 6 S. 1 GG; dazu *Kemmler*, LKV 2006, 529 ff.

<sup>183</sup> Exemplarisch sei hier auf die Regelung des § 20 des Gesetzes zur Gründung einer Anstalt „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ verwiesen, LT-Drs. 16/2750; dazu *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

Ebenfalls problematisch erscheint die Fallgestaltung, in denen der Einheitliche Ansprechpartner auch im Rahmen der Informationsaufgaben lediglich als Front-Office und damit „Bote“ in Erscheinung tritt. Dies ist der Fall, wenn die Informationen nach Art. 7 Abs. 2 DLR, deren Übermittlung an den Dienstleistungsempfänger oder -erbringer eigentlich die zuständige Behörde schuldet, „über“ den Einheitlichen Ansprechpartner angefordert und weitergeleitet werden. Im Rahmen dieser Übermittlung an den Anfragenden ist hinreichend deutlich zu machen, dass die Informationen vom Einheitlichen Ansprechpartner „ungeprüft“ weitergeleitet wurden und sich etwaige Schadensersatzansprüche wegen falscher, nicht aktueller oder verspäteter Information gegen die zuständige Behörde richten.

Eine weiterreichende Dimension bekommt die Aktualitäts- und Pflegeverantwortung schließlich, wenn der Einheitliche Ansprechpartner (optional) auch die Aufgaben nach Art. 21 DLR wahrnimmt, zumal hier Informationen auch über das ausländische Recht geschuldet werden. Aufgrund der Zuweisung dieser Aufgabe durch die Richtlinie wird auch hier eine Informationserteilung „ohne Gewähr“ mit der Begründung, die Informationen entstammten nicht dem Einflussbereich des Mitgliedstaates ausscheiden, so dass nach außen für den Fall verspäteter Zulieferung aus dem Ausland (auch im Rahmen des Art. 21 DLR wird eine Übermittlung „so schnell wie möglich“ geschuldet) oder falsche bzw. unzureichende Informationen gehaftet wird. Inwieweit hier ein Ausgleich im Innenverhältnis der nach Art. 21 Abs. 3 DLR beteiligten Behörden oder anderen Stellen aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgrundsätze möglich ist, erscheint zumindest zweifelhaft.

Schließlich erscheinen auch die Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DLR vorgesehenen Schritt-für-Schritt-Leitfäden problematisch, wenn diese aus Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden. In diesen Fällen ist ggf. – obwohl der zusammenstellenden Behörde eine Möglichkeit zur Überprüfung fehlt – eine Gesamtverantwortung zuzuweisen.

## V. Art. 7 Abs. 4 DLR: Verfahrensfragen

Art. 7 Abs. 4 DLR widmet sich dem Verfahren der Informationserteilung und gilt sowohl für die zuständigen Behörden als auch die Einheitlichen Ansprechpartner, zudem für den Fall der Weiterleitung von Informationen über die Einheitlichen Ansprechpartner als Front-Office<sup>184</sup>.

### 1. „So schnell wie möglich“

Der Begriff „so schnell wie möglich“ wird auch in Art. 12 Abs. 5, Art. 13 Abs. 6 und 7, Art. 21 Abs. 3 DLR sowie im Kontext der europäischen Verwaltungszusammenarbeit (Art. 28 ff. DLR) verwendet und muss in Anlehnung an das deutsche Verständnis im Sinne einer „unverzöglichen“ Informationserteilung nach § 121 Abs. 1 BGB verstanden werden. Die Informationen sind daher ohne schuld-

---

<sup>184</sup> Dazu Gliederungspunkt D. III.

haftes Zögern zu erteilen, wobei der Zeitfaktor in Abhängigkeit vom konkreten Begehren zu bestimmen ist. Während einfache Informationen dauerhaft zur Übermittlung bereitzuhalten sind, ist den Behörden bei Anfragen zur gewöhnlichen Anwendung und Auslegung eine Nachforschungs- und Erkundigungsfrist einzuräumen, die bei der Erstellung von individuellen Schritt-für-Schritt-Leitfäden einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen kann. Grundsätzlich ist zudem die schnellste Übermittlungsart zu wählen – was allerdings nicht immer die Nutzung des elektronischen Kanals bedeuten muss. In der Regel wird der Übermittlungsweg der Anfrage zu wählen sein.

Die Verpflichtung zur schnellen Übermittlung gilt auch bei der Einschaltung des Einheitlichen Ansprechpartners als Front-Office, wobei bei einer nicht elektronischen Weiterleitung die durch die Einschaltung einer weiteren Stelle eintretende Zeitverzögerung in Rechnung zu stellen ist. Die Verpflichtung des Art. 7 Abs. 4 DLR trifft dann beide Beteiligten, so dass die „Verfahrensschritte“ klar abzugrenzen und aus diesem Grunde zu dokumentieren sind, um nachfolgend klären zu können, bei wem die Verzögerung entstanden ist und wer somit nach außen haften muss bzw. im Innenverhältnis die Kosten trägt. Auch in diesem Kontext kann auf allgemeine Grundsätze der deutschen Amtshaftungsdogmatik zurückgegriffen werden<sup>185</sup>.

## 2. Ablehnung als „fehlerhaft oder unbegründet“

Auch die Ablehnung eines Auskunftersuchens als „fehlerhaft“ oder „unbegründet“ muss so schnell wie möglich erfolgen – insbesondere bei der Einbindung des Einheitlichen Ansprechpartners als Front-Office stellt sich die Frage, wem die „Ablehnungskompetenz“ zukommt.

### a) „Ablehnungskompetenz“

Soweit sich der Anfragende bezüglich der Informationen nach Abs. 1 an den Einheitlichen Ansprechpartner oder hinsichtlich der Informationen nach Abs. 2 an die zuständige Behörde wendet, ist offensichtlich, dass diesen jeweils auch die Kompetenz zur Ablehnung des Informationsgesuchs zukommt. Fraglich ist allerdings, ob auch der Einheitliche Ansprechpartner als Front-Office eine solche Zurückweisung vornehmen kann. Ein vergleichbares Problem stellt sich hinsichtlich des Verfahrensmanagements im Rahmen des Art. 6 DLR bspw. für die Prüfung der Vollständigkeit von Unterlagen, die nach bisherigen Planungen offenbar ausschließlich der zuständigen Behörde vorbehalten bleiben soll. Dies wird wohl ohne entgegenstehende Regelung im nationalen Recht auch für die Prüfung von Informationsgesuchen auf ihre „Begründetheit“ oder „Fehlerhaftigkeit“ zu gelten haben – wobei

<sup>185</sup> Vgl. zu überlangen Gerichtsverfahren *EGMR*, NJW 2007, 1259 ff.; *Steinbeiß-Winkelmann*, ZRP 2007, 177 ff.; dazu auch *Brüning*, NJW 2007, 1094 ff.; *Terbechte*, DVBl 2007, 1134 ff.; zur Dauer von Eintragungsverfahren beim Grundbuchamt *BGHZ* 170, 260 ff.; dazu *Thiel*, JR 2008, 68 f.; *Ossenbühl*, JZ 2007, 690 f.

allerdings die Zuweisung einer Befugnis zur Prüfung auf evidente Fehler (oder Unvollständigkeiten) in beiden Fällen anerkannt werden sollte.

**b) „Fehlerhaft oder unbegründet“**

Die Terminologie der „Begründetheit“ erscheint im Kontext mit Informationsersuchen nicht besonders passend, vor allem weil weder im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 noch des Abs. 2 ein Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren bestehen muss, dessen Fehlen man als mangelnde „Begründetheit“ auffassen könnte. Im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 DLR wird es daher wohl kaum „unbegründete“ Anfragen geben können – denkbar sind aber Anfragen, die offensichtlich keinen Dienstleistungsbezug aufweisen und sich auf Verfahren außerhalb des Anwendungsbezugs der DLR beziehen<sup>186</sup>. Im Rahmen des Abs. 2 müssen aufgrund der Begrenzung der Informationspflicht durch die Verbandskompetenz und Zuständigkeit der Behörde auch Ersuchen als „unbegründet“ angesehen werden, die außerhalb der Zuständigkeit liegen. Allerdings scheidet hier regelmäßig eine „Zurückweisung“ bzw. „Ablehnung“ der Anfrage aus, da es Aufgabe der zuständigen Behörde ggf. unter Einschaltung eines Einheitlichen Ansprechpartners ist, die zuständige Behörde zu ermitteln und die Anfrage weiterzuleiten<sup>187</sup>.

„Fehlerhaft“ im Sinne des Art. 7 Abs. 4 DLR ist ein Ersuchen, wenn nicht erkennbar ist, welche Informationen konkret begehrt werden, bspw. auch wenn das Ersuchen nicht in der Amtssprache des Verpflichtungsadressaten übermittelt wird. In diesem Kontext bestehen entsprechend der Regelung des § 25 VwVfG, also der Verpflichtung auf einen sachgerechten Antrag hinzuwirken, Unterstützungspflichten des Einheitlichen Ansprechpartners oder der zuständigen Behörde, dem Anfragenden bei der Beseitigung des „Fehlers“ behilflich zu sein.

**c) Rechtsnatur der Ablehnung**

Die Ablehnung eines Informationsersuchens durch den Einheitlichen Ansprechpartner oder die zuständige Behörde ist in Übereinstimmung zur Ablehnung anderer Realakte nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Anders als bspw. in § 9 Abs. 4 IFG existiert keine Vorschrift, die Widerspruch und Verpflichtungsklage zu statthaften Rechtsbehelfen erklärt<sup>188</sup>. Mangels Regelungslücke scheidet eine analoge Anwendung aus – der Betroffene ist vielmehr gehalten, unmittelbar die Erteilung der Information (als Realakt) im Wege der Leistungsklage zu begehren. In Fällen des Art. 7 Abs. 1 DLR handelt der Einheitliche Ansprechpartner in Form der Ab-

---

<sup>186</sup> Windoffer, NVwZ 2007, 495 (499 f.).

<sup>187</sup> So zu Anträgen Schliesky, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 3 Rn. 29 ff.

<sup>188</sup> Dazu Berger, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 9 Rn. 11; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, Loseblatt-Sammlung, § 9 Rn. 37 ff.; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 9 Rn. 24ff.

lehnung hoheitlich nach außen, so dass sein Rechtsträger als Klagegegner in Erscheinung tritt.

## VI. Sprache (Abs. 5)

Von entscheidender Bedeutung für die Realisierung von IT-Lösungen zur Umsetzung der Informationspflichten des Art. 7 Abs. 1, 2 und Art. 21 DLR – vor allem für den Fall, dass man sich für ein möglichst alle Fragen abdeckendes Onlineangebot entscheidet, um die Anzahl der im direkten (Fern-)Kontakt zu beantwortenden Anfragen gering zu halten – ist, in welcher Sprache die Informationen vorzuhalten sind.

### 1. Grundsatz (= Amtssprache)

Einem Umkehrschluss aus Art. 7 Abs. 5 DLR lässt sich entnehmen, dass eine Rechtspflicht zur Erteilung der Informationen lediglich in der jeweiligen Sprache des Mitgliedstaates besteht. Gestützt wird diese Annahme dadurch, dass sich die Tätigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder richtet und diese jeweils dem § 23 Abs. 1 VwVfG (des Bundes<sup>189</sup>) entsprechend die deutsche Sprache als Amtssprache vorsehen. Allerdings ist bereits bei der Entwicklung von IT-Lösungen darauf zu achten, dass diese „offen“ für weitere Sprachen ausgestaltet werden, zumal nicht absehbar ist, welche Dynamik die Umsetzung der Richtlinienvorgaben und der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr annimmt und ob sich die „begleitenden Maßnahmen“ im Sinne des Art. 7 Abs. 5 DLR dieser Entwicklung folgend langfristig (ggf. durch weitere Rechtsakte) zu einer Rechtspflicht wandeln werden<sup>190</sup>.

### 2. Begleitende Maßnahmen Abs. 5 Satz 1

Allerdings kann der Vorgabe des Art. 7 Abs. 5 Satz 1 DLR keine Kompetenz der Kommission entnommen werden, bspw. im Wege des Komitologieverfahrens ergänzende – und auch rechtlich verbindliche – Maßnahmen zu ergreifen. Vielmehr hat Art. 7 Abs. 5 Satz 1 DLR lediglich Appelcharakter sowohl für die Kommission als auch die Mitgliedstaaten. Wäre eine rechtlich verbindliche Regelung beabsichtigt gewesen, hätte sich der Richtliniengeber an den Standard- und Interoperabilitätsvorschriften (bspw. Art. 8 Abs. 3 DLR) orientieren können. Eine Kompetenz zum Erlass von „Durchführungsbestimmungen“ im Komitologieverfahren<sup>191</sup> nach Art. 40

<sup>189</sup> Dazu nur *Kopp/Ramsauer* (Fn. 42), § 23 Rn. 5 ff.

<sup>190</sup> *Ziekow/Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 7 Rn. 19 scheinen dem Art. 7 Abs. 5 DLR tendenziell eine weitergehende Rechtspflicht zur Verwendung von Fremdsprachen zu entnehmen.

<sup>191</sup> Grundlage ist der Komitologie-Beschluß aus dem Jahre 1987 (ABl L 197 v. 18.07.1987, 33); dazu *Mensing*, *EuZW* 2000, 268 ff.; *Tichy*, *ZfRV* 2000, 134 ff.; *Gonzales*, *ZEuS* 2003, 561 ff.; *Roller*, *KritV* 2003, 249 ff.; *Scheel*, *ZEuS* 2006, 521 ff.; *Fuhrmann*, *DÖV* 2007, 464 ff.; *Gündisch/Mathijssen*, *Rechtsetzung und Interessenvertretung in der Europäischen Union*, 1999,

Abs. 2 DLR findet sich auch im Kontext der Informationsverpflichtung aus Art. 21 DLR<sup>192</sup>.

### 3. Weitere Sprachen (Abs. 5 Satz 2)

Innerstaatliche Vorgaben, auch andere Sprachen in der öffentlichen Verwaltung zu verwenden, bleiben gem. Art. 7 Abs. 5 Satz 2 DLR unberührt. In Schleswig-Holstein betrifft dies bspw. das Recht, seine Anliegen in bestimmten Gebieten auf Friesisch an die Behörden zu richten<sup>193</sup>. Gleiches gilt für die sorbische Sprache in Sachsen und Brandenburg<sup>194</sup>.

## VII. Gebühren

Fraglich ist, ob im Rahmen der Informationserteilung nach Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR die Erhebung von Verwaltungsgebühren zulässig ist. Spezialgesetzliche Regelungen existieren soweit ersichtlich nicht<sup>195</sup>, so dass auf allgemeine Grundsätze einerseits, andererseits aber auf die Vorgaben der Richtlinie zurückzugreifen ist. Soweit Informationen nach Art. 7 Abs. 1 DLR angesprochen sind, fallen diese unter die Vorschrift des § 7 Nr. 1 VwKostG bzw. die entsprechenden Landesgesetze, die für „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte“ eine sachliche Gebührenfreiheit vorsehen. In den Anwendungsbereich dieser Normen sind zudem die einfachen *elektronischen* Auskünfte einzubeziehen. „Einfach“ in diesem Sinne wird bspw. vom VwKostG SH<sup>196</sup> konkretisiert als Auskünfte, „die nach Art und Umfang und unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Werts oder ihres sonstigen Nutzens für den Anfragenden eine Gegenleistung nicht erfordern“. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Auskünfte unverändert aus Karteien, Registern und Verzeichnissen der Behörde durch einfaches Ablesen übernommen werden

---

S. 139 f., sowie *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 31 f., 701.

<sup>192</sup> Dazu Gliederungspunkt F. III.

<sup>193</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum (GVOBl 2004, 481): „Die Bürgerinnen und Bürger können sich in friesischer Sprache an Behörden im Kreis Nordfriesland und auf der Insel Helgoland wenden und Eingaben, Belege, Urkunden und sonstige Schriftstücke in friesischer Sprache vorlegen [...]“.

<sup>194</sup> Vgl. Sächsisches Sorbengesetz (GVOBl 1999, 161) und § 23 Abs. 5 VwVfG des Landes Brandenburg; zu verfassungs- und europarechtlichen Bedenken gegen § 23 Abs. 1 VwVfG *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 138), § 23 Rn. 10 ff., 74 ff.

<sup>195</sup> Zur Regelung, die der Anstalt „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ das Recht einräumt, eine Gebührensatzung zu erlassen, *Schulz*, in diesem Band, S. 149 (168).

<sup>196</sup> Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 17.01.1974 (GVOBl 1974, 37), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes v. 15.12.2005 (GVOBl 2005, 568).

können<sup>197</sup>, was aber wiederum im Fall der Melderegisterauskunft nicht gegeben ist<sup>198</sup>.

Für den Fall weitergehender Informationsansprüche steht das nationale Recht also einer Einführung einer Verwaltungsgebühr nicht entgegen – diese wird durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip des § 3 VwKostG begrenzt. Die Unterscheidung zwischen einfachen und sonstigen Auskünften findet sich bspw. auch in § 10 Abs. 1 IFG<sup>199</sup>. Einer Gebührenpflicht könnten jedoch die Intention der Richtlinie oder spezielle Vorgaben der DLR entgegenstehen. Die Zielsetzung, eine Tätigkeitsaufnahme im fremden Staat möglichst einfach zu gestalten, steht einer Verwaltungsgebühr für Informationen eigentlich entgegen. Allerdings ist auch insoweit zwischen einfachen (und als solche haben alle im Rahmen von Portal- oder Wissensmanagement-Lösungen abrufbaren Informationen zu gelten) und sonstigen Auskünften zu differenzieren. Die Zusammenstellung der Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung nationaler Normen erfordert ggf. einen Rechercheaufwand, der über eine Gebühr refinanziert werden muss. Gleiches gilt für die Zusammenstellung von Schritt-für-Schritt-Leitfäden. Obwohl diese einen wirtschaftlichen Wert im Sinne des Äquivalenzprinzips darstellen können, ist die Gebühr jedoch auf die entstandenen Kosten zu begrenzen. Art. 13 Abs. 2 DLR gilt zwar unmittelbar nur für die Durchführung von Genehmigungsverfahren, dennoch ist er im Wege eines Erst-Recht-Schlusses auch im Rahmen des Art. 7 Abs. 2 DLR anzuwenden.

## F. Art. 21 DLR

Schließlich ist im Rahmen der Informationsverpflichtungen kurz auf Art. 21 DLR einzugehen, der über Art. 7 DLR hinausgehende Vorgaben enthält, die ebenfalls von einer staatlichen Stelle bzw. einer von ihm zu bestimmenden Stelle zu erfüllen sind, und zum Teil aber auch Überschneidungen zu Art. 7 DLR aufweist<sup>200</sup>.

### I. Ansiedlung

Die Zuweisung der Aufgaben nach Art. 21 DLR bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, sie haben lediglich die Erreichbarkeit der in Abs. 1 genannten Informationen sicherzustellen. Neben den Einheitlichen Ansprechpartnern wird von Abs. 2 auch

---

<sup>197</sup> *Busch/Friedersen*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Schleswig-Holstein, E 4b SH, § 7 Erl. 2.2.

<sup>198</sup> *Busch/Friedersen*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Schleswig-Holstein, E 4b SH, § 7 Erl. 2.2.

<sup>199</sup> Dazu *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel* (Fn. 188), § 10 Rn. 12 f.; *Rossi* (Fn. 188), § 10 Rn. 31 ff.; *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer* (Fn. 188), § 10 Rn. 16 ff.

<sup>200</sup> *Ziekow/Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 21 Rn. 2.

„jede andere Einrichtung“, wie beispielsweise die Zentren des Netzes der europäischen Verbraucherzentren, Verbraucherverbände oder auch die nach Art. 57 der Berufsqualifikationsrichtlinie zu benennenden Kontaktstellen<sup>201</sup> als mögliche Aufgabenträger genannt. Die Formulierung in Abs. 1 Satz 2, nach der die „zuständigen Behörden“ ggf. Schritt-für-Schritt-Leitfäden zu erstellen haben, ist ein Redaktionsversehen und verweist nicht auf die Legaldefinition des Art. 4 Nr. 9 DLR, sondern meint die vom jeweiligen Mitgliedstaat zum Träger der Aufgaben nach Abs. 1 bestimmte Stelle<sup>202</sup>. Eine Vorentscheidung über die staatliche oder private Erfüllung ist wie im Rahmen des Einheitlichen Ansprechpartners<sup>203</sup> nicht getroffen worden. Abs. 2 enthält zudem die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission die Angaben zur Erreichbarkeit der benannten Einrichtungen zum Zwecke der Weiterleitung an die übrigen Mitgliedstaaten mitzuteilen.

## II. Begünstigte

Anders als Art. 7 DLR begünstigt Art. 21 DLR lediglich Dienstleistungsempfänger. Allerdings wird es auch in diesem Rahmen schwerlich möglich sein, zu kontrollieren, ob der Anfragende diese Eigenschaft aufweist, so dass letztlich alle Anfragen zu beantworten sein werden<sup>204</sup>. Art. 21 DLR begünstigt ausdrücklich Inländer und kann somit als Indiz für die einheitliche Geltung der gesamten Richtlinie für In- und EU-Ausländer aufgrund ihrer Eigenschaft als Harmonisierungsrichtlinie<sup>205</sup> gewertet werden. Die in Abs. 1 genannten Informationen weisen zahlreiche Parallelitäten zu Art. 7 DLR auf, sind aber insbesondere um die Auslandsperspektive erweitert<sup>206</sup>. Sie wollen sicherstellen, dass Dienstleistungsempfänger nicht nur auf die Informationen des Niederlassungsstaates (in der jeweiligen Amtssprache) angewiesen sind, sondern auch „in ihrem Wohnsitzstaat“ von dortigen Stellen – und damit auch in der eigenen Sprache – Auskünfte über Anforderungen o.ä. erlangen können. Erst diese Regelung ist in der Lage, die wegfallenden Überwachungskompetenzen des Aufnahmestaates zu surrogieren<sup>207</sup>.

---

<sup>201</sup> Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 21 Rn. 6.

<sup>202</sup> So auch Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 21 Rn. 4.

<sup>203</sup> Zur Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartner bei Privaten Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 37), S. 54.

<sup>204</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt C. I.

<sup>205</sup> Ausführlich dazu Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff.; demgegenüber kommt die h.M. aufgrund der begrenzten Kompetenz der EG lediglich zu einer Begünstigung von EU-Ausländern bzw. von grenzüberschreitenden Sachverhalten.

<sup>206</sup> Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 21 Rn. 1.

<sup>207</sup> Zu dieser Funktion der Informationspflichten Korte, EWS 2007, 246 (251); ähnlich ders., NVwZ 2007, 501 (508); s. auch Stober, WiVerw 2008, 139 (139 f.).



### III. Inhalt der Informationsverpflichtungen im Einzelnen

Die Regelungen des Art. 21 Abs. 1 DLR sind dabei nicht hinreichend präzise formuliert. Eine strenge Wortlautauslegung würde dazu führen, dass sich lediglich lit. a) auf Informationen über die ausländische Rechtslage („über die in anderen Mitgliedstaaten ...“) bezieht, die lit. b) und c) hingegen nicht. Allerdings spricht eine systematische Auslegung für eine erweiterte Sichtweise – zumal bei einer Beschränkung auf „Inlandsinformationen“ gegenüber Art. 7 Abs. 1 lit. d) und e) eine redundante Regelung geschaffen worden wäre. Daher ist demgegenüber nicht davon auszugehen, dass sich Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) und c) DLR auch auf inländische Rechtsbehelfe und Institutionen beziehen<sup>208</sup>.

Der Begriff der Anforderungen ist gleichbedeutend wie in Art. 7 Abs. 1 lit. a) auszulegen, mit dem einzigen Unterschied, dass er sich auf die Rechtslage in den anderen Mitgliedstaaten bezieht und somit einen Auskunftsanspruch auf das gesamte europäische dienstleistungsspezifische Recht gibt. Die Kenntnis hierüber ist für Dienstleistungsempfänger vor allem daher von Interesse, da grenzüberschreitend tätige Dienstleister primär, bei vorübergehender Tätigkeit nahezu ausschließlich dem Rechtsregime des Niederlassungsstaates unterliegen. Daher hat der Dienstleistungsempfänger vor allem ein Interesse an Angaben zu Regelungen über den Verbraucherschutz, einschließlich Informationen über ggf. bestehende Versicherungspflichten<sup>209</sup>.

Auch für die Auslegung der Rechtsbehelfe nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 lit. b) DLR kann auf Art. 7 Abs. 1 lit. d) DLR zurückgegriffen werden, soweit ein Gleichlauf besteht. Art. 21 DLR erfasst nämlich nur eine der dort genannten Konstellationen: Streitigkeiten zwischen Dienstleistungsempfängern und -erbringern. Aus den dargelegten Gründen werden von Art. 21 DLR lediglich Rechtsbehelfe im europäischen Ausland erfasst. Gleiches gilt für die unterstützenden Institutionen nach lit. c). Hier ist ebenfalls ein Rückgriff auf Art. 7 Abs. 1 lit. e) DLR möglich.

### IV. Modalitäten

Die Modalitäten entsprechen weitgehend der Regelung des Art. 7 DLR. Die Informationen müssen „klar und unzweideutig“ abgefasst sein, „dem neuesten Stand“ entsprechen und „aus der Ferne leicht und elektronisch zugänglich sein“<sup>210</sup>. Alle diese Vorgaben werden sich nur bei einer intensiven Nutzung des nach Art. 21 Abs. 3 DLR vorgeschriebenen speziellen „Amtshilfemechanismus“ realisieren lassen. Insbesondere die Aktualität der Informationen über Anforderungen anderer Mitgliedstaaten kann nur durch einen beständigen Informationsaustausch und regelmäßige Rückfragen bzw. ein Wissensmanagement-System, in dem jede Stelle, die

<sup>208</sup> Anders *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 21 Rn. 3.

<sup>209</sup> *Roth*, in: Leible (Fn. 27), S. 226 (230).

<sup>210</sup> S. also Gliederungspunkt E. II.-IV.

in ihrer Verantwortlichkeit stehenden Informationen eigenständig pflegt, sichergestellt werden.

## V. „Amtshilfe“ / Unterstützungspflichten (Abs. 3)

Angesichts der Verpflichtung, über die Rechtslage in *anderen* Mitgliedstaaten rechtsverbindlich zu informieren, ist ein Amtshilfe- und Unterstützungssystem unentbehrlich. Wenn die zuständige Stelle die Anfragen nach Art. 21 DLR (im Regelfall) nicht eigenständig beantworten kann, ist sie gehalten, bei der entsprechenden Stelle im betroffenen Mitgliedstaat anzufragen und hinsichtlich der Informationsweiterleitung dann die Rolle des Front-Offices vergleichbar der Weiterleitung der Informationen nach Art. 7 Abs. 2 DLR durch den Einheitlichen Ansprechpartner<sup>211</sup> zu übernehmen.

Zwar wird der Europäischen Kommission nach Art. 21 Abs. 4 DLR eine Kompetenz zum Erlass von Durchführungsbestimmungen eingeräumt<sup>212</sup>, jedoch wird diese kaum das Sprachproblem beseitigen können. Art. 21 DLR verpflichtet nämlich die zuständige Stelle ihrerseits die Dienstleistungsempfänger in ihrer Amtssprache (also bspw. in Deutschland in Deutsch) zu informieren, wobei die Informationen nach Art. 21 Abs. 4 DLR seitens des anderen Mitgliedstaates wohl lediglich – in Übereinstimmung mit der europäischen Amtshilfe nach Art. 28 ff. DLR<sup>213</sup> – in der jeweiligen Amtssprache übermittelt werden müssen. Eine dem Internal Market Information System entsprechende technische Lösung<sup>214</sup> befindet sich offensichtlich noch nicht im Aufbau.

Ein weiteres Problem resultiert aus der Tatsache, dass es kaum möglich sein wird, bei der nach Art. 21 DLR zuständigen Stelle alle Informationen nach Art. 21 Abs. 1 lit. a) DLR für den betroffenen Mitgliedstaat zu bündeln. Diese bezieht sich in Deutschland bspw. auch auf kommunale Anforderungen, so dass wiederum eine Nachfrage bei der zuständigen Behörde (im Sinne des Art. 4 Nr. 9 DLR) erforderlich werden könnte, was den ganzen Informationsvorgang beträchtlich verlängern kann. Der Interoperabilität der Informationssysteme nach Art. 21 Abs. 4 DLR wird daher eine entscheidende Rolle zukommen.

---

<sup>211</sup> Dazu Gliederungspunkt D. III.

<sup>212</sup> Ausführlich dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (307 ff.).

<sup>213</sup> S. *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (301 f.).

<sup>214</sup> Ausführlich zu IMI *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (303 ff.); s. auch *Siegfried*, VM 2007, 171 (173); *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 8b Rn. 15 ff.; *Schliesky/Schulz*, DVBl 2010, i.E.; *dies.*, in diesem Band, S. 309 (329 ff.); zu datenschutzrechtlichen Bedenken *Scholz*, DuD 2007, 411 ff.; vgl. auch *Polenz*, DuD 2008, 49.

# Verantwortlichkeiten in geteilten Wissensmanagement-Systemen

*Freddy Altmann*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>83</b>
<b>B.</b>	<b>Wissen und Wissensmanagement .....</b>	<b>86</b>
<b>C.</b>	<b>Notwendigkeit ebenenübergreifender Strukturen.....</b>	<b>88</b>
<b>D.</b>	<b>Aktualisierungs- und Pflegeverantwortung .....</b>	<b>90</b>
<b>E.</b>	<b>Haftung für Pflichtverletzungen.....</b>	<b>92</b>
I.	Haftung im Außenverhältnis.....	94
1.	Haftung des nach außen Handelnden.....	95
2.	Außenhaftung der (intern) informationsliefernden Stelle.....	98
3.	Weiterentwicklung des Haftungsrechts.....	99
II.	Regress im Innenverhältnis .....	102
<b>F.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>104</b>

## A. Einleitung

Mit dem Erlass der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) wurde die Hoffnung verbunden, Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer einfacher und schneller zu gestalten, indem dem Dienstleistungserbringer künftig die Möglichkeit eröffnet wird, alle erforderlichen Genehmigungen und Formalia über den Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln zu können. Flankierend dazu wurden für Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger umfangreiche Informationsrechte geschaffen<sup>2</sup>, die sowohl über den Einheitlichen Ansprechpartner als auch über die zuständige Stelle abrufbar sein sollen.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Dazu umfassend *Schulz*, in diesem Band, S. 27 ff.; *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 1 ff.

Weitaus älter als die Dienstleistungsrichtlinie sind die Betreuungs-, Aufklärungs- und Belehrungspflichten der Verwaltung nach § 25 VwVfG des Bundes bzw. der entsprechenden Ländervorschriften sowie nach § 16d GO SH. § 25 VwVfG bzw. die entsprechenden Bestimmungen der Länderverwaltungsgesetze verfolgen den Zweck, durch Beratung und die Erteilung von Auskünften durch die Behörde darauf hinzuwirken, dass der Beteiligte<sup>3</sup> im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nicht aus Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit eine erforderliche bzw. zweckdienliche Verfahrenshandlung unterlässt und deshalb einen Rechtsverlust erleidet<sup>4</sup>, wobei sich die Aufklärungs- und Beratungspflicht nur auf die Rechte und Pflichten während des Verwaltungsverfahrens bezieht und nicht als generelle Betreuungspflicht verstanden wird<sup>5</sup>.

Deutlich weiter geht demgegenüber § 16d GO SH. Nach dem Willen des Gesetzgebers sind die Kommunalverwaltungen verpflichtet, die Einwohner bei Verwaltungsangelegenheiten zu beraten und ihnen Hilfe zu leisten. Einwohner haben daher grundsätzlich einen Anspruch auf Beratung hinsichtlich der erforderlichen Handlungen zur Einleitung<sup>6</sup> eines bestimmten Verwaltungsverfahrens – einschließlich der vom Bürger beizubringenden Unterlagen – und dessen Ablauf. Dabei ist diese Beratungspflicht – anders als bei § 25 VwVfG – nicht auf Verwaltungsverfahren beschränkt, die bei Behörden der Kommune anhängig sind oder anhängig zu machen wären. Vielmehr erfasst die Beratungspflicht auch Verwaltungsverfahren anderer Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden sowie Verfahren vor europäischen Behörden<sup>7</sup>. Wegen des mit einer solchen Beratung verbunden Haftungsrisikos<sup>8</sup> verweist die Literatur teilweise darauf, dass sich die Kommunalbehörde darauf

---

<sup>3</sup> § 25 VwVfG gilt nur zu Gunsten der Beteiligten des jeweiligen Verwaltungsverfahrens, so dass Dritte weder unmittelbar aus § 25 VwVfG einen Anspruch gegen die Behörde herleiten können (vgl. *BVerwG*, NVwZ 2003, 1114 ff.; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs [Hrsg.], VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 25 Rn. 2) – noch auf die Richtigkeit der einem Beteiligten erteilten Auskunft vertrauen können (*BVerwG*, StAZ 1997, 382 f.).

<sup>4</sup> *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 3), § 25 Rn. 1.

<sup>5</sup> *BVerwG*, NJW 1997, 71 (75); *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 3), § 25 Rn. 2; vgl. dazu auch die von der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ erarbeiteten Reformvorschläge, die auf eine Verpflichtung der Behörden zur aktiven Information abzielen (BT-Drs. 14/8900).

<sup>6</sup> Gegenstand der Beratung kann demgegenüber nicht die Frage sein, ob – gemessen an den Zielen des Bürgers – die Durchführung eines bestimmten Verwaltungsverfahrens zweckmäßig ist und daher vom Bürger überhaupt beantragt werden soll.

<sup>7</sup> Insoweit sind die Pflichten des Einheitlichen Ansprechpartner nach Art. 7 Abs. 1 DLR im Grunde „nichts Neues“ für schleswig-holsteinische Kommunen.

<sup>8</sup> Ein solches ergibt sich vor allem dann, wenn das angestrebte oder bereits laufende Verwaltungsverfahren fristgebunden ist und für die beratende Kommune entweder die Existenz der Fristen oder dessen Beginn bzw. Ende unbekannt sind, auch wenn bei Fristversäumung teilweise ein Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in Betracht kommt. Die Haftung nach § 839 BGB greift auch dann, wenn der Beamte zur Erteilung der Auskunft fachlich nicht ausgebildet (*OLG Zweibrücken*, VersR 2000, 1507 ff.) oder befugt ist (*BGH*, VersR 1985, 492 ff.).

beschränkten sollte, zu klären, welcher Ansprechpartner für das Verwaltungsverfahren bei der zuständigen Behörde zuständig ist und wann dieser wie zu erreichen ist<sup>9</sup>. Die in § 16d GO SH normierten Pflichten stehen aber unter dem Vorbehalt, dass deren Erfüllung rechtlich und tatsächlich möglich ist. Einwohner können daher aus § 16d GO SH keine Rechte herleiten, wenn die Gemeinde nicht über das erforderliche Fachwissen oder die erforderlichen personellen Ressourcen verfügt<sup>10</sup>. Gerade der Einwand des fehlenden Fachwissens würde künftig leerlaufen, wenn es gelingt, ein ebenenübergreifendes (elektronisches) Wissensmanagementsystem aufzubauen, dass die Kommune in die Lage versetzt, mit geringem Aufwand Zuständigkeiten – einschließlich des konkret zuständigen Ansprechpartners – oder die Voraussetzungen und den Ablauf von Verwaltungsverfahren aus dem Zuständigkeitsbereich anderer Verwaltungsträger zu klären.

Spätestens durch die Einführung der Informationspflichten in Art. 7 und Art. 21 DLR wird deutlich, dass die moderne Verwaltung mehr den je einen hohen Stand an Informationen und Wissen erfordert, die jederzeit, an jedem Ort und in der entsprechenden Qualität und Quantität abrufbar sind. Dabei handelt es sich zunehmend um Informationen, die die betreffende Behörde nicht selbst besitzt sondern die nur bei Dritten vorhanden sind<sup>11</sup>. Um das erforderliche Wissen bei Bedarf abrufen zu können, bedarf es eines geordneten Zusammenwirkens der beteiligten Verwaltungsträger bei der Sammlung bzw. Bereitstellung, der Speicherung und der Weitergabe von Wissen und Informationen. Vor dem Hintergrund, dass Informationen – jedenfalls im Anwendungsbereich der DLR – an Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger elektronisch weitergegeben bzw. elektronisch bereit gestellt werden müssen und auch eine effiziente Behördenzusammenarbeit im europaweiten Behörden- und Verwaltungsverbund<sup>12</sup> künftig nicht mehr anderes zu realisieren sein wird, ergibt sich die Notwendigkeit, Informationen und Wissen IT-gestützt zu verwalten.

Nach dem eingangs ein Blick auf den steigenden Informationsbedarf gerichtet wurde, soll im Folgenden kurz erörtert werden, was unter Wissensmanagement zu verstehen ist und welche Rahmenbedingungen für ein funktionsfähiges Wissensmanagement vorliegen müssen. Schließlich wird dargestellt, wie für Fehler, die zu Schäden bei Dritten führen, im Außenverhältnis und im Verhältnis zu den anderen

<sup>9</sup> Bracker/Dehn, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, 7. Aufl. 2009, § 16d Erl. 2.

<sup>10</sup> Bracker/Dehn, (Fn. 9) § 16d Erl. 2.

<sup>11</sup> Deutlich wird dies bei den Informationspflichten nach Art. 21 DLR.

<sup>12</sup> Dazu Schliesky, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008, S. 29 ff.; Ruffert, DÖV 2007, 761 ff; Röhl, DVBl 2006, 1070 ff.; Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, 2005.

Akteuren in geteilten Wissensmanagementsystemen derzeit gehaftet wird<sup>13</sup> und inwieweit Bedarf für eine Weiterentwicklung des Haftungsrechts besteht.

## B. Wissen und Wissensmanagement

Wissensmanagement ist ein Produkt bestehend aus technischen Systemen, Organisationsvorgaben und Zielvorgaben, das der effizienten Identifikation, Erfassung, Verarbeitung bzw. Aufbereitung, Verteilung und Nutzung von explizitem und implizitem Wissen in einer Organisationseinheit dient.

Wissen entsteht, wenn Informationen mit Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen oder Organisationseinheiten vernetzt werden, um Aufgaben zu lösen<sup>14</sup>. Der maßgebliche Schritt von der bloßen Information zum Wissen liegt in der Verbindung der Information mit einer bestimmten Bewertung, der Auswertung und in der Verbindung mit anderen Informationen. Da die Bewertung, Auswertung oder Verarbeitung von den individuellen Erfahrungen, persönlichen Fertigkeiten und Fähigkeiten, aber auch vom Umfeld des die Information Verarbeitenden abhängen, wird aus der allgemeinen Information individuelles Wissen, das mit der einzelnen Person verbunden ist<sup>15</sup>.

Ebenso wie Einzelpersonen verfügen auch Organisationen über Wissen, das von den Mitarbeitern der Organisation getragen wird. Dabei unterscheidet sich regelmäßig das Wissen der einzelnen Mitarbeiter in Abhängigkeit von ihrer spezifischen Tätigkeit<sup>16</sup>, so dass grundsätzlich alle Mitarbeiter nur über einen Teilausschnitt des in der gesamten Organisation verfügbaren Kollektivwissens verfügen und damit das Wissen eines jeden Einzelnen das Gesamthandeln der Organisation bestimmt<sup>17</sup>.

Das Wissen in Organisationen kann einerseits zur Erreichung von Organisationszielen eingesetzt werden, indem das Wissen um die Instrumente und Methoden zur Erlangung, Verarbeitung und Steuerung von Wissen gezielt in die Organisationsführung einbezogen werden. In diesem Fall dient das Wissensmanagement einem wissensorientiertem Führungskonzept<sup>18</sup>, mithin der Steuerung und Kontrolle der Organisation selbst.

---

<sup>13</sup> Zur Frage des – gem. §§ 46 VwVfG und § 44a VwGO beschränkten – Primärrechtsschutzes gegen die Bereitstellung fehlerhafter Informationen, die in Verwaltungsverfahren verwendet werden (Informationshilfe) *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (223).

<sup>14</sup> *Glock/Broens*, VM 2008, 273 (273).

<sup>15</sup> *V. Lucke*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 185 (193).

<sup>16</sup> Vgl. *Bach*, in: ders./Österle/Vogler (Hrsg.), *Business Knowledge Management in der Praxis*, 2000, S. 51 (90).

<sup>17</sup> *V. Lucke*, *Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung*, 2008, S. 174.

<sup>18</sup> *V. Lucke*, (Fn. 17) S. 174.

Andererseits kann Wissensmanagement dazu dienen, das Wissen einer Organisation besser nutzbar zu machen oder die Wissensbasis zu erweitern. In diesem Fall stehen die Prozesse um das Wissen im Fokus des Wissensmanagements: ausgehend von einem erkannten Wissensbedarf erfolgt zunächst die Analyse des Wissensbedarfs hinsichtlich des Wissensgegenstands/-bereichs, seiner Qualität und Quantität. In einem weiteren Schritt ist das erforderliche Wissen zu erwerben. Dies kann durch Eigenleistung oder durch den Einkauf von Wissen erfolgen. Das so gewonnene Wissen ist nunmehr in die Wissensbasis der Organisation zu integrieren. Dazu muss es strukturiert und bewertet werden, bevor es dann an die jeweiligen Nutzergruppen verteilt werden kann. Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass das Wissen gespeichert wird, so dass auch eine dauerhafte Nutzung möglich ist<sup>19</sup>.

Um das Individual- und Kollektivwissen zu erschließen und nutzbar zu machen, werden verschiedene technische Lösungsansätze verfolgt. Neben dem Portalansatz<sup>20</sup>, der von einigen Einheitlichen Ansprechpartnern für den Außenkontakt angewendet wird<sup>21</sup>, bestehen gerade für den für die tägliche Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners bedeutsamen Service des Zuständigkeitsfinders zahlreiche Lösungsmöglichkeiten<sup>22</sup>. Neben der technischen Umsetzung bedarf es noch der Klärung der mindestens ebenso dringenden wie – politisch – heiklen Frage, wie das Wissensmanagement, das für die effektive Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie unerlässlich ist, organisiert werden soll<sup>23</sup>. *Von Lucke* hat aufgezeigt, dass grundsätzlich acht Organisationsmodelle<sup>24</sup> in Betracht kommen, deren konzeptioneller Aufbau von einem zentralen, von allen Einheitlichen Ansprechpartnern – und wohl auch zuständigen Stellen – nutzbarem Wissensmanagementsystem bis hin zu vollkommen dezentralen Wissensmanagementsystemen, die nur beim jeweiligen Einheitlichen Ansprechpartner genutzt werden<sup>25</sup>, reicht<sup>26</sup>, wobei zu erwarten ist, dass

<sup>19</sup> *V. Lucke*, (Fn. 17) S. 174.

<sup>20</sup> *V. Lucke*, (Fn. 17) passim.; *ders.*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (193); weitere Möglichkeiten bieten sog Social-Software-Applications und Web 2.0-Anwendungen wie Wikis, dazu *Glock/Broens*, VM 2008, 273 ff.; zur Bedeutung des Web 2.0 für die Zusammenarbeit in und mit der Verwaltung Habbel/Huber (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008.

<sup>21</sup> Beispielsweise § 4 EA-Gesetz NRW; § 4 Abs. 1 EAG BW.

<sup>22</sup> Als Lösungen wurden insbesondere CMS-basierte Zuständigkeitsfinder, wiki-basierte Zuständigkeitsfinder, Zuständigkeitssuchmaschinen oder verzeichnisbasierte Zuständigkeitsfinder vorgeschlagen. Zu den technischen Details *v. Lucke*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (200).

<sup>23</sup> Ähnlich wie beim Zuständigkeitsfinder sind auch hier verschiedene technische Lösungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Wikis, Foren, FAQs-Listen, denkbar.

<sup>24</sup> Diese Modelle berücksichtigen noch nicht die Frage, ob die Bereitstellung der Wissensmanagementsysteme öffentlich, privat oder im Rahmen von PPP erfolgen sollte. Dazu *Neidert*, in diesem Band, S. 121 ff.

<sup>25</sup> So sieht beispielsweise § 3 Abs. 4 EAG SH vor, dass die Anstalt als Träger des Einheitlichen Ansprechpartners ein elektronisches Wissens- und Informationssystem betreibt.

<sup>26</sup> *V. Lucke*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (194 ff.).

ein zentrales Wissensmanagementsystem nicht durchsetzbar ist und es daher zum Aufbau dezentraler Systeme kommen wird<sup>27</sup>. Folge dezentraler Wissensmanagementsysteme ist ein erhöhter Abstimmungsbedarf. Dabei wird zu klären sein, ob die eigenen Wissensbasen generell oder auf Anfrage auch für andere Verwaltungsträger zur Verfügung stehen sollen, wie in einem solchem Fall ein medienbruchfreier (elektronischer) und sicherer Informationsaustausch gewährleistet werden kann und wie die Haftung bei Fehlinformationen zu regeln ist.

## C. Notwendigkeit ebenenübergreifender Strukturen

Anders als bei einer einzelnen Organisationseinheit, bei der der gesamte Prozess der Wissensgenerierung und Nutzung intern und damit in der alleinigen Verantwortung der Organisationseinheit abläuft, erfordert das Wissensmanagement bei der Anwendung der Vorgaben der DLR eine Beteiligung von Verwaltungsträgern und Behörden über Verbandsgrenzen hinaus, etwa bei der Beteiligung von Bundesbehörden oder bei Verwaltungsverfahren, die den Zuständigkeitsbereich mehrerer Bundesländer betreffen. Hier sind Bund und Länder angehalten, die notwendigen Voraussetzungen für eine reibungslose Zusammenarbeit zu schaffen, insbesondere also die technischen und rechtlichen Voraussetzungen und das Verfahren für den Zugang zu vorhandenen Informationssystemen der Länder und des Bundes zu regeln. In technischer Hinsicht bedeutet dies zuvörderst, dass die Interoperabilität von IT-Systemen und Informationen hergestellt werden muss, indem die Standardisierung von Schnittstellen und Datenformaten konsequent vorangetrieben wird. Mit der Einführung von Art. 91c GG<sup>28</sup> haben Bund und Länder einen ersten notwendigen Schritt unternommen, um die erforderlichen Abstimmungsprozesse auf den Weg zu bringen, Mechanismen zur IT-Steuerung zu entwickeln und ein gemeinsames Gremium dauerhaft zu institutionalisieren. Die bewusst weite Fassung der Norm<sup>29</sup> schafft den erforderlichen Spielraum, um der wachsenden Bedeutung der Informationstechnik, die auch für das Wissensmanagement einen wesentlichen Baustein in der praktischen Umsetzung bildet, gerecht zu werden und auf künftige Entwicklungen reagieren zu können. Neben einer Zusammenarbeit zwischen dem Bund und allen Ländern ist nach Art. 91c GG auch die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und einzelnen Ländern bzw. nur zwischen Ländern möglich, so dass es jeweils der Entscheidung des Bundes bzw. des Landes vorbehalten bleibt, durch eine Vereinbarung an einzelnen Maßnahmen mitzuwirken. Speziell

---

<sup>27</sup> Ebenso v. *Lucke*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (198 ff.).

<sup>28</sup> BGBl I 2009, 2248; speziell zu Art. 91c GG s. *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; *Sichel*, DVBl 2009, 1014 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; *Henneke*, Der Landkreis, 2009, 223 ff.; s. auch *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 15.07.2009), Art. 91c Rn. 9 ff.

<sup>29</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 9.



Art. 91c Abs. 2 S. 1 GG sieht vor, dass Bund und Länder die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen durch gemeinsame Vereinbarungen festlegen können. Eine so zu schaffende und auszubauende Interoperabilität der Systeme ist die Grundlage für einen medienbruchfreien, effizienten, sicheren und schnellen Datenaustausch. Weitere Verbesserungen sollen durch den nationalen IT-Planungsrat erzielt werden, der als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zuständig sein wird und durch Staatsvertrag zum 01.04.2010 geschaffen werden wird. Neben der Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie der technischen Anforderungen, die das in Ausführung von Art. 91c Abs. 4 GG vom Bund zu errichtende und zu betreibende Verbindungsnetz<sup>30</sup> erfüllen muss, wird der IT-Planungsrat auch die Steuerung der bundländer-übergreifenden E-Government-Projekte übernehmen.

In Anlehnung an die Zuständigkeit des Bundes für Fernstraßen und bestimmte Wasserwege enthält Art. 91c Abs. 4 GG den Auftrag und die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes zur Kopplung der informationstechnischen Netze von Bund und Ländern sowie die Verwaltungskompetenz für die Errichtung des Verbindungsnetzes, da sich das Verbindungsnetz – ähnlich den Fernstraßen – als länderübergreifende Infrastruktur darstellt<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> „Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes – (IT-NetzG)“ v. 10.08.2009, BGBl I 2706.

<sup>31</sup> Bisher basierte das sog. „TESTA-D“-Netz (Koppelnetz) auf vertraglichen Grundlagen, deren Laufzeiten jedoch im Jahr 2009 endeten. Koordinierungsaufgaben und Governance-Funktionen wurden vom KoopADV und der bei diesem angesiedelten „Managementgruppe TESTA-D“ wahrgenommen. Während der KoopADV für grundlegende Beschlüsse zuständig war, übernahm die Managementgruppe weitgehend die operativen Aufgabe; der Betrieb des Koppelnetzes schließlich wird vom Serviceprovider T-Systems wahrgenommen. Problematisch an der bisherigen Struktur ist einerseits die von der Gefahr der jederzeitigen Kündbarkeit der Verträge ausgehende fehlende Rechtssicherheit, andererseits sind weder KoopADV noch die Managementgruppe TESTA-D rechtsfähig. Ihnen fehlt daher die Möglichkeit, in eigenem Namen rechtlich verbindliche Vereinbarungen mit den Nutzern zu treffen und selbstständig Vergabeverfahren für Netzinfrastrukturen oder (koppel) netznahe Dienste (Nutzerverzeichnisse, E-Mail-Dienste etc.) durchzuführen. Die daraus resultierenden mehrpoligen Vertrags-, Nutzungs- und Beschaffungsverhältnisse erfordern einen enormen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. S. zum TESTA-D-Netz auch *Sichel*, DVBl 2009, 1014 (1015, Fn. 11; 1018).

Im Rahmen des Deutschland-Online-Projektes „Deutschland Online Infrastruktur“ wurde ein Konzept entwickelt, welches die Überführung der bisherigen TESTA-D Strukturen in eine eigenständige Rechtsform ermöglicht, den zukünftigen Betrieb sicherstellen kann, verfassungsrechtliche Grundlagen wahren und vor allem kurzfristig zu realisieren ist. Noch im Jahre 2008 wurde daher der Verein „DOI-Netze e.V. (Vorläuferorganisation)“ gegründet, der seine Arbeit durch Mitgliederversammlung, Vorstand und Geschäftsstelle bereits aufgenommen hat; auch die Eintragung ins Vereinsregister und die damit verbundene Erlangung der

Auf Ebene der Bundesländer hat Schleswig-Holstein mit dem Erlass des Gesetzes zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz – EGovG)<sup>32</sup> eine Vorreiterrolle in der Entwicklung von modernen Wissensmanagementsystemen in der öffentlichen Verwaltung übernommen, indem es neben der Herstellung größtmöglicher Interoperabilität zugleich die Errichtung von Basisdiensten vorsieht, die für den Betrieb eines elektronischen Wissensmanagementsystems unerlässlich sind.

## D. Aktualisierungs- und Pflegeverantwortung

Wissensmanagementsysteme sind nur dann von Nutzen, wenn die in dem System vorgehaltenen Informationen richtig, umfassend und vor allem aktuell sind. Die Aktualität der Informationen kann dabei nur gewährleistet werden, wenn die Beteiligten verpflichtet sind, die von ihnen jeweils bereit zu stellenden Informationen aktuell zu halten. In geteilten Wissensmanagementsystemen, die bei der Abwicklung von Anfragen an den Einheitlichen Ansprechpartner genutzt werden, kann diese Verpflichtung auf verschiedene Weise geregelt werden. Denkbar sind zunächst (öffentlich-rechtlich-) vertragliche Vereinbarungen, in denen die jeweilige Behörde sich verpflichtet, am Aufbau und der Pflege eines Wissensinformationssystems mitzuwirken, d.h. die erforderlichen Informationen zu liefern und aktuell zu halten. Bei Verletzung der entsprechenden Verpflichtungen könnte auch der Regressanspruch gegen den Träger der angerufenen Behörde unmittelbar aus dem Vertrag hergeleitet werden, soweit zunächst nach außen eine andere Behörde, die „Mitglied“ in dem Wissensinformationssystem ist, haftet. Gegen diesen Weg spricht allerdings der – wegen der Vielzahl der zuständigen Stellen – erhebliche Aufwand für den Abschluss der entsprechenden Verträge<sup>33</sup>. Zudem lässt sich bei einer auf Freiwilligkeit basierenden Lösung nicht sicherstellen, dass alle potentiell betroffenen Verwaltungsträger sich einem solchen System anschließen. Damit bleibt – jedenfalls wenn eine freiwillige Teilnahme nicht erreicht werden kann<sup>34</sup> –

---

Rechtsfähigkeit erfolgte am 04.12.2008. Die Vereinssatzung enthält neben Regelungen zum Vereinszweck auch Mechanismen zur Partizipation der kommunalen Spitzenverbände sowie vor allem Vorgaben zur Verteilung der Stimmrechte und Finanzierungsanteile.

<sup>32</sup> GVOBl 2009, 398; dazu *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.; *ders.*, eGovernment Review 1/2010, 22 f.

<sup>33</sup> Vertragliche Vereinbarungen sind, was die Praktikabilität betrifft, vor allem auf der Ebene der Länder bzw. im Verhältnis zum Bund denkbar. Bspw. basiert das sog. „Bürgertelefon 115“ sowie das dazu erforderlich Wissensmanagement-System auf einer ausnahmslos freiwilligen Kooperation; vgl. zu rechtlichen Aspekten *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115, 2008, S. 92 ff.

<sup>34</sup> Nach der Gesetzesbegründung soll auch zur Realisierung des von der Anstalt zu betreibende Wissens- und Informationssystems mit den betroffenen Verwaltungsträgern (primär) eine Kooperationsvereinbarung geschlossen werden, bevor – subsidiär – nach Maßgabe des EGovG eine gesetzliche Pflicht zur Teilnahme an dem System geschaffen wird, vgl. Begrün-

nur der Weg, durch gesetzliche Vorgaben die Zusammenarbeit im Bereich Wissensmanagement zu regeln. Die mit der Normierung der einheitlichen Stelle in § 71d VwVfG bzw. den entsprechenden Landesgesetzen vorgesehene Pflicht zur Zusammenarbeit<sup>35</sup> reicht dabei als gesetzliche Grundlage zur Schaffung eines Wissensmanagementsystems nicht aus, denn ausweislich der Begründung „müssen einheitliche Stellen und zuständige Behörden in erster Linie für eine reibungslose Kommunikation untereinander sorgen und sich gegenseitig zumindest auf Anfrage über den jeweiligen Verfahrensstand und relevante Verfahrenshandlungen des Antragstellers unterrichten“<sup>36</sup>. Eine weitergehende Verpflichtung zum (gemeinsamen) Betrieb eines Wissensmanagementsystems bzw. zur Bereitstellung von Informationen für ein solches System lässt sich daraus nicht ableiten. Eine entsprechende Vorschrift ist auf Landesebene allerdings in § 8 Abs. 1 und 4 EGovG SH enthalten. Danach sind alle Träger der öffentlichen Verwaltung – jedenfalls soweit sie Landesaufgaben bzw. Aufgaben aus dem übertragenem Wirkungskreis wahrnehmen – verpflichtet, die für den Betrieb der vom Land für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsabläufen eingerichteten zentralen Dienste (Basisdienste) notwendigen Daten elektronisch bereit zu stellen. Eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur generellen Teilnahme an entsprechenden Basisdiensten und einem Wissensmanagementsystem<sup>37</sup>, d.h. auch soweit sie ausschließlich Aufgaben aus dem eigenen Wirkungskreis erfüllen, wäre mit einer Beeinträchtigung des nach Art. 28 Abs. 2 GG bzw. dem landesverfassungsrechtlich<sup>38</sup> geschützten Recht auf kommunale Selbstverwaltung, namentlich der Organisationshoheit hinsichtlich der örtlichen Angelegenheiten<sup>39</sup> und ggf. der Kooperationshoheit, verbunden<sup>40</sup>. Da ein solcher Eingriff jedoch weder den Kernbereich der kommunalen Selbstverwal-

---

dung des Gesetzentwurf der Landesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ (Errichtungsgesetz Einheitlicher Ansprechpartner), LT-Drs. 16/2750, S. 33, dazu *Laub/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.; *ders.*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (274); *Neidert*, in diesem Band, S. 121 (143 f.).

<sup>35</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 71d Rn. 2; *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (5).

<sup>36</sup> Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) v. 07.10.2008, BT-Drs. 16/10493, S. 20. *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 71d Rn. 2 f.; vgl. auch *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1121 ff.

<sup>37</sup> Ausführlich dazu *Neidert*, in diesem Band, S. 121 (143 f.).

<sup>38</sup> Vgl. Art. 46 LVerf SH; dazu *Groth*, in: Caspar/Nolte/Ewer/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 46 Rn. 21 ff.

<sup>39</sup> *BVerfGE* 38, 258 (278 ff.); 52, 95 (117); 78, 331 (341); 91, 228 (238 ff.); *VerfGH NW*, OVG 33, 318 (320); vgl. auch *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 174; Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 46 ff., 54 ff.

<sup>40</sup> *Schliesky*, DÖV 2004, 809 (814); *ders.*, NVwZ 2003, 1322 (1326 ff.); *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (275); *Neidert*, in diesem Band, S. 121 (143 f.).

tungsgarantie betrifft<sup>41</sup>, noch mit dem Entzug bestehender Aufgaben bzw. der Zuweisung neuer Aufgaben<sup>42</sup> verbunden ist, lässt er sich rechtfertigen<sup>43</sup>.

## E. Haftung für Pflichtverletzungen

Von besonderer Bedeutung ist die Verteilung der Verantwortlichkeit dann, wenn durch pflichtwidriges Verhalten eines Beamten – im haftungsrechtlichen Sinn<sup>44</sup> – ein Schaden entsteht. Dann stellt sich die Frage, wem die schadenstiftende Handlung zuzurechnen ist und welcher Rechtsträger damit für den Schaden einzustehen hat<sup>45</sup>. Die Schwierigkeit bei geteilten Wissensinformationssystemen liegt darin, dass der zur Haftung führende Fehler in der Fehlerhaftigkeit einer Information selbst, in der Verfügbarkeit der Information, der fehlerhaften – beispielsweise verzögerten – Übermittlung oder der späteren Verarbeitung liegen kann und die Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten für die Informationssammlung/-bereitstellung, Weiterleitung oder Verarbeitung und Nutzung auseinanderfallen können.

Die Dienstleistungsrichtlinie begnügt sich in Erwägungsgrund 51 mit dem Hinweis

„Fragen wie etwa die Haftung für die Übermittlung unrichtiger oder irreführender Informationen sollten durch die Mitgliedstaaten geregelt werden.“

Damit wird klargestellt, dass die nationalen Regelungen eine Haftung für Pflichtverletzungen vorsehen müssen. Wie diese konkret auszugestalten sind, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Bei der Errichtung der Einheitlichen Ansprechpartner

---

<sup>41</sup> Ein Eingriff in den Kernbereich wird hinsichtlich der Vorgaben für zu nutzende Fachverfahren unter Verweis die vergleichbare Situation bei den als zulässig anerkannten Pflichtzweckverbänden nach § 7 GkZ SH – dazu *Dehn*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 3, § 7 GkZ Erl. 1.1; ferner *VerfGH Saarland*, Urt. v. 29.06.2004, Lv 5/03, Rn. 15, zitiert nach juris; *BVerfG*, NJW 1969, 1843 – abgelehnt, vgl. *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (277); *Mehde*, Notwendigkeit und Zulässigkeit eines E-Government Gesetzes in Nordrhein Westfalen, 2008, S. 16; im Ergebnis wohl auch *Schliesky*, DÖV 2004, 809 (814). Entsprechendes dürfte auch für die verpflichtende Teilnahme an einem Wissensmanagementsystem gelten.

<sup>42</sup> *Neidert*, in diesem Band, S. 121 (143 f.).

<sup>43</sup> Ausführlich *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (277); *Neidert*, in diesem Band, S. 121 (143 f.).

<sup>44</sup> *BGH*, LM Nr. 169 zu Art. 34 GG.

<sup>45</sup> Grundsätzlich haftet die Körperschaft, in deren Dienst der pflichtwidrig handelnde Beamte steht, mithin die Körperschaft, die dem Amtsträger das Amt anvertraut hat, sog. Anvertrauens-theorie (vgl. *BGHZ* 53, 217 [219]; 87, 202 [204]; 113, 71 [75]), wobei dies in der Regel die Körperschaft ist, bei der der Amtsträger angestellt ist. Näher zur haftenden Körperschaft beim Einheitlichen Ansprechpartner *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Deutschland, 2007, S. 138 ff.

haben die meisten Länder – mit Ausnahme von Bayern<sup>46</sup> und Schleswig-Holstein<sup>47</sup> – auf eine Regelung der Verantwortlichkeiten und damit auch von Haftungsfragen verzichtet.

Nach § 3 Abs. 2 EA-Gesetz Bayern sind Mängel bei der elektronischen Bereitstellung von Informationen nach Art. 7 Abs. 1 und 3 DLR oder bei der elektronischen Verfahrensabwicklung nach Art. 8 Abs. 1 DLR<sup>48</sup> vom Rechtsträger derjenigen Behörde zu verantworten, in deren Organisationsbereich die Ursache des Mangels liegt. Der Wortlaut legt ein Verständnis nahe, dass ein Haftungsanspruch des letztendlich Geschädigten nur gegen den Rechtsträger derjenigen Behörde gerichtet werden kann, in deren Verantwortungsbereich der Fehler auftrat. Die Formulierung der – nur wenig aussagekräftigen – Gesetzesbegründung<sup>49</sup> könnte hingegen auch so zu verstehen sein, dass nach außen der Einheitliche Ansprechpartner haftet, wenn ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben eine Information fehlerhaft oder verspätet bereitgestellt wurde und daher ein Haftungsfall aufgetreten ist. Die Zuweisung der Verantwortlichkeit im Verhältnis zwischen den Behörden gibt dem Einheitlichen Ansprechpartner seinerseits einen Regressanspruch gegen den Rechtsträger der anderen Behörde. Zugleich könnte dies als Klarstellung dahingehend verstanden werden, dass den Einheitlichen Ansprechpartner keine besondere Pflicht zur Überprüfung der übermittelten Informationen trifft.

Klare Hinweise für die Haftung nach außen bei der Verletzung von Informationspflichten<sup>50</sup> enthält demgegenüber § 20 Abs. 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein. Da-

<sup>46</sup> „Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG)“ v. 22.12.2009, GVBl 2009, 626.

<sup>47</sup> „Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein (Errichtungsgesetz Einheitlicher Ansprechpartner)“ v. 17.09.2009, GVOBl 2009, 577.

<sup>48</sup> Speziell zu Art. 8 DLR *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 71e Rn. 2 ff.; *ders.*, in: Graf/Paschke/Stober (Hrsg.), Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas, 2009, S. 99 (144 ff.); ausführlich *Laub/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (278 ff.).

<sup>49</sup> „Aufgrund dieser Bestimmungen [Art. 7 Abs. 1 und 3, Art. 8 Abs. 1 DLR] ist es denkbar, dass eine Kammer oder Kommune als Einheitlicher Ansprechpartner für einen Mangel bei der elektronischen Informationsbereitstellung oder Verfahrensabwicklung in Anspruch genommen werden könnte, obwohl die Ursache dieses Mangels letztlich im Organisationsbereich einer anderen am Verfahren beteiligten Behörde des Freistaats Bayern oder einer Kommune liegt (etwa durch veraltete Informationen oder das Fehlen einer hinreichenden elektronischen Empfangs- und Bearbeitungsmöglichkeit). Daher wird in Abs. 2 vorsorglich klargestellt, dass die Verantwortlichkeit in solchen Fällen den Rechtsträger derjenigen Behörde trifft, in deren Organisationsbereich der Mangel aufgetreten ist.“, vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG), LT-Drs. 16/2627, S. 6.

<sup>50</sup> Für die Sachentscheidung bleibt nach § 20 Abs. 2 EA-Gesetz Schleswig-Holstein ausschließlich die zuständige Stelle verantwortlich und zwar auch dann, wenn durch eine Pflichtverletzung der Anstalt Fristen versäumt werden oder durch eine Verzögerung der Anstalt eine Genehmigungsfiktion eingetreten ist. Damit haftet auch im Außenverhältnis allein die zuständi-

nach ist die den Einheitlichen Ansprechpartner tragende Anstalt<sup>51</sup> verantwortlich für die Erfüllung der Informationsaufgaben nach § 3 Abs. 4 EA-Gesetz Schleswig-Holstein, welche dem Katalog des Art. 7 Abs. 1 DLR entsprechen. Soweit der Einheitliche Ansprechpartner Informationen der zuständigen Stellen weiterleitet, bleibt die zuständige Stelle verantwortlich, allerdings nur dann, wenn diese als Urheberin der Informationen erkennbar ist und ihre, d.h. nur die Informationen der zuständigen Stelle, inhaltlich unzutreffend sind. In allen anderen Fällen, also insbesondere dann, wenn für den Bürger nicht klar erkennbar ist, aus wessen Verantwortungsbereich der Fehler stammt, haftet nach außen der Einheitliche Ansprechpartner bzw. die Anstalt und zwar unbegrenzt für die bei Dritten entstehenden Schäden. Durch die klare Zuweisung der Verantwortlichkeiten im Außenverhältnis dürften Haftungslücken weitgehend vermieden werden.

Soweit vergleichbare Regelungen auf Bundesebene bzw. in den anderen Ländern fehlen, zeigt sich, dass das bestehende System der (Staats-)Haftung zur Lösung der sich stellenden Probleme nur bedingt geeignet ist und daher einer Weiterentwicklung bedarf, die sich am Leitbild des subjektiven Behördenbegriffs<sup>52</sup> zu orientieren hat und auf Seiten der Behörden eines internen Reageressystems bedarf.

## I. Haftung im Außenverhältnis

Bei der Frage nach dem richtigen Anspruchsgegner wird man danach differenzieren müssen, welcher Ursachenbeitrag zu dem Schaden geführt hat. Einfach gelagert ist der Fall, wenn der Einheitliche Ansprechpartner Informationspflichten nach Art. 7 Abs. 1 DLR selbst schuldhaft nicht erfüllt, weil er beispielsweise Informationen nicht bzw. zu spät weitergibt oder diese selbst fehlerhaft zusammengestellt hat. Ebenso einfach ist der Fall, in dem der Einheitliche Ansprechpartner – in seiner Funktion als Front-Office – fehlerhafte Information i.S.v. Art. 7 Abs. 2 DLR von der zuständigen Stelle erhält und an den Dritten weiterleitet, da in diesem Fall ein Außenkontakt nur gemittelt *über* den Einheitlichen Ansprechpartner stattfindet, nach außen verantwortlich aber ausschließlich die zuständige Stelle handelt. Für den Dienstleistungserbringer bzw. -empfänger kann dabei aber das Problem auftreten, dass er – mangels (Herkunfts-)Kennzeichnung der Information – nicht erkennen kann, ob die erhaltenen Informationen direkt vom Einheitlichen Ansprechpartner stammen, d.h. dieser selbst Urheber der Informationen ist oder ob die Informationen – ganz oder zum Teil – von einer anderen (zuständigen) Behörde stammen und vom Einheitlichen Ansprechpartner nur weitergeleitet wurden. Für den Informationsempfänger bleibt daher unklar, aus wessen Verantwortungssphä-

---

ge Stelle, vgl. Begründung des Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ (Errichtungsgesetz Einheitlicher Ansprechpartner), LT-Drs. 16/2750, S. 43.

<sup>51</sup> Vgl. § 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein.

<sup>52</sup> Dazu *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (890); *ders.*, Die Verwaltung 38 (2005), 339 (348); *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214); *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 18.

re ein zur Haftung führender Fehler kommt und wer demnach Anspruchsgegner für Regressansprüche sein kann.

Schließlich ist die Konstellation zu bedenken, in der der Einheitliche Ansprechpartner nach Art. 7 Abs. 1 DLR den Dienstleistungsempfänger darüber zu informieren hat, wer in einem anderen Land die zuständige Behörde ist oder welche besonderen Anforderungen an ihn gestellt werden und der Einheitliche Ansprechpartner die dazu erforderlichen Informationen dem ihm zur Verfügung stehenden eigenem Wissensinformationssystem, – mittels eigenen (elektronischen) Zugangs – dem Wissensinformationssystem einer anderen Behörde bzw. eines anderen Einheitlichen Ansprechpartners – auch dem eines anderen Bundeslandes<sup>53</sup> – oder einem länderübergreifenden Wissensinformationssystem nicht entnehmen kann, da die erforderlichen Informationen (pflichtwidrig) nicht hinterlegt wurde, bzw. – für den Einheitlichen Ansprechpartner nicht ohne weiteres erkennbar – fehlerhafte Informationen hinterlegt wurden<sup>54</sup>.

### 1. Haftung des nach außen Handelnden

Bevor die eingangs aufgezeigte Problematik näher erörtert wird, soll zunächst ein Blick auf die Grundsätze der Haftung gegenüber Dritten geworfen werden. Die Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners wird in allen Bundesländern von öffentlich-rechtlichen Körperschaften getragen, so dass als Anspruchsgrundlage § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG in Betracht kommt, soweit der Einheitliche Ansprechpartner – genauer die beim Einheitlichen Ansprechpartner Beschäftigten – bei Vornahme der den Schaden verursachenden Handlung in Ausübung eines öffentlichen Amtes gehandelt haben<sup>55</sup>. Da dem Einheitlichen Ansprechpartner in Art. 7 Abs. 1 DLR bzw. in den einschlägigen Fachgesetzen die Bereitstellung von bestimmten Informationen<sup>56</sup> sowie nach Art. 6 Abs. 1 DLR die Abwicklung der Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, als eigene Aufgabe zugewiesen wurden, stellt sich das Handeln des Einheitlichen Ansprechpartners bei der Erfüllung dieser Informationspflichten bzw. die Information über den Verfahrensfortgang als Ausübung

<sup>53</sup> Im grenzüberschreitenden Verkehr sieht Art. 28 Abs. 7 DLR für die Europäischen Amtshilfe vor, „dass die Register, in die die Dienstleistungserbringer eingetragen sind und die von den zuständigen Behörden in ihrem Hoheitsgebiet eingesehen werden können, unter denselben Bedingungen auch von den entsprechenden zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten eingesehen werden können“; umfassend zur Amtshilfe nach Art. 28 ff. DLR *Schliesky*, (Fn. 12); *ders.*, in: *ders.* (Fn. 1), Teil I, S. 203 ff.

<sup>54</sup> Dies schließt den Fall ein, dass ursprünglich richtige Informationen hinterlegt waren, diese aber bei späteren Veränderungen nicht mehr angepasst wurden.

<sup>55</sup> Umfassend zur Haftung des Einheitlichen Ansprechpartners je nach Art der Ansiedlungsoption *Windoffer*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 45), S. 138 ff.

<sup>56</sup> Gleiches gilt, soweit dem Einheitlichen Ansprechpartner nach Art. 21 Abs. 2 DLR die Informationsaufgaben nach Art. 21 Abs. 1 DLR übertragen worden sind.

eines öffentlichen Amtes dar<sup>57</sup>. Die Amtspflichten nach Art. 6 und 7 Abs. 1 DLR sind für den Dienstleistungsbringer auch drittschützend im Sinn von § 839 BGB, denn die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner und die ihm auferlegten Informationspflichten dienen gerade dazu, dem Dienstleistungserbringer die Erledigung der entsprechenden Formalitäten zu erleichtern<sup>58</sup>. Gleiches hinsichtlich der zuständigen Stelle für die ihr nach Art. 7 Abs. 2 obliegenden Informationspflichten.

Eine Haftung setzt weiterhin voraus, dass die Amtspflichtverletzung schuldhaft, d.h. vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde<sup>59</sup>. Dabei liegt ein fahrlässiges Handeln des Amtsträgers vor, wenn er bei Anwendung der zur Führung seines Amtes erforderlichen durchschnittlichen Kenntnisse und Erfahrungen hätte voraussehen müssen, dass er bei Vornahme der Handlung gegen eine Amtspflicht verstößt<sup>60</sup>. Soweit der Einheitliche Ansprechpartner die nach Art. 7 Abs. 1 DLR bereitzustellenden Informationen selbst fehlerhaft ermittelt, nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig an den Dienstbringer oder -empfänger weitergibt, liegt ohne weiteres fahrlässiges Handeln vor<sup>61</sup>. Schwieriger ist der Fall zu beurteilen, wenn der Einheitliche Ansprechpartner bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 7 Abs. 1 DLR Informationen verwendet, die er einem Wissensinformationssystem entnommen hat und die dort fehlerhaft von einer zuständigen Stelle oder einem anderen Verwaltungsträger hinterlegt wurden. Sofern die Fehlerhaftigkeit nicht offenkundig ist oder für den Einheitlichen Ansprechpartner besondere Anhaltspunkte dafür vorliegen, aus denen sich die Notwendigkeit der Überprüfung der erhaltenen Informationen ergibt, darf er darauf vertrauen, dass die informationsliefernde Stelle ihrerseits ordnungsgemäß gehandelt hat und die Information demnach richtig ist<sup>62</sup>. Insoweit trifft den Einheitlichen Ansprechpartner – auch mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung – vor allem keine generelle Pflicht, die Informationen zu prüfen. Fehlt eine entsprechende Pflicht zur Prüfung der Informationen, handelt der die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners ausführende Amtsträger bei der Weitergabe bzw. Weiterverwendung nicht evident fehlerhafter Informationen nicht fahrlässig mit der Folge, dass in diesen Fällen kein Regressanspruch gegen den

---

<sup>57</sup> Ebenso *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 45), S. 141, der zutreffend darauf hinweist, dass sich die durch den Einheitlichen Ansprechpartner zu erfüllenden Informations- und Beratungsaufgaben nicht von den sonstigen Informations- und Beratungspflichten – beispielsweise nach § 16d GO SH bzw. § 25 VwVfG – unterscheiden, so dass die von der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze auch insoweit Anwendung finden können. Vgl. dazu *Sprau*, in: Palandt, BGB, 68. Aufl. 2009, § 839 Rn. 41 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

<sup>58</sup> *Sprau*, in: Palandt (Fn. 57), § 839 Rn. 43 ff., 48.

<sup>59</sup> *BGH*, NJW 2007, 830 ff.

<sup>60</sup> *BGH*, NJW 1986, 2829 ff.

<sup>61</sup> Entsprechendes gilt hinsichtlich eines Haftungsanspruchs gegenüber der zuständigen Stelle.

<sup>62</sup> *OLG Köln*, VersR 2005, 508 ff. zu den vergleichbaren Fall der direkten Auskunft zwischen Behörden.



Einheitlichen Ansprechpartner gegeben ist<sup>63</sup>. Ein solcher lässt sich – jedenfalls nach derzeit geltendem Recht – auch nicht dadurch konstruieren, dass dem Einheitlichen Ansprechpartner ein mögliches Verschulden der zuständigen Stelle bzw. des Verwaltungsträgers, der seine Bereitstellungs-, Aktualisierungs- und Pflegepflichten betreffend des Wissensinformationssystems verletzt hat, in entsprechender oder analoger Anwendung von § 278 BGB zugerechnet wird. Zwar ist das Institut der Haftungszurechnung nach dem Rechtsgedanken des § 278 BGB auch im öffentlichen Recht anerkannt, doch setzt deren Anwendung eine über das reine Verwaltungsrechtsverhältnis hinausgehende Sonderverbindung zwischen der nach außen tätigen Behörde (dem Einheitlichen Ansprechpartner) und dem Dritten voraus, die einem privatrechtlichen Leistungs- und Obhutsverhältnis vergleichbar ist<sup>64</sup>. Daran fehlt es nach der Rechtsprechung bei einer bloßen Auskunftserteilung, auch wenn die nach außen tätige Behörde gesetzlich zur Auskunftserteilung verpflichtet ist, da in diesen Fällen lediglich die Amtspflicht zur sorgfältigen und richtigen Auskunftserteilung besteht<sup>65</sup>. Diese Wertung ist wegen der gleichen Interessenlage auch auf die Informationsbereitstellung, Aktualisierung und Pflege bei Wissensinformationssystem anzuwenden, da es keinen Unterschied macht, ob auf Nachfrage eine Fehlinformation geliefert wird oder im Vorab eine Fehlinformation im Informationssystem hinterlegt und später abgerufen wird.

Soweit die zuständige Stelle über den Einheitlichen Ansprechpartner eine Informationspflicht nach Art. 7 Abs. 2 DLR erfüllt, der Einheitliche Ansprechpartner bei der Weiterleitung der fremden Information diese allerdings nicht als „fremd“, „ungeprüft“ kennzeichnet<sup>66</sup> oder in vergleichbarer Weise deutlich auf den Urheber der Information hinweisend weiterleitet und in Folge der Fehlerhaftigkeit der Information ein Schaden beim Informationsempfänger auftritt, begründet dies keinen Haftungsanspruch gegen den Einheitlichen Ansprechpartner. Die entsprechende Informationspflicht und damit die Amtspflicht zur richtigen Information obliegt nämlich ausschließlich der zuständigen Stelle nach Art. 7 Abs. 2 DLR. Soweit man mit der Rechtsprechung eine Amtspflichtverletzung auch dann annehmen will, wenn – trotz Fehlens einer Auskunftspflicht – eine Auskunft nicht richtig, nicht klar, unmissverständlich oder unvollständig erteilt wird<sup>67</sup>, scheidet ein Haftungsanspruch wegen des fehlenden Verschuldens des Einheitlichen Ansprechpartners, der auf die Richtigkeit der ihm bereitgestellten Informationen vertrauen darf, aus. Schließlich scheidet auch eine Pflichtverletzung wegen der fehlenden Kennzeich-

<sup>63</sup> In diesem Sinn auch *BGH*, VersR 2001, 1285 (1286) zum Vertrauen einer Gemeinde auf die Richtigkeit der Wertermittlung durch den Gutachterausschuss; *OLG Köln*, VersR 2005, 508 ff. zum Vertrauen der Gemeinde auf die Richtigkeit einer Auskunft des Brandschutzingenieurs des Kreises.

<sup>64</sup> *BGHZ* 131, 200 (204); *OLG Köln*, VersR 2005, 508 ff.

<sup>65</sup> *OLG Köln*, VersR 2005, 508 ff.

<sup>66</sup> *Augsberg*, DVBl 2007, 733 (737) verlangt ein offenes Bekennen der reduzierten Kontrollpflicht.

<sup>67</sup> *BGH*, NJW 1980, 2573 (2574).

nung der Urheberschaft aus; jedenfalls wäre die mangelnde Kennzeichnung der Urheberschaft nicht kausal für den eingetretenen Schaden. Damit ist der Geschädigte in dieser Konstellation darauf verwiesen, einen Haftungsanspruch gegen die zuständige Stelle durchzusetzen. Da für den Geschädigten nicht ohne weiteres erkennbar ist, aus wessen Sphäre die fehlerhafte Information stammt, ist die Geldtendmachung entsprechender Regressansprüche mit einem gesteigerten Prozess- und damit Kostenrisiko verbunden.

## 2. Außenhaftung der (intern) informationsliefernden Stelle

Der Ausschluss der Haftung der nach außen tätigen Behörde führt allerdings nicht zwingend dazu, dass dem Geschädigten jede Regressmöglichkeit abgeschnitten ist. Hat die zuständige Stelle oder ein anderer Verwaltungsträger eine Information nicht oder fehlerhaft in einem Wissensinformationssystem hinterlegt, die der Einheitlichen Ansprechpartner zur Erfüllung seiner ihm nach Art. 7 Abs. 1 DLR und ggf. Art. 21 Abs. 1 und 2 DLR übertragenen Aufgaben<sup>68</sup> benötigt, wurde nach der früheren Rechtsprechung angenommen, dass die Amtspflicht zur richtigen Auskunftserteilung (übertragen auf Wissensinformationssysteme ist das die Pflicht zur Informationsbereitstellung, Aktualisierung und Pflege der Daten) gegenüber einer anderen Behörde nicht drittschützend im Sinn von § 839 BGB ist<sup>69</sup>. In seiner Entscheidung vom 01.02.2001<sup>70</sup> hat der Bundesgerichtshof diese Rechtsprechung modifiziert und entschieden, dass „bei der Bestimmung des Kreises der geschützten Dritten i.S.d. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB [...] jeweils zu prüfen [ist], ob gerade das im Einzelfall berührte Interesse nach dem Zweck und der rechtlichen Bestimmung des Amtsgeschäfts geschützt werden soll. Es kommt demnach vor allem darauf an, ob bei der betreffenden Amtshandlung in qualifizierter und zugleich individualisierbarer Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist“<sup>71</sup>. Dies soll nach der Rechtsprechung jedenfalls dann der Fall sein, wenn die eingeschaltete (Fach-)Behörde hätte erkennen können, dass die von ihr erteilte Auskunft zur Grundlage einer Entscheidung oder Auskunft der nach außen handelnden Behörde wird und damit Rechtspositionen eines näher bestimmbaren Dritten beeinträchtigt werden können. Das Gericht begründet die Änderung der Rechtsprechung damit, dass „die haftungsrechtliche Ordnung [...] nicht daran vorbeigehen [kann], dass die Aufklärung des relevanten Sachverhalts in solchen Fällen tatsächlich arbeitsteilig erfolgt und die Stellungnahme einer Fachbehörde unter diesen Umständen die Bedeutung eines Sachverständigengutachtens gewinnt und dieses ersetzt“<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Eine Übertragung auf die Einheitlichen Ansprechpartner hat auf Länderebene bislang nicht stattgefunden, da nach derzeitigem Stand geplant ist, die Informationspflichten nach Art. 21 DLR einer bundeseinheitlichen Stelle zu übertragen, vgl. LT-SH Drs. 16/2750, S. 33.

<sup>69</sup> BGH, VersR 1991, 75 ff.

<sup>70</sup> BGH, VersR 2001, 1285 ff.

<sup>71</sup> BGH, VersR 2001, 1285 ff.

<sup>72</sup> BGH, VersR 2001, 1285 ff.

Der Grund für die Erweiterung der Schutzwirkung der Amtspflicht von dem zunächst rein behördeninternen Verhältnis hin zum Schutz auch gegenüber dem Dritten liegt damit zum Einen in der – behördlicherseits erforderlichen und durch § 71d VwVfG bzw. die vergleichbaren landesgesetzlichen Regelungen sowie in einzelnen EA-Errichtungsgesetzen<sup>73</sup> ausdrücklich vorgesehenen – Arbeitsteilung bei der Informationsgewinnung. Unter diesem Aspekt scheint eine Übertragung des Haftungskonzepts auf Konstellationen, in denen der Einheitliche Ansprechpartner fehlerhafte Informationen von einem anderen Verwaltungsträger zur Erledigung seiner Aufgaben – über ein Wissensinformationssystem – erhält bzw. die erforderlichen Informationen nicht erhält, möglich. Zum Anderen nimmt der Bundesgerichtshof – in Anlehnung an seine Rechtsprechung zur Haftung von Gutachtern gegenüber Dritten<sup>74</sup> – eine Erweiterung des Schutzbereichs der Amtspflicht aber gerade deshalb vor, weil die eingeschaltete Fachbehörde ihr überlegenes Fachwissen in die zu treffende Entscheidung einbringt und damit – für sie erkennbar – die Qualität ihrer Mitwirkung über das Niveau einer rein innerbehördlichen Mitwirkung hinausgeht, mit der Folge, dass auch die Fachbehörde bei der Ausübung des Amtsgeschäfts die Interessen des betroffenen Dritten wahren muss<sup>75</sup>. Betrachtet man die dem Einheitlichen Ansprechpartner nach Art. 7 Abs. 1 DLR obliegenden Informationspflichten, erscheint es schwer vollstellbar, dass er bei der Erfüllung dieser Pflichten auf ein besonderes Fachwissen einer anderen Behörde angewiesen ist. Soweit der Dienstleistungserbringer oder -empfänger nämlich auf Fachinformationen – wie beispielsweise Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung der Anforderungen, die für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind – angewiesen ist, sind diese Informationspflichten explizit der zuständigen Stelle in Art. 7 Abs. 2 auferlegt, so dass der Einheitliche Ansprechpartner als Front-Office – als solche gekennzeichnete – fremde Informationen weitergibt. Nach alledem erscheint es mehr als fraglich, dass ein Dienstleistungsempfänger oder -erbringer einen – ihm nach dem Willen des DLR-Richtliniengebers zustehenden – Ersatzanspruch gegen die ihn informierende Stelle erfolgreich geltend machen kann.

### 3. Weiterentwicklung des Haftungsrechts

Wo spezielle Regelungen fehlen, bedarf es einer Weiterentwicklung des nationalen Haftungsrechts, um die aufgezeigte Haftungslücke zu vermeiden. Hierbei kommen im Wesentlichen drei<sup>76</sup> Lösungsmöglichkeiten in Betracht: Erstens besteht die

<sup>73</sup> Vgl. § 3 EAG Bln; § 6 Abs. 1 EAG LSA; weniger deutlich § 6 Abs. 3 EAG MV.

<sup>74</sup> Dazu BGHZ 127, 378 ff.; BGH, NJW 2001, 514 ff.; NJW 2004, 3035 ff.; NJW-RR 2007, 1332 ff.; Zuehör, NJW 2000, 1601 ff.; Grüneberg, in: Palandt (Fn. 57), § 328 Rn. 34

<sup>75</sup> BGH, VersR 2001, 1285 ff.

<sup>76</sup> Als vierte Möglichkeit wäre zwar noch an eine Verschärfung der Prüfpflicht der nach außen handelnden Behörde hinsichtlich der Richtigkeit der von ihr verwendeten Informationen zu denken. Hierbei ist allerdings eine genaue Bestimmung des Prüfumfanges kaum möglich. Eine zu hohe Prüfpflicht würde wegen des enormen Aufwandes nicht erfüllbar sein und damit im Ergebnis auf eine verschuldensunabhängige Haftung hinauslaufen. Eine zu geringe Prüf-

Möglichkeit, das Verschulden der die fehlerhafte Information bereitstellenden Behörde der nach außen handelnden Behörde nach dem Rechtsgedanken des § 278 BGB – ohne das Erfordernis eines besonderen Leistungs- oder Vertrauensverhältnisses – zuzurechnen, mit der Folge, dass sich die Haftung nach außen mit dem Handeln nach außen decken<sup>77</sup>. Entsprechend müsste auch eine Zurechnung der Fehlinformation zum Einheitliche Ansprechpartner – wie § 20 Abs. 1 EAG SH sie vorsieht – stattfinden, wenn über den Einheitlichen Ansprechpartner eine Informationspflicht nach Art. 7 Abs. 2 DLR erfüllt wird und der Einheitliche Ansprechpartner dabei eine (unerkannt) fehlerhafte und nicht als „fremd“ gekennzeichnete Information weiterleitet. Aus Sicht des Informationsempfängers entsteht nämlich der (Rechts-)Schein, dass Urheber der Information dessen Versender, d.h. der Einheitliche Ansprechpartner ist. Da eine Haftungszurechnung im Ergebnis nicht zu Lasten der – für sich genommen – ordnungsgemäß nach außen handelnden Behörde gehen darf, bedarf es auch hier eines internen Haftungsausgleichs zwischen beiden Behörden.

Zweitens bestünde die Möglichkeit, der nach außen handelnden Behörde eine Berufung auf ihr fehlendes Verschulden vollständig zu versagen, was zu einer verschuldensunabhängigen Haftung führen würde. Eine verschuldensunabhängige Haftung bildet im deutschen Haftungssystem jedoch die Ausnahme. Zudem wäre auch hier ein internes Regresssystem erforderlich, so dass dieser Weg keine Vorteile gegenüber der ersten Variante bietet.

Drittens besteht die Möglichkeit, den von der Rechtsprechung zum Teil angenommenen Drittschutz der zwischen der informationserteilenden Behörde und der nach außen handelnden Behörde bestehenden Amtspflicht auch auf Fälle zu erweitern, in denen die informationserteilende Behörde zwar noch nicht durch Einbringung ihres Fachwissens zum Mitgestalter des Produkts der anderen Behörde wurde, für sie aber erkennbar war, dass die von ihr erbrachte Verwaltungsleistung nicht ausschließlich für interne Zweck der ersuchenden Behörde bestimmt war, sondern Eingang in einungsverfahren gegenüber einem Dritten finden würde. Zwar wäre dem Geschädigten damit insoweit geholfen, dass ihm überhaupt ein Ersatzanspruch (sicher) zusteht. Doch birgt diese Lösung für den Geschädigten ein (Kosten und Prozess-)Risiko, weil für ihn ein Fehlen des Verschuldens der nach außen handelnden Behörde nicht erkennbar ist und damit die Gefahr besteht, zunächst gegen den „falschen“ Anspruchsgegner vorzugehen.

Die Entscheidung für eine Lösungsmöglichkeit muss sich sowohl an verfassungsrechtlichen als auch europarechtlichen Vorgaben orientieren. Das Handeln von

---

pfligt – wie auch immer diese in Hinblick zu der derzeit schon bestehenden Fahrlässigkeitshaftung beim Nichterkennen evident fehlerhafter Informationen ausgestaltet werden soll – bietet demgegenüber wieder Raum für Haftungslücken.

<sup>77</sup> Zur Erforderlichkeit der Zurechnung von Teilbeiträgen bei einem (vernetzten) Zusammenwirken mehrerer Behörden *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 (114); *ders.*, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 43 (66 ff.).

Verwaltungsträgern ist durch die einfachgesetzliche Zuständigkeitsordnung<sup>78</sup> geprägt, die sich ihrerseits an der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ausrichtet. Die Zuständigkeitsordnung hat neben der demokratischen, für die Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt wesentlichen Funktion<sup>79</sup> auch in rechtsstaatlicher Sicht eine wichtige Funktion. Insoweit dient sie nämlich dazu, Transparenz hinsichtlich der Verwaltungsorganisation, d.h. der Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zu bestimmten Trägern hoheitlicher Gewalt zu schaffen<sup>80</sup>. Sie dient damit der Verantwortungsklarheit<sup>81</sup>. Verantwortungsklarheit verlangt, dass der Bürger ohne weiteres erkennen kann, wer ihm gegenüber gehandelt und für die – ggf. mit einem Eingriff in seine Rechte verbundene – Maßnahme verantwortlich ist. Eine solche Verantwortungsklarheit kann erreicht werden, wenn im Verhältnis zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und Geschädigtem Pflichtverletzungen, die im Organisationsbereich einer anderen Behörde im Zusammenhang mit der Informationsbereitstellung/-pflege/-aktualisierung auftraten, dem Einheitlichen Ansprechpartner zugerechnet werden, da dann aus Sicht des Geschädigten Kongruenz zwischen der Kompetenz zur Handlung nach außen und der dafür zu übernehmenden Verantwortung hergestellt sind. Gleiches gilt für den Fall, in dem der Einheitliche Ansprechpartner als Front-Office arbeitet und für den Geschädigten nicht erkennbar ist, in wessen Verantwortungsbereich letztlich die pflichtwidrige Amtshandlung vorgenommen wurde. Demgegenüber bedarf es keiner Zurechnung der pflichtwidrigen Amtshandlung zum Einheitlichen Ansprechpartner, wenn für den Geschädigten klar erkennbar ist, dass der Einheitliche Ansprechpartner lediglich eine fremde Information weitergegeben hat, mithin nur als Bote aufgetreten ist, und sich somit ein Ersatzanspruch ausschließlich gegen den Urheber der Information richten kann.

Diese Lösung entspricht auch am ehesten dem Behördenbild der DLR, dem ein subjektiver Behördenbegriff<sup>82</sup> zugrunde liegt. Wenn danach gegenüber dem Bürger nach außen hin nur eine Behörde auftreten soll, dann darf dies nicht nur für die Primärebene gelten, sondern muss sich konsequent auch auf der Sekundärebene fortsetzen, so dass auch danach eine Zurechnung nach dem ersten beschriebenen Lösungsweg – für den Bereich der Außenhaftung – sinnvoll erscheint.

<sup>78</sup> Zur Funktion der Zuständigkeitsordnung ausführlich *Schliesky*, DÖV 2004, 809 (816 ff.); *ders.*, LKV 2005, 89 (93).

<sup>79</sup> *Schliesky*, DÖV 2004, 817 f.; ausführlich *ders.*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2002, S. 232 ff.; zum Zusammenhang zwischen Kompetenz, Legalität und Legitimität *Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 188 ff.

<sup>80</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II; 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 79.

<sup>81</sup> *Bull*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, vor Art. 83 Rn. 48; *Trute*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 83 Rn. 38.

<sup>82</sup> Dazu *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (890); *ders.*, in: *ders.* (Fn. 1), Teil I, S. 1 (15, Fn. 58); *Zieckow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 18; *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214).

## II. Regress im Innenverhältnis

Die so erweiterte Außenhaftung darf jedoch nicht dazu führen, dass der tatsächlich für den Fehler Verantwortliche von seiner Haftung vollständig zu Lasten des Trägers des Einheitlichen Ansprechpartners befreit wird. Als Korrelat zur Erweiterung der Außenhaftung müssen daher im Innenverhältnis zwischen dem Träger des Einheitlichen Ansprechpartners und dem Träger der für den Fehler verantwortlichen Behörde Regressmöglichkeiten bestehen. Damit ist die Frage aufgeworfen, nach welchen Regeln sich ein internes Regresssystem richten kann und welche rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen sind.

Gesetzliche Vorgaben zum Innenregress zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und zuständiger Stelle bestehen nur in Schleswig-Holstein und – je nach Auslegung des Gesetzes – in Bayern<sup>83</sup>. In § 20 Abs. 3 EA-Gesetz Schleswig-Holstein wird die Haftung im Verhältnis zwischen Anstalt und zuständiger Stelle nach dem Grad der Verantwortlichkeit verteilt. In Zusammenhang mit § 20 Abs. 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein, der die Fälle der (Außen-)Haftung der zuständigen Stelle (bezüglich der Erfüllung der Informationspflichten<sup>84</sup>) klar definiert und im Übrigen die Verantwortung und damit die Haftung dem Einheitlichen Ansprechpartners zuweist, ergibt sich, dass zwischen der Anstalt und der zuständigen Stelle ein voller Regress stattfindet, wenn die Haftung nach außen und die Verantwortlichkeit nach innen auseinanderfallen.

Soweit gesetzliche Vorgaben und Ausgleichsansprüche fehlen<sup>85</sup> ist zu prüfen, ob bestehende Regelungen für die Lösung der Problemlage nutzbar gemacht werden können. In Betracht kommt dabei ein Rückgriff auf das im Recht der Amtshilfe bestehende Haftungs- und Regressmodell<sup>86</sup>. Dort richtet sich die Haftung gegenüber einem Geschädigten danach, ob die ersuchende oder die ersuchte Behörde mit Außenwirkung dem Geschädigten gegenüber gehandelt hat<sup>87</sup>. Kommt es dabei zu einem Auseinanderfallen zwischen der Haftung nach außen und der sich nach § 7 Abs. 2 VwVfG bestimmenden Verteilung der Verantwortung im Innenverhältnis<sup>88</sup>,

---

<sup>83</sup> Dazu oben unter E. I.

<sup>84</sup> Soweit die materielle Sachentscheidung betroffen ist, haftet nach außen stets die zuständige Stelle. Allerdings findet nach Maßgabe von § 20 Abs. 3 EA-Gesetz Schleswig-Holstein „ggf. ein voller finanzieller Ausgleich statt – bspw. wenn eine zuständige Behörde aufgrund einer fehlerhaft durch die Anstalt weitergeleiteten Information einen (unzutreffend) ablehnenden Bescheid erlässt und aus diesem Grunde in ein Widerspruchs- und/oder Gerichtsverfahren hineingezogen wird“, LT-Drs. 16/2750, S. 43 f.

<sup>85</sup> Gleiches gilt bei verbandsebenenüberschreitenden Sachverhalten, auf die die bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen wegen des begrenzten räumlichen Geltungsbereichs nicht anwendbar sind.

<sup>86</sup> Ausführlich *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 7 Rn. 13, 16.

<sup>87</sup> *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 84 Rn. 129; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 7 Rn. 13.

<sup>88</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 7 Rn. 8 f.

ist anerkannt, dass ein Schadensausgleich stattfindet, wobei sich der Regressanspruch<sup>89</sup> im Innenverhältnis zwischen ersuchender und ersuchter Behörde nach dem Maß der Verantwortung, welches die jeweilige Behörde an dem Entstehen des Ersatzanspruchs trifft, richtet<sup>90</sup>.

Ein Rückgriff auf die Amtshilferegeln und damit die Annahme eines sich am Maß der Verantwortung orientierenden Regressanspruchs zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und der informationsliefernden Stelle liegt nahe. Nach dem Gesetzentwurf zu § 71d VwVfG war die Einführung einer „über die allgemeine Amtshilfepflicht nach § 4 hinausgehende Verpflichtung der einheitlichen Stellen und zuständigen Behörden zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben“ nur deshalb erforderlich, da die „erforderlichen Handlungen nicht im Rahmen der allgemeinen Amtshilfepflicht eingefordert werden [können], weil sie inhaltlich im Wesentlichen zu den jeweils eigenen Aufgaben gehören und nicht ausnahmsweise, sondern im Rahmen des besonderen Verfahrens typischerweise und dauernd zu erbringen sind“<sup>91</sup>. Abgesehen von dem zeitlichen Umfang der Hilfeleistung<sup>92</sup> und dem Umstand, dass § 4 Abs. 2 VwVfG per gesetzlicher Definition die Wahrnehmung eigener Aufgaben aus dem Anwendungsbereich der Amtshilfe ausklammert, ist die Situation zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und informationsliefernder Stelle im Übrigen vergleichbar mit der zwischen ersuchender und ersuchter Behörde, wenn man das vorgeschlagene Konzept der durch Zurechnung erweiterten Außenhaftung zu Grunde legt.

---

<sup>89</sup> Nicht abschließend geklärt ist die Frage, auf welche rechtliche Grundlage der Ausgleichsanspruch zwischen der ersuchenden und ersuchten Behörde gestützt werden kann. Neben der zutreffenden Ansicht, die auf eine entsprechende Anwendung des Auftragsrechts gem. §§ 662, 280 Abs. 1, 276, 278 BGB verweist (*Schliesky*, in: Knack/Henneke [Fn. 35], § 7 Rn. 18; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 7 Rn. 15; *Finkelburg/Lässig*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 1979, § 7 Rn. 15; *Schmidt*, in: Schmidt-Glaeser [Hrsg.], Verwaltungsverfahren – Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, 1977, S. 135 [155]), sprechen sich einige für eine unmittelbare Anwendung von § 7 Abs. 2 VwVfG aus (dazu *OLG Hamburg*, NordÖR 2000, 242 [244]) oder stellen – unter Verweis auf Art. 104a Abs. 5 GG (dazu *BVerwGE* 96, 45 ff.) – auf einen Ausgleichsanspruch nach allgemeinen Grundsätzen ab (*Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs [Fn. 3], § 7 Rn. 10; zustimmend *OLG Hamburg*, NordÖR 2000, 242 [244], jedoch unter Hinweis auf *BVerwGE* 49, 45 ff. einschränkend auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 104a Rn. 26, halten dies jedenfalls für die Erstattung von Kosten der Amtshilfe im Verhältnis Bund-Länder möglich).

<sup>90</sup> *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober (Fn. 84), § 84 Rn. 130; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 7 Rn. 16 f.

<sup>91</sup> Vgl. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG), BT-Drs. 16/10493, S. 20

<sup>92</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 35), § 4 Rn. 7.

## **F. Fazit**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Realisierung eines umfassenden Wissensmanagementsystems bzw. dezentraler, vernetzter Wissensmanagementsysteme, die für eine erfolgreiche Arbeit der Einheitlichen Ansprechpartner eine grundlegende Voraussetzung ist, noch am Anfang steht. Positiv hervorzuheben sind allerdings die Regelungen, die der schleswig-holsteinische Gesetzgeber in diesem Zusammenhang erlassen hat. Sie bilden, gut aufeinander abgestimmt, eine solide Plattform für die Errichtung eines Informations- und Wissensmanagementsystems durch den Träger des Einheitlichen Ansprechpartners und schaffen – wiederum richtungweisend – Klarheit bezüglich der Verantwortungszuweisung und Haftungsverteilung bei Pflichtverletzungen. Es bleibt zu hoffen, dass der Bund und die anderen Länder dem Beispiel folgen und zeitnah eine gesetzliche Lösung finden.



# Datenschutz im Rahmen der elektronischen Verfahrensabwicklung

*Anne Neidert\**

<b>A.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>105</b>
<b>B.</b>	<b>Datenschutzrechtliche Vorgaben und Konsequenzen für die Richtlinienumsetzung.....</b>	<b>106</b>
I.	Verfassungsrechtlicher Hintergrund.....	106
II.	Grundbegriffe.....	108
III.	Zulässigkeit der Datenverarbeitung.....	110
1.	Informationserteilung.....	111
2.	Verfahrensabwicklung über Einheitliche Ansprechpartner .....	111
3.	Verfahrensregister.....	114
IV.	Zulässigkeit und Umfang der Speicherung von Daten .....	115
V.	Gemeinsame Datenverarbeitung von Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden.....	117
VI.	Weitere zu beachtende Grundsätze .....	119
<b>C.</b>	<b>Rechtspolitischer Ausblick .....</b>	<b>119</b>
<b>D.</b>	<b>Schlussbemerkungen .....</b>	<b>120</b>

## A. Ausgangslage

Die Pflicht zur Einführung Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) und zur Ermöglichung der elektronischen Abwick-

---

\* Bei dem Beitrag handelt es sich um eine erweiterte und aktualisierte Fassung des von der Verfasserin mit erarbeiteten Abschnitts C. 3. im Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, abrufbar unter [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de).

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; s. speziell zum Datenschutz beim schleswig-holsteinischen Einheitlichen Ansprechpartner in Form einer gemeinsamen Anstalt von Land, Kommunen und Kammern Rost/Thomsen, Die Gemeinde SH 2009, 293 ff.

lung aller Verfahren und Formalitäten (Art. 8 DLR<sup>2</sup>) führt zwangsläufig dazu, dass in größerem Umfang als bisher personenbezogene Daten zentral und automatisiert erfasst werden. Mithin sind auch die rechtlichen Vorgaben für den Umgang mit personenbezogenen Daten zu beachten. Regelungen finden sich im Bundes- und den Landesdatenschutzgesetzen, dem TKG, dem Telemediengesetz sowie als Spezialregelungen in zahlreichen Fachgesetzen, z.B. dem SGB X. Für die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner und die Einrichtung auch behördenübergreifender elektronischer Verfahren sind vor allem die Länder zuständig und somit die Landesdatenschutzgesetze zu beachten, die die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen regeln. Die Betrauung privater Einrichtungen mit der Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners ist soweit ersichtlich in keinem Bundesland beabsichtigt<sup>3</sup>, so dass Datenschutzbestimmungen für nicht-öffentliche Stellen hier außer Betracht bleiben können. Im Folgenden soll – beispielhaft anhand des BDSG und des schleswig-holsteinischen LDSG – untersucht werden, welche Konsequenzen sich aus den datenschutzrechtlichen Vorgaben für die Umsetzung der Richtlinie ergeben und wo Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht. Dabei bleiben datenschutzrechtliche Fragestellungen im Kontext des Internal Market Information Systems (IMI<sup>4</sup>) ausgeblendet.

## B. Datenschutzrechtliche Vorgaben und Konsequenzen für die Richtlinienumsetzung

### I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Bei der Behandlung datenschutzrechtlicher Fragen ist deren verfassungsrechtlicher Hintergrund zu berücksichtigen: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG beinhaltet, wie das BVerfG seit dem Volkszählungsurteil<sup>5</sup> hervorhebt, ein Recht des Einzelnen auf informationelle

---

<sup>2</sup> Speziell zu Art. 8 DLR *Schliesky*, in: Graf/Paschke/Stober (Hrsg.), Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas, 2009, S. 99 ff.; *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.; ausführlich zu allen Vorgaben der DLR mit IT-Bezug *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 ff.

<sup>3</sup> Zur Ansiedlung bei Privaten *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 54; Demgegenüber steht *Lenk*, VM 2009, 241 (244 f.), „privatwirtschaftlich oder genossenschaftlich betriebenen einheitlichen Ansprechpartnern“ oder auch „Modellen einer Verwaltungsagentur“ weniger kritisch gegenüber.

<sup>4</sup> Ausführlich zu IMI *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (303 ff.); s. auch *Siegfried*, VM 2007, 171 (173); *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2010, § 8b Rn. 15 ff.; *Schliesky/Schulz*, DVBl 2010, i.E.; *dies.*, in diesem Band, S. 309 (329 ff.); zu datenschutzrechtlichen Bedenken *Scholz*, DuD 2007, 411 ff.; vgl. auch *Polenz*, DuD 2008, 49.

<sup>5</sup> BVerfGE 65, 1 (41 ff.); dazu *Hufen*, JZ 1984, 1072 ff.; *Krause*, JuS 1984, 268 ff.; *Schneider*, DÖV 1984, 161 ff.; *Simitis*, NJW 1984, 398 ff.; vgl. auch die umfangreichen Nachweise zu

Selbstbestimmung, d.h. „grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“<sup>6</sup>. Auch bei scheinbar belanglosen Einzeldaten besteht aufgrund der wachsenden Möglichkeiten automatisierter Datenerfassung und -verarbeitung die Gefahr des jederzeitigen, ortsunabhängigen Abrufs und der Zusammenführung mit anderen personenbezogenen Informationen zu einem umfassenden Persönlichkeitsbild – und im Unterschied zur früheren rein manuellen und papiergebundenen Verarbeitung ist dies heute ohne hohen Aufwand „auf Knopfdruck“ möglich. Sowohl derjenige, der sich im Ungewissen darüber befindet, in welchem Umfang und zu welchem Zweck Daten über ihn zusammengetragen werden, als auch derjenige, der Gewissheit darüber hat<sup>7</sup>, dass ihn betreffende Daten in großem Ausmaß angehäuft werden, kann in seinem selbstbestimmten Verhalten verunsichert und gehemmt werden. Daraus folgt ein Schutzbedürfnis für personenbezogene Daten<sup>8</sup>.

Die Bedeutung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ist seit seiner erstmaligen Feststellung durch das BVerfG im Jahr 1983 mit dem technischen Fortschreiten der automatisierten Datenverarbeitung angestiegen und wurde fortentwickelt. So hat das BVerfG jüngst im Urteil zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen betont, dass auch bei öffentlichen, für jeden sichtbaren Daten, werden sie automatisiert und seriell erfasst, ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG gegeben sei, da die elektronische Datenverarbeitung die Möglichkeit eröffne, in kurzer Zeit enorme Datenmengen auszuwerten und so Daten-/Verhaltensprofile über Personen zu erstellen, wie es ohne technische Unterstützung kaum möglich wäre<sup>9</sup>. Mit der Rechtsprechung zur Online-Durchsuchung hat das Gericht als weitere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ein „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ entwickelt<sup>10</sup> – und dieses ausdrücklich neben das Recht auf informationelle Selbst-

---

Rechtsprechung und Literatur bei *di Fabio*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, Loseblatt-Sammlung, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173, Fn. 6; kritisch zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung jüngst *Ladeur*, DÖV 2008, 45 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 65, 1 (42).

<sup>7</sup> Kritisch zur Heranziehung der Menschenwürde in diesem Fall *Tiedemann*, DÖV 2009, 606 (608).

<sup>8</sup> BVerfGE 65, 1 (42 f.); 115, 320 (341 f.); BVerfG Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, Rn. 63 f.; Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370/07, Rn. 168 ff.

<sup>9</sup> BVerfG Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, Rn. 66 f., 73; dazu *Erd*, KJ 2008, 118 ff.; *Rößnagel*, NJW 2008, 2547 ff.; *Breyer*, NVwZ 2008, 824 ff.

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 27.02.2008 (abgedruckt in NJW 2008, 822 ff.); dazu *Volkman*, DVBl 2008, 590 ff.; *Kutscha*, NJW 2008, 1042 ff.; *Eifert*, NVwZ 2008, 521 ff.; *Britz*, DÖV 2008, 411 ff.; *Böckenförde*, JZ 2008, 925 ff.; *Hornung*, CR 2008, 299 ff.; Härtel, NdsVBl 2008, 276 ff.; *Sick*, VBIBW 2009, 85 ff.; *Bartsch*, CR 2008, 613 ff.; *Stügmüller*, CR 2008, 435 ff.; *Heckmann*, in: Kluth u.a. (Hrsg.), Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 615 ff.; umfassend Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchung, 2008; *Bäcker*, in: Rensen/Brink (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 99 ff. Zur objektiven und Schutz-Dimension des Grundrechts *Böckenförde*, JZ 2008, 925 (928, Fn. 38); *Hoffmann-Riem*, JZ 2008, 1009 ff.; *Gusy*,

bestimmung gestellt, um der neuen Qualität der Datenerfassung per Online-Durchsuchung gerecht zu werden<sup>11</sup>. In einem weiteren Beschluss zur Vorratsdatenspeicherung<sup>12</sup> unterscheidet das BVerfG hinsichtlich der Eingriffsintensität zwischen der bloßen Speicherung(splicht) und der Datennutzung bzw. dem -abruf. Für die Nutzung und Übermittlung auf Vorrat gehaltener Daten wird eine hohe Rechtfertigungshürde angedeutet<sup>13</sup>.

Wenngleich diese Beispiele aus der jüngeren Rechtsprechung Datenverarbeitungen zu Zwecken der Straftatverfolgung oder Gefahrenabwehr betreffen und nicht unmittelbar mit der Abwicklung von Verwaltungsverfahren durch Einheitliche Ansprechpartner vergleichbar sind, so zeigt sich doch, dass das geltende Datenschutzrecht einerseits den technischen Möglichkeiten der Informationstechnik und andererseits dem Bedürfnis staatlicher Einrichtungen, diese Möglichkeiten zur effizienten Aufgabenerfüllung zu nutzen, nicht mehr in vollem Umfang gewachsen ist<sup>14</sup>, ebenso wenig wie es das bisherige Verwaltungsverfahrensgesetz gegenüber dem neuen Nebeneinander von Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden war (und ist, denn trotz der Einführung von §§ 71a ff. VwVfG n.F. bleiben zahlreiche Fragen offen<sup>15</sup>). Indem die Vernetzung mehrerer Behörden zum Regelfall wird, jedenfalls im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie, hat die Datennutzung eine neue Dimension erreicht. Überlegungen zum normativen Änderungsbedarf müssen dabei sowohl die bereits erwähnten Gefahren der rechtsstaatswidrigen missbräuchlichen Datenverarbeitung als auch den Nutzen automatisierter Datenhaltung in einem sich dem E-Government zuwendenden Staat im Blick haben.

## II. Grundbegriffe

Zu beachten ist, dass die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder eine Grundunterscheidung nach öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen treffen, für die – neben einem allgemeinen Teil – jeweils eigene Vorschriften gelten. Die elektronische Verfahrensabwicklung im Rahmen der Richtlinie, gleich ob bei der zuständigen Behörde oder dem Einheitlichen Ansprechpartner, betrifft die Wahr-

---

DuD 2009, 33 (36 ff.); *Heckmann*, in: Rüßmann (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Käfer, 2009, S. 129 ff.; s. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.; *Schulz/Hoffmann*, CR 2010, 131 ff.; Überblick zur neueren Rechtsprechung zur informationellen Selbstbestimmung bei *Frenz*, DVBl 2009, 333 ff.

<sup>11</sup> BVerfG Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370/07, Rn. 200 ff.; *Härtel*, NdsVBl 2008, 276 (279 f.); *Böckenförde*, JZ 2008, 925 (926 ff.).

<sup>12</sup> BVerfG Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 256/08.

<sup>13</sup> BVerfG Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 256/08, Rn. 151 ff.

<sup>14</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 (116); *ders.*, VerwArch 2008, 313 (345); vgl. auch *Künast*, ZRP 2008, 201 (202 f.); *Rofsnagel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 257 (323 f.); *Härtel*, NdsVBl 2008, 276 (279).

<sup>15</sup> Dazu ausführlich *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (261 ff.).

nehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und unterfällt den Regelungen über öffentliche Stellen – selbst wenn Einheitliche Ansprechpartner bei privaten Trägern verortet sein sollten<sup>16</sup>, was in Deutschland bislang nicht beabsichtigt ist<sup>17</sup>.

Im Grundsatz besteht für jede Datenverarbeitung ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt<sup>18</sup>. Erlaubnistatbestände ergeben sich aus einzelnen Fachgesetzen sowie in begrenztem Umfang aus den Datenschutzgesetzen selbst. Die hierbei verwendeten Begriffe und ihre Definitionen entsprechen sich in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder weitgehend, nicht zuletzt deshalb, weil sie auf Vorgaben der europäischen Datenschutzrichtlinie (DatenschutzRL)<sup>19</sup> beruhen. So werden übereinstimmend unter personenbezogenen Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person verstanden<sup>20</sup>. Der Begriff der Datenverarbeitung ist teilweise entsprechend der Datenschutzrichtlinie definiert als jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten<sup>21</sup>. Teilweise wird er aber auch enger verstanden und von der Erhebung und Nutzung unterschieden<sup>22</sup>. Im Folgenden wird der weite Verarbeitungsbegriff benutzt und auf Einzelfragen der verschiedenen darunter fallenden Akte wie Erheben, Speichern, Übermitteln oder Löschen an geeigneten Stellen eingegangen.

Nicht unter das Datenschutzrecht fallen juristische Personen und Personenmehrheiten<sup>23</sup>, die einen nicht unerheblichen Teil der von der Dienstleistungsrichtlinie Betroffenen ausmachen. Gleichwohl sind mit der Abwicklung von Verwaltungsvorgängen für eine juristische Person in aller Regel auch schützenswerte Informationen über natürliche Personen verbunden, etwa wenn Geschäftsführer, Vertretungsberechtigte oder auch Arbeitnehmer zu benennen sind. Im Übrigen ist die öffentliche Verwaltung durch die Pflichten nach § 30 VwVfG und § 30 AO zum Schutz von

---

<sup>16</sup> Zur Einordnung Privater als öffentliche Stellen *Dammann*, in: Simitis (Hrsg.), BDSG, 6. Aufl. 2006, § 2 Rn. 129 ff.; *Gola/Schomerus*, BDSG, 9. Aufl. 2007, § 2 Rn. 15.

<sup>17</sup> Überblick über die Verortungsentscheidungen bei *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band S. 249 (292 ff.).

<sup>18</sup> § 4 BDSG, § 11 LDSG SH; dazu *Gola/Schomerus* (Fn. 16), § 4 Rn. 3; *Moos*, in: Kröger/Hoffmann (Hrsg.), Rechts-Handbuch zum E-Government, 2005, S. 328 (330 Rn 5).

<sup>19</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl L 281 v. 23.11.1995, 31.

<sup>20</sup> Z.B. § 3 Abs. 1 BDSG, § 2 Abs. 1 LDSG SH.

<sup>21</sup> Art. 2 lit b) DatenschutzRL, § 2 Abs. 2 LDSG SH, § 4 Abs. 2 HmbDSG.

<sup>22</sup> Etwa § 3 Abs. 3, 4, 5 BDSG, Art. 4 Abs. 5, 6, 7 BayDSG.

<sup>23</sup> Hierzu *Dammann*, in: Simitis (Fn. 16), § 3 Rn. 17 f.

Geschäftsgeheimnissen und des Steuergeheimnisses auch Unternehmen gegenüber verpflichtet, wofür andere als die datenschutzrechtlichen Regeln gelten<sup>24</sup>.

### III. Zulässigkeit der Datenverarbeitung

Bei der Frage nach dem „Ob“ der Datenverarbeitung gilt der Grundsatz der Erforderlichkeit. Die Verarbeitung ist nach der Grundregel in § 13 BDSG, § 11 LDSG SH zulässig, wenn die Kenntnis der Daten für die rechtmäßige Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich ist<sup>25</sup>. § 13 BDSG bzw. die entsprechende landesrechtliche Vorschrift kann also in Verbindung mit einer Aufgabennorm Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung sein. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine Auffangnorm. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann einen darüber hinausgehenden gesonderten Erlaubnistatbestand verlangen, der nicht nur die Aufgabe umschreibt, sondern auch den Umgang mit Daten regelt, wenn nach Art, Umfang, Verwendungsmöglichkeiten und Missbrauchsgefahr der Daten die Eingriffsintensität hoch ist<sup>26</sup>. Generell gilt zudem nach § 14 Abs. 1 BDSG, § 13 Abs. 2 LDSG SH, dass für jede Datenverarbeitung bei der Erhebung ein Zweck festgelegt werden muss, an den die verarbeitende Stelle gebunden ist. Hinsichtlich des Umfangs ist außerdem der Grundsatz der Datensparsamkeit zu berücksichtigen, § 3a BDSG, § 4 LDSG SH. Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung sind zu nutzen.

Die Anforderungen an ein Datenschutzkonzept hängen im vorliegenden Zusammenhang somit in erster Linie von der konkreten Ausgestaltung des Aufgabenbereichs des Einheitlichen Ansprechpartners und der Organisation seiner Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden ab. Beides unterliegt einer Entscheidung des Gesetzgebers. Die Annahme, der Einheitliche Ansprechpartner habe wegen der nach Art. 6 Abs. 2 DLR unberührt bleibenden Kompetenzen der zuständigen Behörden im Grunde gar keine eigenen Zuständigkeiten<sup>27</sup>, würde dagegen ignorieren, dass auch die Verfahrensabwicklung eine – neue – Aufgabe ist, die lediglich nicht mit Sachentscheidungsbefugnissen und der Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsakten einhergeht<sup>28</sup>.

Die Tätigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden im Anwendungsbereich der Richtlinie wird in den neugefassten §§ 71a-71e VwVfG

---

<sup>24</sup> Zur Geltung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für juristische Personen statt vieler *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 2 Rn. 77.

<sup>25</sup> *Sokol*, in: Simitis (Fn. 16), § 13 Rn. 25 f.; *Gola/Schomerus* (Fn. 16), § 13 Rn. 3; *Jürgens/Probst*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 16 SH, Erl. 4.1.

<sup>26</sup> BVerfGE 65, 1 (44 ff.); *Gola/Schomerus* (Fn. 16), § 4 Rn. 8; *Walz*, in: Simitis (Fn. 16), § 4 Rn. 15; *Bergmann/Möhrle/Herb*, Datenschutzrecht, BDSG, Loseblatt-Sammlung, § 13 Rn. 12, 22.

<sup>27</sup> Angedeutet bei *Rost*, VM 2008, 220 (221); *ders.*, DuD 2008, 439 (440).

<sup>28</sup> Abgesehen von der Möglichkeit des Einheitlichen Ansprechpartners, für seine eigene Tätigkeit Gebühren zu erheben; in Betracht käme bspw. auch die Ablehnung eines Informationsgesuchs; vgl. dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (75 ff.).

geregelt, ist in vielerlei Hinsicht aber noch ergänzungsbedürftig, etwa um die Anordnung der Anwendbarkeit dieser Vorschriften im Fachrecht – welches von einzelnen Vorgaben der §§ 71a ff. VwVfG auch abweichen kann –, um konkretere Maßgaben zum elektronischen Verfahren<sup>29</sup> sowie um Organisationsakte der Länder zur „Gründung“ der Einheitlichen Ansprechpartner, die ebenfalls ergänzende verfahrensrechtliche Regelungen umfassen können<sup>30</sup>. Der Aufgabenumfang ist daher gegenwärtig noch nicht vollständig absehbar und wird auch von Land zu Land abweichen. Gleichwohl sollen hier die sich bereits abzeichnenden Tätigkeitsfelder auf datenschutzrechtlichen Regelungs- und Handlungsbedarf untersucht werden.

Bei der Frage, ob die Behörden und der Einheitliche Ansprechpartner die Identität des Dienstleisters, sein Vorhaben und den Inhalt seiner Anträge kennen – das heißt: entsprechende Daten verarbeiten – müssen, ist zu unterscheiden zwischen der Informationspflicht und der Verfahrensabwicklung.

### 1. Informationserteilung

Die Informationspflicht lässt sich weitgehend durch ein anonym nutzbares Internetportal mit automatisiertem Datenabruf ohne Preisgabe der Identität des anfragenden Dienstleisters verwirklichen<sup>31</sup>. Aber auch bei sehr konkreten Anfragen, die eine inhaltliche Einzelfallprüfung erfordern, oder bei „fehlerhaften“ bzw. zu „unbestimmten“ Anfragen, hinsichtlich derer Art. 7 Abs. 4 Satz 2 DLR und § 71c Abs. 1 Satz 2 VwVfG die zuständige Behörde und den Einheitlichen Ansprechpartner zu einem Hinweis verpflichten, können die dann erforderlichen Kontaktaufnahmen und Rückfragen beim Anfragenden über anonyme Kommunikationswege ermöglicht werden<sup>32</sup>. Ein akuter zusätzlicher Handlungsbedarf im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten ergibt sich hier nicht.

### 2. Verfahrensabwicklung über Einheitliche Ansprechpartner

Für die in § 71b Abs. 1 VwVfG normierte zentrale Aufgabe, Anträge u.ä. an zuständige Behörden weiterzuleiten, muss der Einheitliche Ansprechpartner die zuständige Behörde identifizieren – Dienstleistungserbringer sollen hiermit ja gerade nicht mehr allein gelassen werden – und daher Art und Inhalt des Vorhabens bzw. Antrags kennen. Da er auch in umgekehrter Richtung Mitteilungen und Bescheide an Antragsteller und Anzeigepflichtige übermitteln bzw. bekanntgeben und während des laufenden Verfahrens auf eine zügige Verfahrensabwicklung hinwirken

---

<sup>29</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 205 (218 ff.).

<sup>30</sup> Dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

<sup>31</sup> Vgl. Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Kap. C. 3.

<sup>32</sup> Skeptischer *Arbeitskreis „Technik“ und „Verwaltungsmodernisierung“ der Landes- und des Bundesdatenschutzbeauftragten*, Der Einheitliche Ansprechpartner nach der Dienstleistungsrichtlinie, Anlage B 8 zum Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“.

muss, ist hierbei die Herstellung eines Personenbezugs notwendig. Entsprechende Rückmeldungen des Ansprechpartners an den Antragsteller unter Wahrung von Anonymität durchzuführen, z.B. über eine E-Mail-Adresse ohne Namensbestandteile oder über ein (elektronisches oder körperliches) Postfach, ist dagegen nicht vorstellbar, denn mit diesen Tätigkeiten sind gewisse Rechtswirkungen verbunden, die auch eine Pflicht zur aktenmäßigen Dokumentation der Vorgänge mit sich bringt. Diese müssen sich einer Person zuordnen lassen<sup>33</sup>. Regelmäßig wird es aber ausreichend sein, dem Ansprechpartner Zugriff auf Name, Kontaktdaten und Art des Vorhabens oder Anliegens an die zuständige Behörde zu gewähren, während ein Einblick in sämtliche beigefügte Unterlagen, die mitunter sensible Daten wie Auszüge aus dem Bundeszentral- oder dem Insolvenzregister sowie Arbeitnehmerdaten enthalten können, für die vermittelnde Tätigkeit nicht erforderlich ist. Hier ließe sich im Rahmen der elektronischen Abwicklung technisch sicherstellen, dass entsprechende Dokumente vom Ansprechpartner ohne Einsichtsmöglichkeit nur entgegengenommen und weitergeleitet werden können. Auch zum Zweck der Information des Dienstleisters über den Bearbeitungsstand von Anträgen sowie der Fristenüberwachung<sup>34</sup> ist es als ausreichend zu betrachten, wenn die zuständige Behörde entsprechende Auskünfte entweder in ein Informationssystem einstellt oder dem Einheitlichen Ansprechpartner auf anderem Wege mitteilt. Eine vollständige Akteneinsicht des Ansprechpartners ist nicht erforderlich, vielmehr sind als Sachstandsinformation Kategorien wie „eingegangen“, „in Bearbeitung“, „erteilt“ oder „abgelehnt“ hinreichend. Unter diesen Umständen liegt beim Einheitlichen Ansprechpartner keine Datenverarbeitung von hoher Intensität vor, die einer besonderen Rechtsgrundlage bedürfte, die dennoch in den Landesgesetzen über den Einheitlichen Ansprechpartner in der Regel geschaffen wurden<sup>35</sup>.

Einen Sonderfall bilden die sogenannten „besonderen personenbezogenen Daten“. Dazu zählen beispielsweise religiöse und politische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit und Gesundheit. Für den Umgang mit solchen Informationen fordern § 13 Abs. 2 BDSG, § 11 Abs. 3 LDSG SH eine besondere gesetzliche Ermächtigung oder eine Einwilligung. Bei der Verfahrensabwicklung durch den Einheitlichen Ansprechpartner könnte die Weiterleitung von Gesundheitsdaten betroffen sein, z.B. Gesundheitszeugnisse im Rahmen des Gaststättenrechts. Diese sind zwar grundsätzlich nur im Betrieb vorzuhalten, aber auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen, § 43 Abs. 5 IfSG<sup>36</sup>. Soll eine Abwicklung über den Einheitli-

---

<sup>33</sup> Knopp, MMR 2008, 518 (522); Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Kap. C. I. 2.; Kormann, Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus, 2008, S. 96.

<sup>34</sup> Anforderungsprofil des Bund-Länder Ausschusses Dienstleistungswirtschaft, Punkt 1. 2., S. 7 und Punkt 3, S. 13, abrufbar unter [www.dienstleistungsrichtlinie.de](http://www.dienstleistungsrichtlinie.de).

<sup>35</sup> Dazu Schliesky/Schulz/Neidert, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

<sup>36</sup> Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen v. 20.07.2000 (BGBl I 2000, 1045), zuletzt geändert durch Artikel 2a des Gesetzes v. 17.07.2009 (BGBl I 2009, 2091).



chen Ansprechpartner erfolgen, muss eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Die von der Richtlinie verlangte Überprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit und die Mitteilung im Fall der Unvollständigkeit überträgt § 71b Abs. 4 VwVfG allein der zuständigen Behörde. Vorstellbar ist aber, dass eine Landesregelung darüber hinaus bereits dem Einheitlichen Ansprechpartner eine derartige Kontrolle aufträgt, die dann allerdings mangels Zuständigkeit zur Entscheidung in der Sache keine Verbindlichkeit haben kann. Als sinnvoll ist sie dennoch anzusehen, um den Antragsteller möglichst früh auf evidente Fehler aufmerksam zu machen<sup>37</sup>. In diesem Fall wäre eine Kenntnisnahme der gesamten Antragsunterlagen durch den Einheitlichen Ansprechpartner erforderlich. Nur in begrenztem Umfang sind hier rein automatisierte Prüfungen etwa anhand von Schlüsselbegriffen oder vergleichbar der Plausibilitätsprüfung bei der elektronischen Steuererklärung vorstellbar<sup>38</sup>. Der Einblick in die Daten ließe sich zeitlich begrenzen auf den Zeitraum vor der Weiterleitung und eine entsprechende nur vorübergehende Speicherung. Eine hohe Eingriffsintensität, die eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung notwendig macht, ist hier vom Datenumfang und der begrenzten Zeitspanne her nicht generell zu erkennen. Sie kann sich aber aus der Art der zugänglich gemachten Daten ergeben, wenn diese besonders schützenswert erscheinen, etwa weil sie in die Nähe der erwähnten besonderen personenbezogenen Daten kommen oder unter das Steuer- oder Sozialgeheimnis fallen. Für hiervon betroffene Verfahrensarten müsste entweder eine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung durch den Einheitlichen Ansprechpartner geschaffen, die Prüfung der Antragsunterlagen auf Vollständigkeit unter Einwilligungsvorbehalt gestellt werden oder die Prüfung müsste insoweit den zuständigen Behörden vorbehalten bleiben. Dort wo bereits für die Tätigkeit der zuständigen Behörde Normen zum Umgang mit personenbezogenen Daten bestehen, sind diese jedenfalls auf den Einheitlichen Ansprechpartner auszuweiten, wenn er entsprechende Tätigkeiten ausüben soll. In den Verfahren zur Gewerbeanmeldung oder Eintragung in die Handwerksrolle beispielsweise, die große Fallzahlen aufweisen, bietet es sich an, den Einheitlichen Ansprechpartner in die Vorschriften zur Datenverarbeitung, insbesondere § 14 Abs. 4 bis 13 GewO und § 5a HwO einzubeziehen.

Die Umsetzungskonzepte können auch vorsehen, dass der Einheitliche Ansprechpartner den Einzug von Verwaltungskosten für die zuständigen Behörden übernimmt. So könnte etwa erreicht werden, dass der Antragsteller für alle über Einheitliche Ansprechpartner abgewickelten Verfahren eine einzige Gebührenaufstellung<sup>39</sup> erhält und dadurch nicht an mehrere Stellen Zahlungen tätigen muss. Bei der

<sup>37</sup> Eine entsprechende Regelung findet sich in Schleswig-Holstein; s. *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (290).

<sup>38</sup> Vgl. *Arbeitskreise „Technik“ und „Verwaltungsmodernisierung“ der Landes- und des Bundesdatenschutzbeauftragten*, Anlage B 8 zum DOL-Projektbericht, S. 3, Fn. 1.

<sup>39</sup> Die Gebührenfestsetzung kann gleichwohl durch die zuständigen Behörden erfolgen.

Abwicklung des Kosteneinzugs wird der Ansprechpartner mit Kontodaten der Bürger bzw. Unternehmen in Berührung kommen, die eine erhöhte Sensibilität aufweisen, wie die jüngsten Fälle von Datenhandel und „-diebstahl“ bei zahlreichen Unternehmen und Behörden wieder in das öffentliche Bewusstsein gerufen haben. Für den Umgang hiermit bedarf es einer Rechtsgrundlage, die die Grenzen aufzeigt und möglichst technische Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch festlegt.

### 3. Verfahrensregister

Eine weitere Notwendigkeit, die Datenspeicherungs- bzw. -abrufmöglichkeiten im Rahmen der Verfahrensabwicklung zu erweitern, könnte aus der Gefahr resultieren, dass Dienstleister bei verschiedenen Behörden gleichzeitig – missbräuchlich<sup>40</sup> – mehrere Anträge in derselben Sache stellen, da mit der Einführung Einheitlicher Ansprechpartner und der bundesweiten Geltung von Genehmigungen in einigen Bereichen Wahlmöglichkeiten zwischen der Zuständigkeit verschiedener Behörden einhergehen<sup>41</sup>. Ein Ansatz zur Verhinderung sich widersprechender Entscheidungen mehrerer Behörden wäre die Einrichtung eines Verfahrensregisters, aus dem zuständige Behörden vor Bearbeitung eines Antrags das Vorliegen gleichlautender Anträge derselben Person bzw. bereits erteilter/versagter Genehmigungen abrufen können. Auch zugunsten von Antragstellern könnte ein solches Register genutzt werden, wenn in Umsetzung der Vorgabe aus Art. 10 Abs. 3 DLR zur Vermeidung von Doppelprüfungen<sup>42</sup> schon erteilte Genehmigungen eingesehen werden können und so die erneute Vorlage von Dokumenten unnötig wird.

Hierbei würde es sich um einen relativ intensiven Eingriff handeln, denn ein solches Werkzeug ist zur Vorbeugung des beschriebenen Missbrauchs nur sinnvoll, wenn sich bundesweit möglichst alle jeweils mit einer bestimmten Genehmigungsart befassen Behörden austauschen, und zwar bereits vor Bearbeitung des konkreten Antrags. Rechtfertigen lassen dürfte er sich nur bei solchen Genehmigungen, die mit einer gefahrgeneigten, wichtige Rechtsgüter berührenden Tätigkeit verbunden sind. Für solche Tätigkeiten bestehen teilweise mit der Handwerksrolle oder dem Versicherungsvermittlerregister<sup>43</sup> bereits Verzeichnisse, die um ein verwal-

---

<sup>40</sup> Die Annahme eines Missbrauchs würde allerdings zunächst voraussetzen, dass die Unzulässigkeit der doppelten Antragstellung angeordnet wird, etwa nach dem Vorbild des § 256 Abs. 3 ZPO für die Rechtshängigkeit. Dies könnte der Gesetzgeber im Rahmen der Einführung der bundesweiten Geltung von Genehmigungen vorsehen; diesbezüglich sind jedoch keine allgemeinen Regelungen ersichtlich oder geplant. S. zur bundesweiten Geltung ausführlich *Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.; zum Erfordernis einer allgemeinen Regelung bspw. im VwVfG *ders.*, NdsVBl 2009, 97 (102 f.).

<sup>41</sup> Zur Bestimmung des zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (262 ff.).

<sup>42</sup> Zum Verbot der Doppelprüfung *Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 175 (200 f.).

<sup>43</sup> S. dazu *Karpen/Biernert*, in: Kluth/Müller/Peilert (Hrsg.), *Wirtschaft – Verwaltung – Recht*, Festschrift für Rolf Stober zum 65. Geburtstag am 11. Juli 2008, S. 371 (383 f.); *Schönleiter*,

tungsinternes Register der laufenden Verfahren erweitert werden könnten. Für Tätigkeiten, die geringere Gefahren für fremde Rechtsgüter bergen, kann es dagegen ausreichen, den Antragsteller im Rahmen der Antragstellung zu einer Erklärung über bereits gestellte Anträge zu verpflichten und Falschangaben nachgelagert durch Widerruf/Rücknahme oder auch über das Ordnungswidrigkeitenrecht zu begegnen.

#### IV. Zulässigkeit und Umfang der Speicherung von Daten

Die Speicherung personenbezogener Daten muss gem. § 14 BDSG, § 13 LDSG SH erforderlich und zweckgebunden sein. Die Löschung von Daten, die nicht mehr benötigt werden, ist sicherzustellen. Inwieweit und wie lange Daten beim Einheitlichen Ansprechpartner – zusätzlich zu der bereits von der zuständigen Behörde erfolgenden Datenverarbeitung – gespeichert werden dürfen, hängt ebenfalls von der konkreten (landesrechtlichen) Ausstattung mit Aufgaben ab. Im Rahmen der bereits genannten Pflicht zur Information über den Verfahrensstand und zum Hinwirken auf fristgemäße Bearbeitung ist eine Speicherung jedenfalls von Rahmendaten und jedenfalls bis zur Entscheidung über einen Antrag erforderlich. Hierzu bestehen Vorschläge, ein „Fallmanagementsystem“<sup>44</sup> einzurichten – mit zahlreichen denkbaren Möglichkeiten, welcher Stelle die Datenspeicherung obliegt<sup>45</sup>. Besonders eingriffsintensiv und daher zweifelhaft wäre die zentralisierte Datensammlung für einen Gesamtverbund von Einheitlichen Ansprechpartnern. Am schonendsten für die informationelle Selbstbestimmung wäre eine Portallösung, bei der allein der Antragsteller über die Erteilung von Zugriffsrechten entscheidet und das Fallmanagementsystem seiner Verfügungsgewalt unterliegt<sup>46</sup>. Aber auch in der Mitte liegende Ansätze mit lokalem Fallmanagement beim Einheitlichen Ansprechpartner oder einem von ihm beauftragten Dienstleister, verbunden mit der Möglichkeit des einzelfallweisen Austauschs und der Übertragung von Verfahren zwischen den Systemen scheiden nicht von vornherein aus. Der Datenumfang und die Zugriffsmöglichkeiten sind dabei gering zu halten und dem Nutzer bzw. Antragsteller transparent zu machen.

Dem Gebot der Einfachheit von Verfahren und Formalitäten in Art. 5 Abs. 1 DLR könnte darüber hinaus die mehrfache Eingabe identischer Daten in zahlreiche

---

GewArch 2007, 265 ff.; zu datenschutzrechtlichen Aspekten *Schulze-Werner*, GewArch 2008, 63 ff.

<sup>44</sup> *V. Lucke/Eckert/Breitenstrom*, EU-DLR – Einheitlicher Ansprechpartner, 2008, S. 23; *Günther u.a.*, Ergebnisbericht zum Forschungsprojekt „Prozess-Blaupause für die EU-Dienstleistungsrichtlinie“, 2008, S. 61, abrufbar unter [www.prozessbibliothek.de](http://www.prozessbibliothek.de).

<sup>45</sup> Acht Optionen bei *v. Lucke/Eckert/Breitenstrom* (Fn. 44), S. 24 f.

<sup>46</sup> *V. Lucke/Eckert/Breitenstrom*, IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Whitepaper Version 2.0, August 2008, S. 36, abrufbar unter [www.fokus.fraunhofer.de](http://www.fokus.fraunhofer.de) ähnlich auch *Rost*, VM 2008, 220 (221); *ders.*, DuD 2008, 439 (440); allgemein zum „Portaldenken“ *v. Lucke*, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2008, S. 383 ff.

elektronische Antragsformulare durch den Dienstleister zuwiderlaufen, da sie ein unnötiger Aufwand wäre. Hier dürfte die Verwendung eines elektronischen Stammdatenformulars („Metaformular“)<sup>47</sup> durch den Einheitlichen Ansprechpartner (bzw. die ihn unterstützende IT-Lösung) mit automatisierter Übertragung auf Formulare der zuständigen Behörden geboten sein. Sinnvoll wäre es, diese Vorgehensweise als freiwilliges Angebot für den Antragsteller bereitzuhalten, so dass dieser selbst entscheiden kann, ob seine Stammdaten zentral gespeichert werden oder er sie für jeden Antrag gesondert eingibt.

Für die Einhaltung von Löschpflichten, die § 20 Abs. 2 BDSG und § 28 Abs. 2 LDSG SH vorschreiben, sollten maßgebliche Zeitpunkte (Ablauf von Rechtsmittelfristen, Haftungsverjährung, andere Aufbewahrungspflichten) zuvor festgelegt und angesichts der Datenmengen automatisiert überwacht werden. Eine Datenspeicherung über den Abschluss eines beim Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelten Verfahrens bzw. über das Ende von Rechtsmittel- und Verjährungsfristen hinaus könnte zwar wünschenswert sein, wenn dieser für ein gesamtes „Dienstleisterleben“ auch unabhängig von Ortswechseln zuständig bleibt. Hier spricht jedoch vieles für eine nicht erforderliche Haltung von Daten auf Vorrat<sup>48</sup>. Die Daten früherer Verfahren werden ohnehin von den zuständigen Behörden gespeichert. Von dort kann sie sich der Einheitliche Ansprechpartner, soweit dies später erforderlich wird, übermitteln lassen. Diese Übermittlung erfordert dann aber entweder die Einwilligung des Betroffenen oder eine gesetzliche Grundlage.

Neben den vom Antragsteller erhobenen Inhaltsdaten fallen auch Protokolldaten über die Herkunft der Daten und Zugriffe auf elektronische Dokumente an. Inwieweit die Speicherung von Protokolldaten erforderlich ist und wer Zugriff darauf haben darf, ist festzulegen. Erfolgt die Speicherung für Zwecke der Datenschutzkontrolle, Datensicherheit oder die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Funktionierens der Datenverarbeitung, dürfen die Daten auch nur ausschließlich für diese Zwecke verwendet werden<sup>49</sup>. Es ist dabei etwa an Fälle von Manipulationsverdacht zu denken. Bei der elektronischen Verfahrensabwicklung kann aber auch das Bedürfnis bestehen, Bearbeitungsschritte des Antragstellers sowie der Verwaltungsmitarbeiter zu bestimmten Zeitpunkten nachzuweisen, beispielsweise für den Beginn der Bearbeitungsfrist und der Genehmigungsfiktion, für Haftungsfragen bei Falschauskunft oder Nichtweiterleitung von Dokumenten. Hierbei handelt es sich um sogenannte Verfahrensdaten, die bei der papiergebundenen Aktenführung u.a. durch Eingangsstempel, Aktenvermerke und Verfügungen festgehalten werden. Auch hier gilt, dass die Datenverarbeitung zulässig ist, soweit sie zur Aufgabener-

---

<sup>47</sup> V. Lucke/Eckert/Breitenstrom (Fn. 44), S. 33.

<sup>48</sup> A.A. Kormann (Fn. 33), S. 97 f.

<sup>49</sup> Jürgens/Probst (Fn. 25), Erl. 4.3; Dammann, in: Simitis (Fn. 16), § 14 Rn. 106 ff.

füllung der jeweiligen Behörde erforderlich ist<sup>50</sup>. Der Zweck der Datenspeicherung ist vorab festzulegen.

## V. Gemeinsame Datenverarbeitung von Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden

Für die arbeitsteilige Verarbeitung derselben Daten durch mehrere öffentliche Stellen, die im Verhältnis von Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden zum Regelfall wird, halten die Datenschutzgesetze spezielle Vorschriften bereit. Das automatisierte Abrufverfahren bzw. die gemeinsame Datenverarbeitung nach § 10 BDSG, § 8 LDSG SH sind dadurch gekennzeichnet, dass eine Stelle ohne weitere tatsächliche Hindernisse oder Vorab-Prüfungen Zugriff auf die bei einer anderen Stelle gespeicherten Daten hat. Dieses Verfahren steht unter dem Vorbehalt der Angemessenheit unter Abwägung zwischen Betroffeneninteresse und behördlicher Aufgabenerfüllung; in einigen Ländern muss es durch Rechtsvorschrift zugelassen werden, z.B. nach § 12 Abs. 1 NdsDSG. Die Unterscheidung zwischen dem Abrufverfahren, also dem einseitigen Auslösen einer Datenübermittlung durch den Empfänger<sup>51</sup> und der gemeinsamen Verarbeitung, also der Einrichtung gemeinsamer Datenbestände, welche nur wenige Landesdatenschutzgesetze kennen, hat hierbei Auswirkungen auf die Zulässigkeitsbeurteilung<sup>52</sup>. Das grundsätzliche Kriterium der Interessenabwägung ist jedoch dasselbe – beide Fälle gehen von gemeinsamen Datenbeständen aus, die für die mehrfache Verwendung zur Verfügung stehen sollen<sup>53</sup>. Weiterhin besteht in beiden Fällen eine Pflicht zur Überwachung des laufenden Betriebs, § 10 Abs. 4 BDSG, § 6 Abs. 5 LDSG SH<sup>54</sup>. Bei der gemeinsamen Datenverarbeitung muss zusätzlich klar festgelegt werden, welche Stelle für welchen Teil des Datenbestandes verantwortlich ist<sup>55</sup>.

Von der gemeinsamen Verarbeitung und dem Abrufverfahren zu unterscheiden ist die Auftragsdatenverarbeitung, bei der eine Stelle Daten, die sie nicht selbst für ihre Tätigkeit benötigt, für eine andere Stelle verarbeitet. Eine Abgrenzung der Verarbeitung im Auftrag zur Verarbeitung als verantwortliche Stelle nimmt die Begriffsdefinition in Art. 2 lit. d) DatenschutzRL daran vor, dass Verantwortlicher nur ist, wer „allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“. Fehlt diese Entscheidungsbezugnis und hat die Daten verarbeitende Stelle somit nur eine Hilfsfunktion, ist sie

---

<sup>50</sup> Ausführlich: Arbeitskreis eGovernment der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Datenschutz bei Dokumentenmanagementsystemen – Orientierungshilfe, 2006, Ziff. 2.5 und 5.2.2, abrufbar unter [www.datenschutz.de](http://www.datenschutz.de).

<sup>51</sup> *Ehmann*, in: Simitis (Fn. 16), § 10 Rn. 15.

<sup>52</sup> Kurzer Überblick bei *Ehmann*, in: Simitis (Fn. 16), § 10 Rn. 131.

<sup>53</sup> Hierzu bereits *Schlink*, NVwZ 1986, 249 (255).

<sup>54</sup> Dazu im Einzelnen *Jürgens/Probst* (Fn. 25), Erl. 8.6; *Ehmann*, in: Simitis (Fn. 16), § 10 Rn. 103 ff.

<sup>55</sup> *Jürgens/Probst* (Fn. 25), Erl. 5.6.

Auftragsdatenverarbeiterin<sup>56</sup>. In diesem Fall muss die datenverarbeitende Stelle gemäß § 11 BDSG, § 17 LDSG SH dem Auftraggeber gegenüber weisungsgebunden sein, darf nicht selbst über die Zwecke der Verarbeitung entscheiden und muss einen schriftlichen Vertrag mit dem Auftraggeber haben.

Da der Einheitliche Ansprechpartner eine eigene Aufgabe hat, für die er personenbezogene Daten kennen muss, insbesondere Bekanntgabe und Zustellung, Fristenüberwachung, Sachstandsmitteilung und Eingangsbestätigung, verarbeitet er die Daten zugleich für eigene Zwecke<sup>57</sup> und für die jeweils zuständige Behörde. Dass hier gemeinsame oder jedenfalls schwer zu trennende Verantwortlichkeiten bestehen, für die es unter anderem im Hinblick auf die demokratische Legitimation und die Verbandskompetenzen klarer Regelungen bedarf, ist in der wissenschaftlichen Diskussion bereits umfassend erörtert worden<sup>58</sup>. Eine Auftragsdatenverarbeitung – die bedeuten würde, dass der Einheitliche Ansprechpartner in einem Vertragsverhältnis zu praktisch jeder deutschen Behörde stehen und diesbezüglich auch weisungsgebunden sein müsste – scheidet damit aus. Grenzen ergeben sich dann immer noch aus den genannten, für jede Datenverarbeitung geltenden Grundsätzen, insbesondere der Erforderlichkeit und der Zweckbindung. So ist bei gemeinsam genutzten Datenbeständen zu beachten, dass nicht jeder Beteiligte den vollen Zugriff auf den gesamten Bestand an Informationen benötigen wird. Im Fall der Zusammenarbeit des Einheitlichen Ansprechpartners und der zuständigen Behörden sind bisherige Prototypen für Internet-Portale zur elektronischen Verfahrensabwicklung u.a. mit Dokumenten- und Fallmanagementsystemen ausgestaltet, die die jeweils einzeln durch den Einheitlichen Ansprechpartner veranlasste Weitergabe von Anträgen an die zuständigen Behörden ersetzen sollen. Sie können dann als angemessen betrachtet werden, wenn jede Stelle nur Zugriff auf die jeweils ihre Aufgabenerfüllung betreffenden Bestandteile bekommt und die Zugriffe protokolliert werden<sup>59</sup>. Hier ist ein bedeutender Teil der Verantwortung vorverlagert in die Phase der Entwicklung passender IT-Lösungen. Eine Vorab-Kontrolle der Funktionsfähigkeit und Einhaltung der datenschutzrechtlichen Anforderungen ist dabei angebracht<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Walz, in: Simitis (Fn. 16), § 11 Rn. 17.

<sup>57</sup> So auch Bizer, DuD 2008, 290; eine eigenständige Aufgabe mit eigener Aktenführungspflicht bejahend auch Knopp, MMR 2008, 518 (522); kritisch Arbeitskreise „Technik“ und „Verwaltungsmodernisierung“ der Landes- und des Bundesdatenschutzbeauftragten, Anlage B 8 zum DOL-Projektbericht, S. 5 f.; vgl. auch Eijfert, Electronic Government, 2006, S. 261 ff.

<sup>58</sup> Schliesky, in: Leible (Hrsg.), Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 43 (64 ff.); ders., in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 (110 ff.); Ziekow, ebd., S. 139 (151 ff.); ders., WiVerw 2008, 176 (182 f.); ders./Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 27; Laub/Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 118 (121 f.); vgl. auch Knopp, MMR 2008, 518 (522).

<sup>59</sup> Vgl. Arbeitskreis eGovernment der Konferenz der Datenschutzbeauftragten (Fn. 50), Ziff. 3 und 5.2.2; Knopp, MMR 2008, 518 (523).

<sup>60</sup> Vgl. auch Moos, in: Kröger/Hoffmann (Fn. 18), S. 328 (348 Rn. 53); Eijfert (Fn. 57), S. 143 f.

## VI. Weitere zu beachtende Grundsätze

Nicht zu vernachlässigen ist die Pflicht, den Betroffenen vorab über die Datenerhebung und diesbezügliche Umstände zu unterrichten, § 4 Abs. 3 BDSG, § 26 LDSG SH. Im Rahmen von E-Government-Angeboten im Internet bietet sich die Veröffentlichung einer Datenschutzerklärung an<sup>61</sup>, auf die dann bei jedem Vorgang verwiesen werden kann, gegebenenfalls ergänzt um spezifische Hinweise bezüglich einzelner Verwaltungsverfahren.

Zudem sind gemäß § 9 BDSG i.V.m. der Anlage zum BDSG bzw. § 5 LDSG SH angemessene Maßnahmen zur Datensicherheit entsprechend dem Stand der Technik vorzunehmen. Insbesondere muss die Verarbeitung von Daten durch Protokollierung überprüfbar sein<sup>62</sup>.

## C. Rechtspolitischer Ausblick

Wie eingangs zum verfassungsrechtlichen Hintergrund angedeutet, könnte angesichts der Fortentwicklung der Technik wie auch der Verwaltungsstrukturen und Handlungsformen eine Neuorientierung auch im Datenschutzrecht angebracht sein. Es besteht ein Bedürfnis, aufgrund von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben wie der Dienstleistungsrichtlinie teilweise auch der Zwang, Verwaltungen zu vernetzen und Zuständigkeiten bzw. Verantwortung zu verzahnen<sup>63</sup>. Datenbanken werden zu einem Verbund zusammengeschlossen oder zentral betrieben, Aufgaben werden arbeitsteilig<sup>64</sup> oder in alternativer Zuständigkeit mit Wahlrecht des Bürgers erbracht, Akten können papierlos geführt und mehreren Bearbeitern gleichzeitig zugänglich gemacht werden. Hier könnte ein Lösungsansatz mit Blick auf die Gefahren des Datenmissbrauchs darin liegen, den Fokus zu verlagern von der Datensparsamkeit – die ein wichtiger Grundsatz bleibt, aber ein stumpfes Schwert ist, wenn wie im vorliegenden Zusammenhang praktisch immer Gründe für die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung bestehen – hin zu einer höheren Datensicherheit und (technischen) Begrenzung der Verwendungs- und Missbrauchsmöglichkeiten<sup>65</sup>. Es gilt, die Bandbreite der technisch möglichen Sicherungsmechanismen auszuerschöpfen und Transparenz zu schaffen. So wäre beispielsweise die Verfahrensabwicklung unter Nutzung eines von der Verwaltung oder auch von zertifizierten

---

<sup>61</sup> Moos, in: Kröger/Hoffmann (Fn. 18), S. 328 (346 Rn. 49).

<sup>62</sup> Dazu Jürgens/Probst (Fn. 25), Erl. 8.5.

<sup>63</sup> Knopp, MMR 2008, 518 (522); Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 (111 ff.); ders., in: Leible (Fn. 58), S. 43 (68 f.); ders., eGovernment in Deutschland, 2006, S. 12; ders., VerwArch 2008, 313 (344 f.); zustimmend Ziekow, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 139 (155 f.)

<sup>64</sup> Ausführlich zum Aspekt der Arbeitsteiligkeit Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.); ders., in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 1 ff.

<sup>65</sup> Eijfert (Fn. 57), S. 238 f., 297 ff.

Privaten bereitgestellten Daten-Postfachs<sup>66</sup>, in das der Bürger etwa Antragsformulare und Dokumente einstellt (hochlädt) und den damit befassten Behörden Zugriffsrechte einräumt, weniger eingriffsintensiv, wenn der Betroffene einen Einblick erhält, wer wann worauf zugegriffen hat<sup>67</sup>. Ein interessantes Beispiel für diese Art der Schaffung von Transparenz, die dem Nutzer selbst die Möglichkeit belässt, sich ein Urteil über die Vertrauenswürdigkeit zu bilden, bietet die Dokumentation bei Wikipedia über Versionen und Autoren der bereitgestellten Artikel. Ein Modell wie das des „User-Centric-Workflow“<sup>68</sup>, bei dem der Antragsteller die Ablaufumgebung für die Verfahrensabwicklung und -koordinierung auf seinem eigenen PC installiert und unter Umgehung des Einheitlichen Ansprechpartners direkt mit den zuständigen Behörden kommuniziert, kann eine ergänzende Alternative zum Einheitlichen Ansprechpartner sein – wenngleich es diesen und seinen von der Dienstleistungsrichtlinie verlangten Koordinierungsservice nicht vollständig ersetzt.

## D. Schlussbemerkungen

Bei der verwaltungsverfahrenrechtlichen und technischen Umsetzung bleiben noch einige datenschutzrechtliche Fragen ungeklärt. Ebenso wenig wie eine Klärung ist allerdings auch ein Bewusstsein und ein Diskussionsforum für derartige Fragen vorhanden. Das bestehende Datenschutzrecht gibt für die Umsetzung der Richtlinie klare Konturen vor. Allerdings wäre ein Rechtsrahmen wünschenswert, der auf die besondere Situation der rechtlich zwingenden Zusammenarbeit und Vernetzung von Behörden eingeht. Anbieter von IT-Lösungen für die elektronische Verfahrensabwicklung befinden sich dementsprechend ebenfalls in einer gewissen Unsicherheit über zu erfüllende Vorgaben. Andererseits haben sie auch die Chance, mit besonders sicheren und datenschonenden Konzepten Maßstäbe zu setzen. Die Linie der Rechtsprechung des BVerfG, welches gegenüber intensiven datensammelnden staatlichen Maßnahmen immer wieder Grenzen deutlich machen muss, ist hierbei besonders zu bedenken.

---

<sup>66</sup> Bspw. nach dem geplanten, aber zunächst im Bundesrat gescheiterten, Bürgerportal-Gesetz; s. BR-Drs. 174/09; BT-Drs. 16/12598; zum Referentenentwurf *Stach*, DuD 2008, 184 ff.; *Probst*, DSB 2/2009, 16 ff.; *Stach/Wappenschmidt*, eGov Präsenz 2/2009, 78 ff.; s. auch *Werner/Wegner*, CR 2009, 310 ff.; *Schallbruch*, it 2009, 125 ff.; *Steppling*, NJW-Editorial 18/2009; *Roßnagel u.a.*, DuD 2009, 728 ff.; kritisch *Lapp*, DuD 2009, 651 ff.; *Fox*, DuD 2009, 387; zur Authentizität elektronischer Kommunikation vor Einführung der „DE-Mail“ *Kast*, CR 2008, 267 ff.; s. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>67</sup> Vgl. *Jetter*, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Szenarien für die Zukunft – Anregungen für „eine Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“, Dritter nationaler IT-Gipfel, Arbeitsgruppe 3, S. 72 (73 f.); *Knopp*, MMR 2008, 518 (522); differenzierend *Nolte*, DÖV 2007, 941 (948).

<sup>68</sup> *Rost*, VM 2008, 220 (221 f.); *ders.*, DuD 2008, 439 (440 ff.).



# Geschäftsmodelle für das Wissensmanagement in der Verwaltung: Rechtsrahmen

## Möglichkeiten öffentlicher, privater und gemischter Trägerschaft

*Anne Neidert*

<b>A.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>122</b>
<b>B.</b>	<b>Institutionalisierte Verwaltungsinformation .....</b>	<b>123</b>
<b>C.</b>	<b>Geschäftsmodelle .....</b>	<b>125</b>
I.	Trägerschaft durch die Verwaltung.....	125
1.	Kooperation, insbesondere Content Syndication .....	126
a)	Verwaltungskooperation und Grundgesetz .....	126
b)	Kooperationsformen.....	128
c)	Kooperations- und Informationszwang .....	130
d)	Vergaberecht.....	133
aa)	EuGH-Rechtsprechung.....	133
bb)	Schlussfolgerung für das kooperative Wissensmanagement....	135
cc)	Verknüpfung mit kommerziellen Inhalten, Werbung .....	135
2.	Zentrale Trägerschaft durch die Länder .....	136
3.	Organisationsprivatisierung.....	136
a)	Gesetzesvorbehalt.....	137
b)	Wirtschaftliche Betätigung .....	138
II.	Private (Mit-)Trägerschaft .....	140
1.	Funktionale Privatisierung und PPP.....	141
a)	Vergaberecht.....	142
b)	Pflicht der Kommunen zur Informationsübermittlung .....	143
c)	Haftungsfragen.....	144
d)	Dauerhafte Sicherstellung des Betriebs.....	144
2.	Aufgabenprivatisierung .....	145
a)	Regulierung .....	145
b)	Sicherstellung des Betriebs .....	146
<b>E.</b>	<b>Abschließende Bewertung .....</b>	<b>146</b>

## A. Ausgangslage

Wissen ist Macht, heißt es. Darüber hinaus ist Wissen im hier interessierenden Zusammenhang der Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) die grundlegende Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung überhaupt. Wissen wird allgemein verstanden als immaterielles Gut, das sich aus Erfahrungen, Wertvorstellungen, Kontextinformationen und Fachkenntnissen zusammensetzt. Es ist, anders als die Information, personenbezogen an einen Wissens-träger gebunden<sup>2</sup>. Erfahrungswissen ist dabei häufig schwer verbalisierbar und für eine Informationsdatenbank teilweise ungeeignet<sup>3</sup>. In verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wird daher zu Recht zwischen Information und Wissen unterschieden. Diese Verschiedenheit soll hier allerdings vernachlässigt und die Begriffe Wissens- sowie Informationsmanagement synonym gebraucht werden. Es soll im Zusammenhang mit der Verfahrensabwicklung nach der Dienstleistungsrichtlinie primär um solche Inhalte gehen, die verbalisierbar sind und sich weitergeben und festhalten lassen.

Es besteht Bedarf an einem Wissensmanagement für verschiedene, den eigentlichen Verwaltungsverfahren vorgelagerte Bereiche: Zum einen bestehen Informationspflichten der Verwaltung nach Art. 7 und 21 DLR<sup>4</sup> gegenüber Dienstleistungserbringern und -empfängern. Diese Informationen können nur erteilt werden, wenn sie dem Gefragten zur Verfügung stehen. Zum anderen müssen zuständige Behörden und Einheitliche Ansprechpartner untereinander und voneinander Kenntnisse über Zuständigkeiten, Abläufe und Anforderungen haben, um reibungslos zusammenarbeiten zu können. Auch für die informationstechnische Abbildung der Abwicklung von Verwaltungsverfahren bedarf es dieser Kenntnisse, um papier- und ortsgebundene Abläufe als Prozesse in eine elektronische Abwicklung zu übertragen, insbesondere in Workflow Management Systeme. Übergreifend besteht darüber hinaus ein Interesse, die Informationserteilung nutzerfreundlich mit der Möglichkeit zur elektronischen Verfahrensabwicklung zu verknüpfen<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl EU L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Currie/Waring/Finn, Public Administration Vol. 86, No. 2, 2008, 363 (367 f.); Glocke/Broens, VM 2008, 273 (273); v. Lucke, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (193).

<sup>3</sup> Currie/Waring/Finn, Public Administration Vol. 86, No. 2, 2008, 363 ff.; s. auch Ladeur, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2008, § 21 Rn. 94.

<sup>4</sup> Ausführlich dazu Schulz, in diesem Band, S. 27 ff.

<sup>5</sup> Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D. II. 1, S. 88; abrufbar unter [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de).

Aus dieser Aufgabenstellung ergibt sich einerseits die Frage nach der technischen Realisierung und andererseits die Frage nach der organisatorischen Umsetzung. Letztere soll in diesem Beitrag juristisch beleuchtet und dabei der Blick gezielt auf die rechtliche Realisierbarkeit sowie auf die Vor- und Nachteile verschiedener denkbarer Geschäftsmodelle gerichtet werden. Zu klären ist, in wessen Trägerschaft und Verantwortung Informationen und Wissen verfügbar gemacht und organisiert werden können bzw. sollten. Außer Frage stehen dabei erstens die Anwendung moderner Informationstechnologie und zweitens die Notwendigkeit der Nutzung gemeinsamer, standardisierter oder jedenfalls aufeinander abgestimmter Infrastrukturen und Wissensmanagementsysteme durch die von der Richtlinie – insbesondere Art. 6, 8 und 28 ff. DLR – zur Zusammenarbeit gezwungenen Verwaltungsträger. Nur so lässt sich eine effiziente, funktionierende Wahrnehmung der Abwicklungs- und Informationsaufgaben gewährleisten, da der Einsatz mehrerer unterschiedlicher technischer Lösungen (Insellösungen) durch die zusammenarbeitenden bzw. datenaustauschenden Behörden in der Regel einen hohen oder gar unzumutbaren Aufwand zur nachträglichen Herstellung von Interoperabilität erfordern würde<sup>6</sup>. Des Weiteren wird, wenn hier von Geschäftsmodellen<sup>7</sup> die Rede sein soll, die Frage der Vermarktung und die Kombination von Informationsangeboten mit kommerziellen Zusatzdiensten zu erörtern sein.

Klarstellend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es hier nicht um die Verarbeitung und Sammlung *personenbezogener* Daten gehen soll, sondern um das Verhalten von Informationen über die Behörden, Verwaltungsverfahren und die Rechtslage, wie Art. 7 und 21 DLR sie verlangen. Personenbezogene Daten sind hier nur insoweit betroffen, als in diesem Zusammenhang auch Auskunft über Namen und dienstliche Kontaktdaten von zuständigen Mitarbeitern der jeweiligen Stelle gegeben werden kann. Deren Veröffentlichung haben Angehörige des öffentlichen Dienstes regelmäßig im Rahmen der behördlichen Organisation ihres Außenkontaktes hinzunehmen<sup>8</sup>.

## B. Institutionalisierte Verwaltungsinformation

Im Zusammenhang mit der Richtlinienumsetzung interessieren drei Grundkonstellationen des Informationsmanagements: Zum einen im Verhältnis Verwal-

<sup>6</sup> Heckmann, K&R 2009, 1 (2); Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (235 f.); Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 272 (276 f.); Vorstellung von acht Gestaltungsoptionen zum Aufbau eines Wissensmanagements für Einheitliche Ansprechpartner bei v. Lucke, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 185 (195 ff.).

<sup>7</sup> Zum Begriff im Zusammenhang der Rechtsetzung Hill, DÖV 2007, 809 (814), der feststellt, dass ein Geschäftsmodell die Ausrichtung an bestimmten Zielen beschreibt.

<sup>8</sup> BVerwG, DuD 2008, 696; s. auch OVG Rheinland-Pfalz, MMR 2008, 635 f.; dazu Braun, RiA 2008, 80. Gerade im Kontext der zunehmenden Öffnung der Verwaltung nach außen, bspw. im Kontext von Web 2.0-Angeboten, wird ein Bedürfnis nach Veröffentlichung von Mitarbeiterdaten zunehmen; allgemein zum Problem Guckelberger, ZBR 2009, 332 ff.

tung/Bürger, zum anderen zwischen verschiedenen Behörden bzw. Verwaltungsträgern und schließlich das behördeninterne Vorhalten und Aufbereiten von Informationen. Insbesondere in den vergangenen beiden Jahrzehnten ist für diese Nutzergruppen bereits ein umfangreiches Angebot an Informationsdatenbanken und Wissensmanagement-Systemen entwickelt worden. Ein beispielhafter Überblick:

Zunächst einmal verfügt nahezu jede Behörde über einen Internetauftritt, auf dem sie für jedermann Informationen über ihre Tätigkeit, Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten, meist auch Formulare und wichtige Rechtsgrundlagen bereithält. Für die Umsetzung der Informationspflichten nach Art. 7 DLR gegenüber Dienstleistungserbringern sind diese Angebote nicht hinreichend, da sie jeweils nur den eigenen Tätigkeitsbereich einer Behörde abdecken und allenfalls Hinweise und Links zu anderen zuständigen Stellen enthalten. Auch für einen zur Informationserteilung verpflichteten Einheitlichen Ansprechpartner wäre es ein kaum handhabbarer Aufwand, wenn seine Mitarbeiter auf jede Anfrage hin auf einzelnen Behörden-Homepages recherchieren müssten. Festzuhalten bleibt allerdings: Die Informationen stehen bereit, nur sind sie nicht oder nicht systematisch miteinander verknüpft. Es fehlt der Überblick.

Zahlreiche Bundesländer haben inzwischen eigene Verwaltungsportale aufgebaut oder bauen diese gerade aus, auf denen jener Überblick gegeben werden soll. Beispielsweise bieten [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de), [www.verwaltung.bayern.de](http://www.verwaltung.bayern.de), [bus.rlp.de](http://bus.rlp.de), [service.brandenburg.de](http://service.brandenburg.de) oder [service.schleswig-holstein.de](http://service.schleswig-holstein.de) nach Lebenslagen, Leistungen oder Orten geordnet Auskünfte über rechtliche Anforderungen, Verwaltungsdienstleistungen sowie Prozess- bzw. Verfahrensbeschreibungen. Dabei sind sowohl kommunale als auch Landesbehörden ebenso wie Kammern einbezogen. Speziell auf Existenzgründer ausgerichtet bieten etwa das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit [www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de) und die KfW mit [www.startothek.de](http://www.startothek.de) Datenbanken mit individuell einstellbaren Suchfunktionen für Rechtsvorschriften, Behördenzuständigkeiten und To-Do-Listen. Die dortigen Informationen decken vorrangig den Gründungsprozess ab; den laufenden Betrieb eines Unternehmens jedoch nur teilweise, bspw. durch Hinweise zu steuerlichen Pflichten und betriebswirtschaftlichen Themen.

Alle diese Modelle eignen sich grundsätzlich für das Informationsmanagement der Verwaltung gegenüber dem Bürger, aber auch innerhalb der Verwaltung. So sind die Länderportale teilweise auch darauf ausgerichtet, von Verwaltungsmitarbeitern genutzt zu werden und verfügen zu diesem Zweck über eine gesonderte Registrierungsmöglichkeit mit erweiterten Funktionen, teilweise bestehen hierfür gesonderte Portale. In organisatorischer Hinsicht ist für die genannten Angebote kennzeichnend, dass nach außen der jeweilige Verwaltungsträger auftritt und im Innenver-

hältnis eine Betreuung der Inhalte und/oder der technischen Realisierung (auch) durch Private erfolgt<sup>9</sup>.

Daneben existieren unter anderem mit Beck-online, Juris und LexisNexis von Privaten<sup>10</sup> betriebene Rechts- und Informationsdatenbanken, die sowohl durch die Verwaltung als auch durch den privaten Sektor genutzt werden. Diese bieten allerdings bislang keine „Lebenslagen“-Orientierung und setzen bei der Recherche ein gewisses Maß an juristischen Vorkenntnissen voraus. Sie eignen sich daher eher für die Nutzung durch die Verwaltung und (rechts-)beratende Berufe, weniger für Unternehmensgründer.

Schließlich wird zum Wissensmanagement zwischen, aber auch innerhalb von Behörden häufig auf sogenannte Sharepoints – einer Gruppe zugängliche Webanwendungen, in denen die Benutzer Informationen ablegen und für alle anderen Benutzer bereitstellen können – zurückgegriffen<sup>11</sup>.

## C. Geschäftsmodelle

### I. Trägerschaft durch die Verwaltung

Wie die vorstehend dargestellten Beispiele von Landesportalen zeigen, werden Verwaltungsebenen übergreifende Wissensmanagement-Projekte in der Praxis kaum ohne Beteiligung des privaten Sektors realisiert. Gleichwohl handelt es sich hierbei häufig nur um eine Unterstützung in Teilbereichen, die weiter unten unter dem Begriff der funktionalen Privatisierung erläutert werden soll. Nach außen tritt dagegen meist allein der jeweilige Verwaltungsträger auf, so dass die Organisationsform eine öffentlich-rechtliche ist – oder aber die Verwaltung tritt zwar als juristische Person des Privatrechts auf, jedoch bleiben Trägerschaft und Handeln dem staatlichen Sektor zuzuordnen (Organisationsprivatisierung). Rechtlicher Erörterungsbedarf besteht hier vorrangig in organisations- und vergaberechtlicher Hinsicht. Ebenso wie Art. 6 und 8 DLR begründet auch Art. 7 Abs. 1 und 2 einen faktischen Zwang der verschiedenen Verwaltungsträger zur Kooperation, da die zu erteilenden Auskünfte auch die Zuständigkeiten und Anforderungen anderer Behörden umfassen.

---

<sup>9</sup> Etwa bei der Startothek inhaltliche und technische Betreuung durch die LexisNexis Deutschland GmbH; bei service-bw technische Realisierung und Betrieb durch eine T-Systems-Tochtergesellschaft; bei service.schleswig-holstein.de Betreuung des Prozessregisters durch die Picture GmbH, dagegen technischer Betrieb durch die Anstalt des öffentlichen Rechts dataport.

<sup>10</sup> Bei der juris GmbH ist der Bund zu 50,01 % Anteilseigner.

<sup>11</sup> Exemplarisch dazu *Glock/Broens*, VM 2008, 273 ff.

## 1. Kooperation, insbesondere Content Syndication

Der Projektbericht des Deutschland-Online-Vorhabens Dienstleistungsrichtlinie enthält zum Wissensmanagement den Vorschlag, ein zentrales Content Management-System aufzubauen, aus dem die jeweiligen Einheitlichen Ansprechpartner, aber auch generell Verwaltungsträger, Inhalte in ihre Informationsportale integrieren können (sog. Content Syndication<sup>12</sup>). Dabei sollen ein mit Vertretern aller betroffenen Verwaltungsebenen besetzter Koordinierungsausschuss mit Fachausschüssen und Geschäftsstelle für eine abgestimmte, standardisierte Vorhaltung und Pflege der Inhalte der zentralen Informationsdatenbank sorgen<sup>13</sup>. Ähnlich wird es bereits in Baden-Württemberg praktiziert, wo das Land Basisinformationen und -texte zu Behördenzuständigkeiten sowie materiell-rechtlichen Anforderungen an verschiedenste Vorhaben bzw. Lebenslagen bereitstellt, die die Kommunen für ihren eigenen Web-Auftritt übernehmen können und nur durch örtliche Besonderheiten ergänzen<sup>14</sup>. Auch in Schleswig-Holstein ist für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, angesichts der Normierung in einem allgemeinen E-Government-Gesetz<sup>15</sup> als Basisdienst aber auch darüber hinaus, ein Informationssystem nach diesem Modell vorgesehen, bei dem Land, Kommunen und Kammern durch eine gemeinsame Redaktion die Inhalte eines Zuständigkeitsfinders und eines Prozessregisters pflegen<sup>16</sup>. Ein derartiges Vorgehen lässt sich sowohl für die Erfüllung der Informationspflichten nach außen als auch verwaltungsintern und -übergreifend für die kooperative Verfahrensabwicklung nutzen.

### a) Verwaltungskooperation und Grundgesetz

Hier ergeben sich zunächst Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltungskooperation. Zusammenschlüsse verschiedener Hoheitsträger müssen sich der verfassungsrechtlichen Frage nach einer demokratie- und rechtsstaatswidrigen Mischverwaltung stellen. Aus Art. 30, 83 ff. GG folgt als Ausprägung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, dass im Grundsatz die Verwaltung des Bundes und der Länder getrennt voneinander einzurichten sind<sup>17</sup>. Ein Zusammenwirken der Verwaltungen von Bund und Ländern ist zwar nicht generell verboten, doch sind im Grundgesetz nicht vorgesehene Kompetenzverschiebungen auch mit Zu-

<sup>12</sup> Inhalte eines zentralen Providers werden über Schnittstellen in dezentrale Portale integriert oder mehrere dezentrale Akteure stellen sich Inhalte gegenseitig zur Weiternutzung zur Verfügung; Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D, S. 84, 88.

<sup>13</sup> So im Modell des Projektberichts Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D. IV., S. 100 ff.

<sup>14</sup> Siehe [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de); dazu *Schuppan*, VM 2008, 66 (72).

<sup>15</sup> GVOB 2009, 398; dazu *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>16</sup> Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein, Entwurf 0.5 10.07.2009 (nicht veröffentlicht).

<sup>17</sup> *BVerfG*, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. 2 BvR 2434/04, Rn. 152; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 832; *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, 1967, S. 264.

stimmung der Beteiligten nicht zulässig, wie das BVerfG wiederholt betont hat<sup>18</sup>. Maßgeblich ist dabei nicht, ob es sich begrifflich um Mischverwaltung handelt, sondern es kommt auf die Einhaltung der Grundsätze Kompetenzwahrung (Delegationsverbot), Umgehungsverbot, Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und Verantwortungsklarheit an<sup>19</sup>. Unterhalb der Ebene des mit Sachentscheidungen verbundenen Vollzugs von Aufgaben sind koordinierende und informierende Tätigkeiten zwischen Bund und Ländern<sup>20</sup>, aber auch unterstützende Zusammenarbeiten wie Organleihe und Amtshilfe<sup>21</sup> nicht ausgeschlossen, aber rechtfertigungsbedürftig. Grenzen bilden dann vor allem die Grundsätze eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und der Verantwortungsklarheit. Diese gelten nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch im Verhältnis von Land und Kommunen<sup>22</sup>. Darüber hinaus gestattet mittlerweile der neue Art. 91c Abs. 1 GG für das Bund-Länder-Verhältnis ganz allgemein ein Zusammenwirken beim Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten IT-Systeme<sup>23</sup>.

Die Erteilung von Informationen nach Art. 7, 21 DLR durch die Verwaltung gegenüber dem Einzelnen ist zwar nicht der klassischen Eingriffsverwaltung zuzuordnen und nicht mit Sachentscheidungen verbunden. Dennoch handelt es sich um außengerichtete und mit subjektiven Rechten – Informationsansprüchen aus der Richtlinie – verbundene Verwaltungstätigkeit<sup>24</sup>. Somit muss sich eine gemeinsame Erfüllung der Informationspflicht etwa durch Bund und Länder oder Länder und Kommunen auch an den oben genannten Grundsätzen wie Kompetenzwahrung und Eigenverantwortlichkeit messen lassen. Ein Zusammenschluss zur Informationsaufbereitung und zum Betrieb einer Informationsdatenbank nach dem Modell

<sup>18</sup> BVerfGE 4, 115 (139); 32, 145 (156); 63, 1 (39 ff.); 108, 169 (181 f.); BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. 2 BvR 2434/04, Rn. 153 ff.; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2005, Art. 83 Rn. 28 ff.; *Lerche*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, Loseblatt-Sammlung, Art. 83 Rn. 85 f.; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 186, 188, 191.

<sup>19</sup> BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. 2 BvR 2434/04, Rn. 152 ff.; *Cornils*, ZG 2008, 184 (198); *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 49 ff.; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark (Fn. 18), Art. 83 Rn. 29 ff.; s. auch *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I, 10. Aufl. 1973, S. 451.

<sup>20</sup> BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. 2 BvR 2434/04, Rn. 163.

<sup>21</sup> BVerfGE 63, 1 (41 f.); so auch *Lerche*, in: Maunz/Dürig (Fn. 18), Art. 83 Rn. 109; *Katz*, Staatsrecht, 17. Aufl. 2007, § 21 Rn. 474, 264; *Hermes*, in: Dreier (Fn. 19), Art. 83 Rn. 51 f.

<sup>22</sup> Eingehend hierzu *Erichsen/Büdenbender*, NWVBl 2001, 161 (166 ff.); s. auch *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.

<sup>23</sup> BGBl I 2009, 2248; speziell zu Art. 91c GG s. *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; *Sichel*, DVBl 2009, 1014 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; *Henneke*, Der Landkreis, 2009, 223 ff.; s. auch *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 15.07.2009), Art. 91c Rn. 9 ff.

<sup>24</sup> *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (644) weist auch auf die mögliche Grundrechtsrelevanz von Informationsnetzwerken als zentrale Entscheidungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung hin.

der Content Syndication erfolgt allerdings ohne unmittelbare Außentätigkeit, da die zentral bereit gestellten Inhalte in die Internetseiten (oder auch interne Informationssysteme) jedes einzelnen Verwaltungsträgers integriert werden. Die Auskunftserteilung ist somit der jeweiligen Behörde allein zurechenbar, solange die Übernahme der zentral bereitgehaltenen Inhalte als freiwilliges Zueigenmachen erfolgt. Aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung sowie der Ergänzungsmöglichkeit um eigene Inhalte besteht keine Gefahr einer einseitigen, fremdbestimmten Informationserteilung.

Auch die im DOL-Projektbericht vorgeschlagene Einrichtung eines mit Vertretern aller Beteiligten besetzten Koordinationsausschusses und einer Geschäftsstelle<sup>25</sup> wird nicht gegenüber dem Bürger leistend oder eingreifend tätig, sondern dient der inhaltlichen Abstimmung der bereitzustellenden Inhalte sowie dem Betrieb der zentralen Informationsdatenbank. Sie wäre insoweit mit dem IT-Planungsrat nach Art. 91c GG n.F. vergleichbar; unter Umständen könnten diesem die Aufgaben auch übertragen werden. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Eigenverantwortlichkeit und Verantwortungsklarheit bleiben hierbei gewahrt, da alle Beteiligten an der Erarbeitung und Vereinheitlichung der Inhalte mitwirken können und deren Einbettung in das eigene Informationsangebot freiwillig bleibt sowie um eigene Inhalte ergänzt werden kann.

## b) Kooperationsformen

Auf der Ebene des einfachen Rechts sind sodann die Möglichkeiten der organisatorischen Ausgestaltung einer solchen Kooperation zu klären. Die Notwendigkeit einer verbindlichen Organisationsstruktur besteht im Content Syndication-Modell deshalb, weil eine zentrale Informationsdatenbank, ein Koordinierungsausschuss und eine Geschäftsstelle eingerichtet werden sollen, wofür unter anderem Zuständigkeiten, Pflichten und Kostentragung vereinbart werden müssen. Vielfach werden die Möglichkeiten gemeinsamer Einrichtungen von Verwaltungsträgern auch unter dem Begriff *Shared Service Center* diskutiert, der aus der Betriebswirtschaftslehre stammenden Idee, gleichartige Prozesse verschiedener Abteilungen eines Unternehmens in einer eigenen Organisationseinheit zur effizienteren Erledigung zusammenzufassen<sup>26</sup>.

Die relativ umfangreich normierten Kooperationsformen nach den Landesgesetzen über kommunale Zusammenarbeit (Gemeinschaftsarbeit) sind in diesem Zusammenhang von Interesse, da sie teilweise neben Kommunen auch anderen öffent-

<sup>25</sup> Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D. IV., S. 100 ff.

<sup>26</sup> Weiterführend zum Begriff *Ruge*, NdsVBl 2008, 89 (91); Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Verwaltungs-Service-Zentrum für Verwaltungsgemeinschaften – Konzept einer neuen Arbeitsteilung, Managementfassung, 2008, S. 5 ff.; zum Gedanken der „Shared Services Center“ bspw. *Schütz*, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2005, S. 23 ff.; *Maier/Gebele*, DVP 2007, 270 ff.; vgl. auch *Schulz*, One-Stop Government, 2007, S. 15 ff., 49 ff.; *Lietz*, in: Zechner (Hrsg.), E-Government – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, 2007, S. 269 ff.; zum Aspekt der Arbeitsteiligkeit *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.).



lich-rechtlichen Körperschaften offenstehen. Sie könnten sich daher auch für das vorgestellte Modell eignen, das auf eine Zusammenarbeit über die kommunale Ebene hinaus angelegt ist und ein bundeseinheitliches Vorgehen unter Einschluss von Ländern, Gemeinden, Landkreisen und Kammern (je nach Bundesland zusätzlich: Ämtern) anstrebt. Zudem könnten einige der kommunalrechtlichen Vereinbarungs- bzw. Organisationsformen sich als sinnvoller Zusammenschluss der kommunalen Beteiligten erweisen, der dann anstelle einer hohen Zahl einzelner Kommunen eine Kooperation mit dem Land und anderen Körperschaften eingehen könnte. Diese Funktion ließe sich andererseits aber auch den bereits bestehenden kommunalen Spitzenverbänden übertragen<sup>27</sup>.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Figur der Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ SH<sup>28</sup>. Nach dieser Vorschrift können Körperschaften des öffentlichen Rechts vertraglich vereinbaren, dass eine von ihnen für ihre Aufgabenerfüllung die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt oder eine Einrichtung eines anderen Beteiligten mitbenutzt. Die Aufgabenträgerschaft verbleibt bei ihrem ursprünglichen Träger. Auch außerhalb des Kommunalrechts und des unmittelbaren Anwendungsbereichs der Gesetze über kommunale Zusammenarbeit wäre ein derartiger öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Ländern, Kammern und weiteren Beteiligten möglich. Lediglich bei kommunaler Beteiligung wäre die Einhaltung der Vorschriften über die kommunale Zusammenarbeit zwingend; die dort genannten Kooperationsformen sind abschließend<sup>29</sup>. Die Verwaltungsgemeinschaft würde es im Fall der Content Syndication ermöglichen, dass einer der Beteiligten seine technische Infrastruktur für den Betrieb der Informationsdatenbank zur Verfügung stellt oder auch, dass die Geschäftsstelle bei einer der teilnehmenden Körperschaften eingerichtet wird. Die anderen Beteiligten leisten dann einen finanziellen Ausgleich, im Verhältnis zwischen den Ländern etwa nach dem Königsteiner Schlüssel<sup>30</sup>. Auf diese Weise wird es für die Kooperation entbehrlich, eigenes Personal und Sachmittel vorzuhalten.

Ebenfalls von Interesse ist die Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts oder – jedenfalls für Kommunen – eines Zweckverbandes für E-Government-Angelegenheiten<sup>31</sup>. Hier erfolgt die Zusammenarbeit in Form einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Sie kann sinnvoll sein,

<sup>27</sup> So Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D. IV, S. 101.

<sup>28</sup> Ähnlich etwa § 167 KV MV; als Zweckvereinbarung bezeichnet in Art. 7 ff. BayKommZG, § 5 NdsKommZG, § 12 ZwVG RP, § 3 SächsGKG.

<sup>29</sup> *Burgi*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2008, § 19 Rn. 1; *Dehn*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 5 SH, § 1 GkZ Erl. 6.1.

<sup>30</sup> So im Vorschlag des Projektberichts „Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“, Stand 24.09.2008, Kap. D. IV, S. 104. Aktuelle Werte des Schlüssels: *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*, Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2009 v. 04.12.2008, BAnz Nr. 191 v. 16.12.2008, S. 4484.

<sup>31</sup> Zum Zweckverband *Henning*, KommP Spezial 2/2008, 92 ff.; zustimmend *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (274).

wenn die Tätigkeit des Informationsverbundes ein Ausmaß annimmt, welches einen mandatierten Kooperationsbeteiligten wie im vorbezeichneten Fall der Verwaltungsgemeinschaft überlasten würde. Auch hier gilt, dass ein Zusammenschluss von Kommunen mit anderen Verwaltungsträgern davon abhängt, ob das jeweilige Landesgesetz über kommunale Zusammenarbeit dies zulässt. Bei länderübergreifenden Verbindungen bedarf es eines Staatsvertrages<sup>32</sup>.

Auch im Rahmen der schleswig-holsteinischen Überlegungen zur Richtlinienumsetzung ist die Gründung einer Anstalt vorgesehen, die das Land, die Gemeinden, die Kreise, die Handwerks- sowie die Industrie- und Handelskammern tragen sollen<sup>33</sup>. Zum Zweck der Informationserteilung verlangt § 3 Abs. 4 Satz 3 EA-Gesetz, dass die Anstalt ein elektronisches Wissens- und Informationssystem betreibt<sup>34</sup>.

### c) Kooperations- und Informationszwang

Die unter dem Gesichtspunkt rechtsstaatlicher und demokratischer Anforderungen vorteilhafte Freiwilligkeit der Beteiligung an einem solchen Modell hat andererseits zur Folge, dass eine Einheitlichkeit des Vorgehens nicht verbindlich sichergestellt werden kann. Es ist nicht gewährleistet, dass für ausnahmslos alle von der Richtlinie betroffenen Verwaltungsträger systematisch und vernetzt Informationen über Zuständigkeiten, Anforderungen und Prozesse vorliegen. Hier stellt sich die Frage, welche Wege einer verpflichtenden Kooperation bestehen. Auch für den Fall, dass die Beteiligung an einem Informationsverbund zunächst freiwillig bleibt, aber durch eine Teilnahme (nahezu) aller Behörden eine faktische Verbindlichkeit erfährt, sind die Möglichkeiten und Bedingungen eines Übergangs zu zwingenden Organisationsformen auszuloten.

Hierbei ist zunächst zu klären, ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine zwangsweise Beteiligung von Gemeinden an E-Government- bzw. Informationsmanagement-Verbünden zulässt. Die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und den Landesverfassungen festgehaltene Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet eine Organisationshoheit in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Örtliche Angelegenheiten können allerdings auch mittelbar betroffen sein, wenn organisatorische Vorgaben für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben die Aufbau- und Ablauforganisation der Kommune insgesamt betreffen<sup>35</sup>. Die Organisationshoheit, die „im Rahmen der Gesetze“ besteht, garantiert zum einen den Kernbereich eigenständiger organisatorischer Gestaltungsfähigkeit und zum anderen, bezogen auf die einzelnen Aufgaben, einen hinreichenden Spielraum, deren Bewältigung selbst verantworten

<sup>32</sup> *Burgi* (Fn. 29), § 19 Rn. 7; *Oebbecke*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. I, 3. Aufl. 2007, § 29 Rn. 26 f.

<sup>33</sup> Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ v. 17.09.2009, GVBl 2009, 577; dazu auch *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

<sup>34</sup> S. dazu auch *Schulz*, in diesem Band, S. 149 (163 f.).

<sup>35</sup> BVerfGE 91, 228 (240); speziell zu Vorgaben im Rahmen des E-Government *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (275 f.).

zu können<sup>36</sup>. Gesetzgeberische Vorgaben und kommunale Eigenständigkeit sind also in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Eine organisatorische Maßnahme wie das Wissensmanagement kann sinnvoll nur einheitlich für die Verwaltung einer Kommune eingerichtet werden, ohne dass dabei nach einem Bezug zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis unterschieden wird – allenfalls beim Umfang der Preisgabe von Informationen über die eigenen Abläufe ließe sich differenzieren. Es besteht wegen der Pflicht zur einheitlichen Verfahrensabwicklung und Informationserteilung aus Art. 6, 7 DLR gerade ein Bedürfnis nach verfahrensübergreifenden, vernetzten Informationen. Somit wäre durch Regelungen zur verpflichtenden Teilnahme an einem landes- oder sogar bundeseinheitlichen Wissensmanagementverbund auch die Organisationshoheit in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises betroffen. Zugleich ist aber das Erteilen von Auskünften – auch bezüglich der Verwaltungsverfahren im eigenen Wirkungskreis – ersichtlich keine eigenständige Aufgabe bzw. eigene Angelegenheit im Sinne der Terminologie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern nur Bestandteil der jeweiligen fachrechtlichen Aufgabe. Somit wäre eine Zwangskooperation beim Informationsmanagement auch nicht als Aufgabenentzug zu werten. Da die Informationstätigkeit und das Wissensmanagement Querschnittscharakter besitzen und nicht unmittelbar die Ablauforganisation und Sachentscheidungen in örtlichen Angelegenheiten berühren, ist der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt. Gesetzgeberische Maßnahmen sind daher einer Rechtfertigung zugänglich.

Dennoch stellt sich die Pflicht zur Teilnahme an institutionalisierten Formen des Wissensmanagements gegenüber freiwilligen Zusammenschlüssen nicht generell als zwingend erforderlich dar. Daher sollte auf zwangsweise Zusammenschlüsse erst als letztes Mittel zurückgegriffen werden, wenn der Weg der Freiwilligkeit sich im Einzelfall als unzureichend erweist<sup>37</sup>. Anderenfalls könnte eine zwangsweise Kooperation durch oder aufgrund eines Gesetzes unverhältnismäßig sein. In Übereinstimmung hiermit haben nach den Gesetzen über kommunale Zusammenarbeit in einigen Ländern die Aufsichtsbehörden die Befugnis, die Eingehung bestimmter Kooperationen zu erzwingen, wenn dafür ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht bzw. die einzelnen Beteiligten zur alleinigen Aufgabenerfüllung nicht in der Lage sind<sup>38</sup>. Wo das Landesrecht einen solchen Zwang nicht vorsieht, kann er angesichts der kommunalen Organisationshoheit nicht zulässig sein<sup>39</sup>.

In ähnlicher Weise regelt das schleswig-holsteinische E-Government-Gesetz (EGovG SH)<sup>40</sup>, dass bei der verwaltungsträgerübergreifenden elektronischen Ver-

<sup>36</sup> BVerfGE 91, 228 (238 ff.); *Tettinger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 18), Art. 28 Rn. 228.

<sup>37</sup> Ähnlich *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (274).

<sup>38</sup> Z.B. in §§ 11, 27 GkZ BW, §§ 13, 29 HessKGG, §§ 50, 73 SächsKomZG, § 7 GkZ SH.

<sup>39</sup> *Dehn*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 5 SH, § 18 GkZ Erl. 1.

<sup>40</sup> Gesetz zur elektronischen Verwaltung in Schleswig-Holstein v. 08.07.2009, GVOBl 2009, 398; dazu *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.

fahrendenabwicklung eine Interoperabilität vorrangig durch ein freiwilliges abgestimmtes Vorgehen der jeweiligen Körperschaften sicherzustellen ist. Erst im Fall des Scheiterns dieser Abstimmung soll eine Regelung im Verordnungswege zulässig sein. Der Zwang zum Einsatz bestimmter Fachanwendungen ist nach dem Gesetz nur im Bereich der übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zulässig.

Daran anknüpfend geht das schleswig-holsteinische EA-Gesetz<sup>41</sup> davon aus, dass für den Betrieb eines Wissens- und Informationssystems durch die Anstalt „Einheitlicher Ansprechpartner“ auf die Regelungen des EGovG oder einer Kooperationsvereinbarung zurückgegriffen werden kann<sup>42</sup>.

Für andere Verwaltungsträger gibt es keine vergleichbare Selbstverwaltungsgarantie. Auch Kammern sind zwar Selbstverwaltungskörperschaften, doch handelt es sich dabei nicht um einen verfassungsrechtlich gesicherten Status. Daher sind dem Gesetzgeber organisatorische Vorgaben in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit ohne Weiteres möglich<sup>43</sup>.

Zu fragen ist des Weiteren, ob und inwieweit eine Verpflichtung der an einer Kooperation Beteiligten, Informationen über ihre örtliche Organisation und Verfahrensabläufe an ein zentral betriebenes Wissensmanagement-System zu liefern, zulässig ist. Dies könnte allenfalls im Hinblick auf kommunale Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft problematisch sein, die die Gemeinden eigenverantwortlich und damit frei von staatlicher Determinierung wahrnehmen können. Für eine Zulässigkeit einer solchen Verpflichtung spricht bereits, dass darin kein Entzug der Informationspflicht der Gemeinden liegt, denn die eigene Erteilung von Auskünften bleibt den Kommunen möglich; sie müssen lediglich zusätzlich die Informationen an den zentral organisierten Wissensmanagement-Dienst liefern. Da die Kommunen für ihre eigene Auskunftserteilung ohnehin die erforderlichen Informationen abrufbereit halten müssen, handelt es sich ersichtlich auch nicht um eine Überbürdung mit Pflichten.

Ein Eingriff in die Organisationshoheit mit erhöhten Rechtfertigungsanforderungen liegt aber dann vor, wenn Standards etwa für Datenformate oder Schnittstellen vorgegeben werden. Im Hinblick auf die Verpflichtung aus Art. 7 Abs. 1, 3 DLR, Informationen leicht zugänglich, klar und unzweideutig über den Einheitlichen Ansprechpartner verfügbar zu machen, lassen sich einheitliche Vorgaben für die Informationsaufbereitung jedoch als erforderlich rechtfertigen, wenn ohne entsprechende Standards die uneinheitliche Zulieferung von Daten durch die Beteiligten den Betrieb eines zentralen Wissensmanagement-Systems erheblich erschweren oder unmöglich machen würde. Als milderer Mittel gegenüber der Verpflichtung zum Einsatz einer bestimmten Fachanwendung betreffen Standard-Vorgaben auch

<sup>41</sup> Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ v. 17.09.2009, GVBl 2009, 577.

<sup>42</sup> Begründung zu § 3 Abs. 4 Satz 3 EA-Gesetz SH, LT-Drs. 16/2750, S. 33.

<sup>43</sup> *Gmß*, in: Kluth (Hrsg.) Handbuch des Kammerrechts, 2005, Kap. E Rn. 3 ff.; s. auch *Heusch*, ebd., Kap. M Rn. 43.

nicht den Kernbereich der Organisationshoheit, sondern belassen noch einen hinreichenden Spielraum bei der Vorgehensweise und der Auswahl von IT-Produkten. Sie sind daher als gerechtfertigt anzusehen, sofern die Beteiligten nicht aufgrund freiwilliger Absprachen interoperable Daten liefern. Demgegenüber wäre die Festlegung auf eine bestimmte Software, die meist auch Arbeitsabläufe prägt, regelmäßig ein nicht erforderlicher Eingriff in die eigenverantwortliche Organisation örtlicher Angelegenheiten.

#### d) Vergaberecht

Lange Zeit unklar war die Ausschreibungspflichtigkeit öffentlich-rechtlicher Zusammenschlüsse<sup>44</sup>.

#### aa) EuGH-Rechtsprechung

Die Entscheidung des EuGH zur Stadtreinigung Hamburg bringt nun zumindest in Ansätzen mehr Klarheit: Es fehlt an einem öffentlichen Auftrag und damit einer Vergaberechtspflichtigkeit, wenn mehrere öffentliche Stellen (hier: vier niedersächsische Kommunen) eine weitere öffentliche Stelle (hier: die Stadtreinigung Hamburg, Anstalt öffentlichen Rechts) durch einen Vertrag mit der Erbringung von Dienstleistungen (hier: Abfallentsorgung) beauftragen, der (1.) ausschließlich durch Überlegungen und Erfordernisse zur Verfolgung öffentlicher Interessen geprägt ist und (2.) den Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessen nicht beeinträchtigt, also keinem privaten Unternehmen einen Vorteil gegenüber Konkurrenten verschafft<sup>45</sup>. Der EuGH stellt nicht ausdrücklich klar, woran genau er die Vergaberechtsfreiheit festmacht. Das Gericht stellt allerdings fest, dass die auftraggebenden Kommunen zwar keine ähnliche Kontrolle wie über eigene Dienststellen im Sinne der Teckal-Kriterien<sup>46</sup> ausüben, hält jedoch die Situation für vergleichbar, indem er wiederholt auf die hinter den Teckal-Kriterien und der Vergabekoordinierungs-Richtlinie 92/50/EG stehenden Ziele verweist<sup>47</sup>. Zudem hat sich der Gerichtshof von der Überlegung leiten lassen, dass es jeder öffentlichen Stelle freistehe, anstelle einer Beschaffung am Markt ihre öffentlichen Aufgaben mit eigenen Mitteln, auch in Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen, zu erfüllen. Hierbei sei die Über-

<sup>44</sup> S. etwa *Burgi*, NZBau 2005, 208 (210 f.); *Krajewski/Kronawitter*, DVBl 2008, 355 (361 ff.); OLG Düsseldorf NZBau 2004, 398 ff.; OLG Naumburg, NZBau 2006, 58 ff.

<sup>45</sup> EuGH Rs. C-480/06, Rn. 47 (Stadtreinigung Hamburg) unter Verweis auf Rs. C-26/03, Slg. 2005, I-1, Rn. 50 f. (Stadt Halle und RPL Lochau); ähnliche Argumentation bereits bei *Burgi*, NZBau 2005, 208 (210 f.); anders noch OLG Naumburg, NZBau 2006, 58 (60 f.); OLG Düsseldorf, NZBau 2004, 398 ff. Die beiden letztgenannten Entscheidungen stellen vorrangig darauf ab, dass sich der Beschaffungsvorgang ohne Beauftragung der Nachbarkommune im Wettbewerb auf einem entwickelten Markt abspielen würde.

<sup>46</sup> EuGH Rs. C-107/98, Slg. 1999, I-8121, Rn. 50 (Teckal); Rs. C-26/03, Slg. 2005, I-1, Rn. 49 (Stadt Halle und RPL Lochau).

<sup>47</sup> EuGH Rs. C-480/06, Rn. 34, 36, 47 (Stadtreinigung Hamburg).

tragung der Ausführung auf eine andere Körperschaft eine mögliche Form der Kooperation<sup>48</sup>.

Noch in der Teckal-Entscheidung hatte der EuGH im Hinblick auf die Kooperation ausdrücklich das Kriterium des *Vertrages* zwischen zwei *verschiedenen* Personen verneint, da sich Auftraggeber und -nehmer zwar rechtlich voneinander unterscheiden ließen, dies jedoch im Hinblick auf die bestehende Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle vergaberechtlich anders zu beurteilen sei<sup>49</sup>. Bereits in der Sache RPL Lochau bezeichnet der Gerichtshof dagegen die Teckal-Kriterien als „weitere Umstände (...), unter denen eine Ausschreibung nicht obligatorisch ist, auch wenn der Vertragspartner eine Einrichtung ist, die sich vom öffentlichen Auftraggeber rechtlich unterscheidet“. Mit Blick auf die nunmehrige Entscheidung zur Stadtreinigung Hamburg lässt sich die Ausnahme vom Vergaberecht erst recht nicht mehr an der mangelnden rechtlichen Verschiedenheit festmachen. Vielmehr hat der EuGH stillschweigend als zusätzliches, teleologisches Kriterium für die Ausschreibungspflicht das Bestehen einer Markt- bzw. Wettbewerbsrelevanz des jeweiligen Vertrages eingeführt<sup>50</sup>, bei der alle diejenigen Aufträge ausscheiden, die als Organisationsakt einer eigenen Erfüllung gleichgesetzt werden können, sich also nicht auf dem Markt privater Anbieter abspielen<sup>51</sup>.

Es bleibt damit andererseits bei dem Grundsatz, dass öffentlich-öffentliche Kooperationen nicht generell vom Vergaberecht befreit sind<sup>52</sup>. Eine Auftragsvergabe an einen Eigenbetrieb der Nachbarkommune, die in erster Linie eine Gewinnerzielung oder das Verdrängen eines privaten Anbieters vom Markt anstrebt, wäre, wenn man die neuen Kriterien der EuGH-Entscheidung „Stadtreinigung Hamburg“ ernst nimmt, als öffentlicher Auftrag ausschreibungspflichtig, da es ihr nicht ausschließlich um das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung geht<sup>53</sup>.

Der neuen Entscheidung ist zuzustimmen, denn die Aufgabenerledigung im Wege der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften beeinflusst – wenn die beiden aufgestellten Kriterien erfüllt sind – nicht die Ziele des freien Wettbewerbs. Das Vergaberecht regelt nicht, ob öffentliche Stellen überhaupt Waren und Leistungen auf dem Markt privater Anbieter zu beschaffen haben, sondern erst das „Wie“ der Auswahlen, wenn sich der Auftraggeber für eine solche Beschaffung entschieden hat. So entgeht zwar auch im Fall der Stadtreinigung Hamburg dem Markt privater Entsorgungsunternehmen ein Auftrag. Indem jedoch die beteiligten Kommunen die Entsorgung durch Vertrag unter sich aufteilen und sich da-

<sup>48</sup> EuGH Rs. C-480/06, Rn. 38, 45, 47 (Stadtreinigung Hamburg).

<sup>49</sup> EuGH Rs. C-107/98, Slg. 1999, I-8121, Rn. 49 f. (Teckal).

<sup>50</sup> Siehe EuGH Rs. C-480/06, Rn. 47 f. (Stadtreinigung Hamburg); Rs. C-26/03, Slg. 2005, I-1, Rn. 50 f. (Stadt Halle und RPL Lochau).

<sup>51</sup> So auch *Burgi*, NZBau 2005, 208 (211).

<sup>52</sup> EuGH Rs. C-84/03, Slg. 2005, I-139, Rn. 38 ff. (Kommission/Königreich Spanien); *Burgi*, NZBau 2005, 208 (211).

<sup>53</sup> Ähnliches deutet *Faber*, Eildienst LKT NRW 2009, 340 (342) an.

bei offensichtlich allein vom öffentlichen Interesse an ihrer Aufgabenerfüllung leiten lassen, beeinflusst der Vertrag den Markt der privaten Anbieter nicht durch Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Betriebe.

**bb) Schlussfolgerung für das kooperative Wissensmanagement**

Dasselbe muss nun auch für das Wissensmanagement gelten. Erfolgt seine Organisation wie im Vorschlag des Deutschland-Online-Berichts kooperativ durch die zur Informationserteilung verpflichteten öffentlich-rechtlichen Träger, so lassen sich je nach Ausgestaltung die Inhouse-Kriterien der Teckal-Entscheidung oder die neuen Kriterien des Stadtreinigungs-Urteils darauf anwenden. Es macht dabei im Ergebnis keinen Unterschied, ob mehrere Träger eine gemeinsame neue Einrichtung gründen oder ob sie nach dem Modell „Einer für alle“ Aufgaben bzw. Pflichten oder auch nur deren Ausführung auf einen der Beteiligten übertragen. Erst wenn Unternehmen mit privater Beteiligung einbezogen werden sollen, unterliegt die Auswahl dieses Vertragspartners dem Vergaberecht.

**cc) Verknüpfung mit kommerziellen Inhalten, Werbung**

Zweifelhaft ist allerdings, ob die Voraussetzungen der Stadtreinigungs-Entscheidung des EuGH auch dann noch erfüllt wären, wenn das kooperative Informationsangebot mit kommerziellen Zusatzangeboten und Werbeeinhalten angereichert wäre. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessen ist zwar in diesem Fall nicht notwendig beeinträchtigt und eine Begünstigung einzelner Privater gegenüber Konkurrenten nicht ersichtlich, solange potenzielle Werbekunden diskriminierungsfreien Zugang zu dem Angebot haben und deren Aufträge nicht gezielt bestimmten anderen Anbietern von Werbeflächen entzogen werden. Eine ausschließliche Orientierung an der Verfolgung öffentlicher Interessen, wie in der neuen Rechtsprechung gefordert, ist jedoch nicht gewährleistet, denn die kommerziellen Inhalte dienen allenfalls entfernt der Aufgabenerfüllung, indem sie diese (mit-) finanzieren<sup>54</sup>. Somit ist in dieser Konstellation eine Anwendung des Vergaberechts zu fordern.

Eine ähnliche Frage stellt sich, wenn im Content-Syndication-Modell nicht die zentrale Wissensmanagement-Organisationseinheit kommerzielle Inhalte hinzufügt, sondern erst der einzelne Beteiligte, der die bereitgestellten Daten eigenverantwortlich in sein Informationsangebot integriert (und bei Bedarf um eigene Inhalte ergänzt). Dann stehen die werbenden Inhalte nicht mehr in direktem Zusammenhang mit der Leistungserbringung des Wissensmanagement-Verbunds in seiner Gesamtheit, sondern folgen dieser nach. Aber auch hier orientiert sich der einzelne Beteiligte, der als Mitauftraggeber das Angebot des kooperativen Wissensmanagements nutzt, nicht allein am öffentlichen Interesse, seine Informationspflicht ordnungsgemäß zu erfüllen. Die Aufgabenerfüllung wird vielmehr mit einer wirtschaftlichen

---

<sup>54</sup> Umfassend zum Verhältnis von Gewinnerzielungsabsicht und öffentlichem Zweck *Britz*, NVwZ 2001, 380 ff.; zur Zulässigkeit gewinnorientierter Wirtschaftstätigkeit nach nationalem Recht noch unten C. I. 3.

Betätigung verknüpft. Auch wenn die kommerziellen Inhalte optisch getrennt vom sonstigen Informationsangebot, etwa am Rand einer Internetseite und/oder mit dem Hinweis „Anzeige“, präsentiert werden, besteht noch eine große räumliche Nähe und eine Internetseite erscheint stets als Einheit. Die betreffende öffentliche Stelle verhält sich somit nicht marktneutral und müsste vor Eingehung der Kooperation ein geeignetes vergaberechtliches Verfahren anwenden.

## 2. Zentrale Trägerschaft durch die Länder

Eine weitere Option zur Ausgestaltung des Wissensmanagements wäre eine zentrale Trägerschaft durch das jeweilige Bundesland, sei es ergänzend, konkurrierend oder alternativ zum ersten Modell. Die Grundlage für diese Form der Organisation legt etwa Schleswig-Holstein mit § 8 EGovG SH, der das Land ermächtigt, als sogenannte Basisdienste u.a. ein Verwaltungsleistungsverzeichnis, einen Formulardienst und ein Prozessregister über Verwaltungsprozesse einzurichten sowie erforderlichenfalls anderen Verwaltungsträgern eine Teilnahme- oder Nutzungsverpflichtung aufzuerlegen. Für die Vereinbarkeit derartiger Verpflichtungen mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gelten obige Ausführungen entsprechend.

Ein Beispiel für eine zentrale Trägerschaft wird Hessen bieten, wo nach dem Entwurf für ein Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner<sup>55</sup> das Land ein elektronisches Wissens- und Informationssystem zur Verfügung stellt. Alle zuständigen Behörden werden verpflichtet, die sie betreffenden Daten regelmäßig auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen. Nicht ausgeschlossen wird damit, dass die zuständigen Behörden oder ihre Träger zusätzlich ein eigenes Wissensmanagement betreiben.

Inwieweit ein zentralisiertes Vorgehen sinnvoll ist, muss im Einzelfall beurteilt werden. Es ist sowohl denkbar, dass andere mögliche Träger des Wissensmanagements wie Kommunen und Kammern eine ablehnende Haltung hierzu einnehmen und sich vom Land bevormundet fühlen als auch, dass sie die Tätigkeit des Landes als Erleichterung ansehen und bei der Bereitstellung von Informationen wohlwollend zuarbeiten. Aus dieser Perspektive ist auch die Schaffung von Kompetenzen des Landes für den Fall des Scheiterns einer Kooperation ein sinnvoller Ansatz.

## 3. Organisationsprivatisierung

Denkbar wäre schließlich eine Organisation des Wissensmanagements in den Formen des Privatrechts. Eine Organisationsprivatisierung liegt vor, wenn die Aufgabenerfüllung in privatrechtlicher Organisationsform, aber bei fortbestehender öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und Verantwortung erfolgt<sup>56</sup>. So könnte der Betrieb eines Wissensmanagement-Systems etwa auf einen als GmbH organisierten

---

<sup>55</sup> Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner Hessen (EAHG), als Art. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Hessisches Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG (...) und zur Änderung von Rechtsvorschriften, LT-Drs. 18/1050 v. 08.09.2009.

<sup>56</sup> *Burg*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, § 9 Rn. 11.



IT-Dienstleister, deren Gesellschafter z.B. das Land und/oder Kommunen sein könnten, übertragen werden.

#### a) Gesetzesvorbehalt

Hierbei ist fraglich, ob der entsprechende Gründungsakt einem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt unterliegt, also durch den Gesetzgeber oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen müsste. Aus rechtsstaatlich-demokratischen Erwägungen ist ein solcher Gesetzesvorbehalt nur dort geboten, wo der Organisationsakt Grundrechtsrelevanz hat bzw. wesentlich für grundrechtsgeprägte Lebensbereiche ist<sup>57</sup>. In den Landesverfassungen ist dies weiter konkretisiert. So bestimmt z.B. Art. 45 Abs. 2 LV SH, dass die Organisation der Verwaltung sowie Zuständigkeiten und Verfahren durch das Gesetz bestimmt werden, während nach Art. 45 Abs. 3 LV SH die Landesregierung die Einrichtung der Landesbehörden regelt, nicht dagegen die Gründung juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts<sup>58</sup>. Hinzu tritt die Regelung des § 65 LHO SH<sup>59</sup>, der Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen aufstellt, und damit grundsätzlich eine geeignete gesetzliche Ermächtigung und Rahmensetzung für organisatorische Maßnahmen der Exekutive ist, soweit nicht im Einzelfall der jeweilige Organisationsakt eine derartige Grundrechtsrelevanz hat, dass eine speziellere Rechtsgrundlage geboten ist<sup>60</sup>. Dasselbe gilt für die Regelungen der Gemeindeordnungen der Länder, die zur kommunalen Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften bzw. zu entsprechenden Gründungen ermächtigen<sup>61</sup>.

Die von einem Wissensmanagement-Dienstleister wahrgenommenen Tätigkeiten haben für den Einzelnen Bedeutung für die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung, wenn das Informationsangebot auch nach außen zur Verfügung steht und nicht im rein verwaltungsinternen Bereich als Arbeitsunterstützung genutzt wird. Die potenziellen Auswirkungen auf Grundrechtspositionen sind andererseits von geringer Intensität, wenn man berücksichtigt, dass im Rahmen eines Wissensmanagements über die Verwaltungstätigkeit keine personenbezogenen Daten verarbeitet werden<sup>62</sup> und der Betreiber – sei er öffentlich- oder privatrechtlich organisiert – keine Befugnisse zu belastendem Handeln gegenüber dem Einzelnen erhält. Dementsprechend ist eine Notwendigkeit für eine gesonderte, über die genannten

<sup>57</sup> *BVerfGE* 8, 155 (166 ff.); 49, 89 (126 f.); *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 101 Rn. 23; *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers (Fn. 56), § 7 Rn. 4; *Dittmann*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 5. Aufl. 2009, Art. 84 Rn. 4; *König*, *VerwArch* 100 (2009), 214 (218 ff.); *Storr*, *Der Staat als Unternehmer*, 2001, S. 416 ff.

<sup>58</sup> *Riedinger*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar*, 2006, Art. 45 Rn. 19 f., 24.

<sup>59</sup> Vergleichbare Regelungen enthalten § 65 BHO und die anderen Landeshaushaltsgesetze.

<sup>60</sup> *Schliesky*, *DVB1* 1999, 78 (81 ff.); *Storr*, *Der Staat als Unternehmer*, 2001, S. 410 f.

<sup>61</sup> Z.B. Art. 87 BayGO, §§ 116 f. GO LSA, § 102 GO SH.

<sup>62</sup> Abgesehen möglicherweise von Namen und dienstlichen Kontaktdaten der jeweils zuständigen Behördenmitarbeiter; dazu bereits Fn. 8

kommunal- und haushaltsrechtlichen Normen hinausgehende, Ermächtigungsgrundlage für die Übertragung auf eine privatrechtliche Organisationsform nicht ersichtlich.

Ob die Voraussetzungen der jeweiligen Haushalts- bzw. Gemeindeordnung bei Wissensmanagement-Organisationen erfüllt sind, lässt sich nicht pauschal beantworten. Erforderlich ist vor allem ein wichtiges Interesse des jeweiligen Trägers an der Gesellschaftsgründung bzw. -beteiligung<sup>63</sup>. Dabei besteht ein weiter Einschätzungsspielraum, das Interesse kann etwa in der Leistungsfähigkeit der gewählten Organisationsform liegen<sup>64</sup>. Damit verknüpft verlangen die meisten gesetzlichen Vorschriften zudem, dass der angestrebte Zweck nicht auf andere Weise bzw. durch eine andere Organisationsform besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann<sup>65</sup>. In einigen Gemeindeordnungen tritt eine Subsidiarität bereits ein, wenn ein anderer Weg den angestrebten Zweck genauso gut erreichen kann<sup>66</sup>. Hierbei sind die Hoheitsträger gehalten, die Tatsachengrundlage sowie Alternativen umfassend zu ermitteln und zu bewerten<sup>67</sup>. Im Zusammenhang einer Gesellschaftsgründung für das Wissensmanagement (oder allgemein das E-Government) werden also vor allem das Bestehen und die Leistungsfähigkeit verwaltungseigener Einrichtungen sowie kommerzieller Anbieter, außerdem die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Hoheitsträgern einzubeziehen sein. Weitere Anforderungen sind bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags (bzw. eines vergleichbaren Gründungsstatuts) zu beachten, etwa eine Haftungsbegrenzung, eine Einflussssicherung für die Organe des Trägers, sowie Regeln für Haushaltsführung und Jahresabschluss.

## b) Wirtschaftliche Betätigung

Während sich die bisherigen Ausführungen auf nichtwirtschaftliche, d.h. nicht marktbezogene, gewinnorientierte Gesellschaftsgründungen bezogen, ist des Weiteren zu untersuchen, inwieweit sich Hoheitsträger auch unternehmerisch betätigen dürfen. Weitgehend anerkannt ist die Zulässigkeit von Unternehmensgründungen mit Gewinnerzielungsabsicht – nach überwiegender Meinung jedoch nur, wenn

<sup>63</sup> So § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO und weitgehend gleichlautende Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen, sowie bspw. § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO SH, § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW, §§ 109 Abs. 1 Nr. 1; nach § 108 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 NGO bedarf es für wirtschaftliche Unternehmen eines öffentlichen Zwecks, für sonstige Einrichtungen im Sinne des § 108 Abs. 3 NGO eines wichtigen Interesses, s. *Thiele*, Niedersächsische Gemeindeordnung, 8. Aufl. 2007, § 108 Rn. 4.

<sup>64</sup> *Sprenger*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 1, § 102 GO Rn. 12; *Storr* (Fn. 57), S. 420 f.; v. *Mutius*, in: ders./Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein Bd. 2, 6. Aufl. 2003, § 102 Rn. 5.

<sup>65</sup> § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO und weitgehend gleichlautende Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen, sowie etwa § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO SH, § 69 Abs. 1 Nr. 1 KV MV (für wirtschaftliche Unternehmen).

<sup>66</sup> Z.B. § 117 Abs. 1 Nr. 1 GO LSA, § 108 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 NGO, § 95 Abs. 2 SächsGO (bei Aktiengesellschaften).

<sup>67</sup> So ausdrücklich § 102 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GO SH, § 95 Abs. 3 SächsGO; *Thiele* (Fn. 63), § 108 Rn. 4.

diese nicht alleiniger Unternehmenszweck ist<sup>68</sup>. Schließlich sind Verwaltungsträger verfassungsrechtlich, aber auch durch die Gemeindeordnungen und Landeshausordnungen auf die Verfolgung öffentlicher Interessen und des Gemeinwohls verpflichtet<sup>69</sup>.

Vor diesem Hintergrund wäre es regelmäßig zulässig<sup>70</sup>, Informationsseiten mit kommerziellen Zusatzangeboten und Werbung anzureichern. Als rechtfertigender öffentlicher Zweck für die wirtschaftliche Betätigung kann eine Versorgung der die öffentlichen Informationsangebote nutzenden Unternehmer und Bürger mit Informationen zu verwandten, aber vom privaten Sektor angebotenen Themen bzw. Dienstleistungen genannt werden. Beim Bürger kann durchaus Interesse bestehen, in einem One-Stop-Shop neben Verwaltungsleistungen auch ergänzende Angebote von Privaten abzufragen. Das Zulassen von Werbung kann zudem eine Form der Wirtschaftsförderung sein<sup>71</sup>. Der erstgenannte Zweck beschränkt zugleich die zulässigen Zusatzangebote inhaltlich, da nicht für jedes beliebige Angebot ein Zusammenhang zu den von der öffentlichen Seite bereitgehaltenen (dienstleistungsbezogenen) Informationen konstruierbar ist. Bezüglich des Zweckes Wirtschaftsförderung wäre es dagegen diskriminierend und liefe der Warenverkehrs- bzw. Dienstleistungsfreiheit zuwider, wenn als Werbende nur regionale Unternehmen zugelassen würden. Ebenso ist der verfassungsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz, ggf. auch besondere Gleichheitssätze, zu beachten<sup>72</sup>. Insbesondere wenn die Nachfrage größer als die zur Verfügung stehende Werbefläche ist, müssen transparente, sachliche Auswahlkriterien angewendet werden<sup>73</sup>.

Sollte privaten Unternehmen über bloße Werbung hinausgehend unmittelbar ein Angebot ihrer Leistungen oder Waren auf Informationsseiten der Verwaltung ermöglicht werden, einschließlich der Möglichkeit eines Vertragsabschlusses, so stellt sich abermals die Frage nach der Anwendbarkeit des Vergaberechts. Zwar beschafft hier die öffentliche Hand keine Güter oder Dienste für sich selbst, sondern ermöglicht lediglich Geschäfte zwischen Privaten; in der Regel wird sie hierfür wie bei physischen Werbeflächen ein Entgelt von dem jeweiligen Unternehmer verlangen. Das Merkmal der Entgeltlichkeit eines öffentlichen Auftrages ist jedoch bereits

<sup>68</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2006, § 12 Rn 133; *Britz*, NVwZ 2001, 380 (382); *Schliesky*, DVBl 1999, 78 (80, 82 ff.); *Storr* (Fn. 57), S. 121 f.; s. auch *Schoch*, AfP 1998, 253 (260).

<sup>69</sup> Etwa Art. 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BayGO; § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO SH; § 97 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SächsGO; s. auch §§ 7, 65 LHO SH (weitgehend übereinstimmend §§ 7, 65 BHO und den Haushaltsordnungen der anderen Länder).

<sup>70</sup> Zu vergaberechtlichen Konsequenzen oben C. I. 1. d) cc).

<sup>71</sup> Ähnlich *Moos*, in: Kröger/Hoffmann (Hrsg.), Rechtshandbuch E-Government, 2005, S. 301 (307, Rn. 11).

<sup>72</sup> Dazu auch *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (53).

<sup>73</sup> Dies verlangt bereits Art. 12 DLR; dazu *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100); *Kluth*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 29 (52 f.).

erfüllt, wenn der Unternehmer einen geldwerten Vorteil erlangt<sup>74</sup>. In der Schaffung einer Geschäftsmöglichkeit für den privaten Marktteilnehmer kann jedenfalls dann ein Wettbewerbsvorteil liegen, wenn es sich im Verhältnis zu Konkurrenten um ein exklusives Recht handelt, welches das Geschäftsrisiko minimiert. Eine „Leistung“ des Unternehmers gegenüber der öffentlichen Hand kann darin gesehen werden, dass diese mit dem Zusatzangebot eine Attraktivitätssteigerung ihres Informationsportals erreicht. Es hängt mithin vieles von der Ausgestaltung und den Hintergründen der einzelnen Vereinbarung ab, um die Vergaberechtspflichtigkeit beurteilen zu können.

Eine weitere Grenze bei derartigen Zusatzangeboten stellt § 6 TMG bei Telemediendiensten, zu denen Informationsseiten im Internet gehören<sup>75</sup>, für werbende Inhalte auf. Verlangt ist insbesondere die eindeutige Erkennbarkeit als Werbung sowie des Werbenden. Außerdem sind die Vorschriften des UWG zu beachten, im Zusammenhang mit Werbung vor allem das Verschleierungsverbot des § 4 Nr. 3 UWG<sup>76</sup>.

## II. Private (Mit-)Trägerschaft

Ein weiterer naheliegender Ansatz zur Umsetzung des Wissensmanagements ist die Beteiligung privater Akteure, wie bereits vielfach in IT-Angelegenheiten der öffentlichen Hand praktiziert. Es besteht grundsätzlich keine Pflicht, jegliche Verwaltungsaufgabe in öffentlich-rechtlicher Organisationsform und ausschließlich in staatlicher Trägerschaft zu erbringen. Den Staat trifft regelmäßig nur eine Aufgabengewährleistungsverantwortung<sup>77</sup>. Grenze der Privatisierung ist der Erhalt der staatlichen Strukturprinzipien, insbesondere der Grundrechte einschließlich der Schutzpflichten<sup>78</sup>: Die jeweiligen Hoheitsträger müssen für eine funktionierende staatliche Ordnung sorgen, im Fall der Informationspflichten nach der Dienstleistungsrichtlinie konkret dafür, dass die Auskunftsansprüche wirksam verwirklicht werden können. Es handelt sich hierbei nicht um einen grundrechtlich ausgesprochen sensiblen Bereich. Würde trotz staatlicher Regulierung und Überwachung die Informationsleistung nicht wie geschuldet erbracht, wäre nicht die wirtschaftliche Betätigung oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen an sich blockiert, son-

<sup>74</sup> EuGH Rs. C-399/98, Slg. 2001, I-5409, Rn. 77, 84 (Teatro alla Bicocca); BGH, NJW-RR 2005, 1439 (1442); *Leinemann*, Die Vergabe öffentlicher Aufträge, 4. Aufl. 2007, Rn. 124.

<sup>75</sup> Gemäß der Definition in § 1 Abs. 1 TMG, hierzu *Schmitz*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2008, § 1 TMG Rn. 8 ff.

<sup>76</sup> Zum Verhältnis von § 6 TMG zum UWG *Micklitz*, in: Spindler/Schuster (Fn. 75), § 6 TMG Rn. 9 ff.

<sup>77</sup> *Burgi*, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 57), § 75 Rn. 30; *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 68), § 12 Rn. 118 f.; *Schuppert*, in: Gusy (Hrsg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, 1998, S. 72 (78 ff.); *Stober*, NJW 2008, 2301 (2304 f.); *Tettinger*, NWVBl 2005, 1 (5).

<sup>78</sup> *Stober*, NJW 2008, 2301 (2304 f.); *John-Koch*, Organisationsrechtliche Aspekte der Aufgabenwahrnehmung im modernen Staat, 2005, S. 145 ff.

dem mangels Informationserteilung über deren Voraussetzungen lediglich erschwert. Bei einem Ausfall oder Mängeln des Informationssystems wären zudem nicht die originären Informationen beseitigt bzw. beeinträchtigt, die sich schließlich aus Rechtsvorschriften, Geschäftsverteilungsplänen u. ä. ergeben, sondern lediglich deren systematische Zusammenstellung zur erleichterten Auffindbarkeit. Es bestehen somit keine gewichtigen verfassungsrechtlichen Gründe, die gegen ein „Outsourcing“ des Informationsmanagements sprechen.

Bei der Verwirklichung des Wissensmanagements für die Richtlinienumsetzung kommt vor allem eine Verlagerung der inhaltlichen Aktualisierung und Pflege, der Entwicklung und des Betriebs technischer Komponenten sowie der Vermarktung und Öffentlichkeitsarbeit auf Private in Betracht. Die Erteilung der Informationen an sich muss dagegen gemäß Art. 7 Abs. 1, 2 DLR unmittelbar durch die Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden erfolgen, so dass Private (außer als Beliehene) nicht im Außenverhältnis zum Dienstleistungserbringer auftreten dürften<sup>79</sup>. Art. 21 Abs. 2 DLR wiederum erlaubt für die Informationserteilung an Dienstleistungsempfänger ausdrücklich die Übertragung auf jede beliebige Einrichtung<sup>80</sup>.

Eine grundsätzliche Zulässigkeit der Privatisierung steht daher außer Frage. Im Folgenden sollen einige der rechtlichen Rahmenbedingungen näher betrachtet werden.

### 1. Funktionale Privatisierung und PPP

Von funktionaler Privatisierung wird gesprochen, wenn Teile einer staatlichen Aufgabe einem Privaten zur Durchführung oder Vorbereitung übertragen werden. Bei dem Aufgabenträger verbleibt eine Leitungsverantwortung<sup>81</sup>. Gleichzeitig kann diese Form der Kooperation in aller Regel auch als Public Private Partnership (PPP) bezeichnet werden<sup>82</sup>. Diese auch Öffentlich-Private Partnerschaft genannte Art der Kooperation erfasst eine Vielzahl von Zusammenarbeitsformen zwischen öffentlicher Hand und privaten Wirtschaftsteilnehmern bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Der Begriff ist bislang nicht mit einer allgemein anerkannten Definition belegt, sondern entwicklungs offen. Es besteht jedoch weitgehend Einigkeit, dass PPP jedenfalls durch die mittel- bis langfristig angelegte, vertraglich geregelte Zusammenarbeit öffentlicher Hoheitsträger mit Privaten bei der Erfüllung

<sup>79</sup> Zwar lässt die Richtlinie gemäß Erwägungsgrund 48 auch die Betrauung privater Einrichtungen mit der Funktion des einheitlichen Ansprechpartners zu. In diesem Fall müsste die Erfüllung der Informationspflichten in der Tat durch den privaten einheitlichen Ansprechpartner erfolgen. Jedoch haben sich alle deutschen Bundesländer für eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung entschieden – hierzu im Einzelnen *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (292 ff.).

<sup>80</sup> Ausführlich zu Art. 21 DLR *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (79 ff.).

<sup>81</sup> *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers (Fn. 56), § 9 Rn. 31, 34.

<sup>82</sup> Zum Verhältnis der Begriffe funktionale Privatisierung und PPP *Tettinger*, NWVBI 2005, 1 (2).

(bisher) öffentlicher Aufgaben gekennzeichnet ist<sup>83</sup>. Der Vielgestaltigkeit der Kooperationsmöglichkeiten ist es auch geschuldet, dass es keinen allgemeingültigen Rechtsrahmen für PPP gibt<sup>84</sup>, sondern je nach Einzelfall die Einschlägigkeit z.B. des kommunalen Wirtschaftsrechts, des Haushalts-, Steuer-, Gesellschafts-, Wettbewerbs- und Vergaberechts zu prüfen ist.

Organisatorisch kommen verschiedene Gestaltungsoptionen in Betracht. So könnte die Verwaltung die privaten Leistungen auf vertraglicher Basis „einkaufen“ oder aber gemeinsam mit Privaten auf Dauer angelegte Einrichtungen gründen bzw. sich an bereits bestehenden privaten Gesellschaften beteiligen und ihnen Aufgaben im Rahmen der Informationspflichten übertragen. Auf Seiten der öffentlichen Hand könnten sich dabei in allen Konstellationen zunächst mehrere Hoheitsträger ihrerseits zusammenschließen, um durch größere Fallzahlen bzw. ein größeres Auftragsvolumen eine günstigere Verhandlungsposition einzunehmen.

Der Vorteil der Beteiligung Privater kann darin liegen, dass hier bereits auf Rechtsinformationen spezialisierte Dienstleistungsunternehmen existieren. Schon bisher greift die Verwaltung vielfach auf online verfügbare Gesetzes- und Literaturdatenbanken etwa von Juris, Beck-Online oder LexisNexis zurück.

Im Folgenden sollen ausgewählte Rechtsfragen im Zusammenhang mit der funktionalen Privatisierung behandelt werden. Für den Fall von Gesellschaftsgründungen und Beteiligungen kann auf die bereits unter dem Begriff Organisationsprivatisierung erörterten Vorgaben aus kommunalem Wirtschaftsrecht sowie den Haushaltsgesetzen verwiesen werden<sup>85</sup>. Diese gelten für Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften, unabhängig davon, ob daran auch Akteure aus der Privatwirtschaft beteiligt sind.

#### **a) Vergaberecht**

Im Regelfall wird es sich bei der Einbeziehung Privater in das Wissensmanagement um ausschreibungspflichtige öffentliche (Dienstleistungs-)Aufträge im Sinne des § 99 Abs. 1 GWB sowie Abschnitt 2 § 1a Nr. 2 Abs. 1 VOL/A handeln. Hoheitsträger beschaffen hier gegen Entgelt Dienstleistungen auf dem Markt. Dies gilt auch, wenn der private Partner kein unmittelbares Entgelt von seinem öffentlich-rechtlichen Vertragspartner erhält, die Kooperation ihm aber ermöglicht, Einnah-

---

<sup>83</sup> *Alfen/Fischer*, in: Weber/Schäfer/Hausmann (Hrsg.), *Public Private Partnership*, 2006, S. 1 (3); Europäische Kommission, Grünbuch ÖPP, KOM (2004) 327 endg., S. 3, Rn. 1 f.; *Tettinger*, NWVB 2005, 1 f.

<sup>84</sup> Ansatzweise im schleswig-holsteinischen Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten (ÖPP-Gesetz SH), verk. als Art. 1 des Gesetzes zur Erleichterung Öffentlich Privater Partnerschaften v. 19.06.2007, GVOBl 2007, 328; kritisch *Kämmerer*, ZG 2008, 227 ff.

<sup>85</sup> Siehe dazu Gliederungspunkt C. I. 3.

men direkt bei Dritten, den Nutzern seiner Leistungen, zu erzielen<sup>86</sup>. Der Schwellenwert von 211.000 Euro gemäß § 2 Nr. 3 VgV dürfte bei den in Betracht kommenden Leistungen regelmäßig erreicht werden.

Schwierigkeiten könnte es bei der Auswahl der Vergabeart geben. Da es sich bei den Anforderungen an das Wissensmanagement im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie um eine neuartige Pflicht der Verwaltung handelt, wissen die betroffenen Hoheitsträger unter Umständen noch nicht ganz exakt, welche technischen Komponenten und Funktionen sie benötigen. Die Leistungsbeschreibung für ein reguläres offenes Verfahren (öffentliche Ausschreibung) könnte daher Schwierigkeiten bereiten. Ein Verhandlungsverfahren kommt grundsätzlich nicht in Betracht, da regelmäßig keine der Fallgruppen des § 3a Nr. 1 Abs. 5, Nr. 2 VOL/A einschlägig ist<sup>87</sup>. Allerdings kommt ein wettbewerblicher Dialog in Frage. Diese Verfahrensart darf eingesetzt werden, wenn Auftraggeber „objektiv nicht in der Lage sind, die technischen Mittel anzugeben, mit denen ihre Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können“, § 6a Abs. 1 Nr. 1 VgV. Es müssen dann nur die Bedürfnisse und Anforderungen des Auftraggebers bekannt gemacht werden. Nachteil dieses Verfahrens ist seine ungewisse Dauer, da die Dialogphase(n) zur Ermittlung des Leistungsinhalts als zusätzliches Verfahrenselement zwischen den Teilnahmewettbewerb (Frist mindestens 37 Tage, § 18a Nr. 2 Abs. 1 VOL/A, Abschnitt 2) und die Angebots- und Auswahlphase tritt. Auftraggeber sollten daher sehr sorgfältig erkunden, ob sie zu einer Leistungsbeschreibung wirklich nicht in der Lage sind.

#### **b) Pflicht der Kommunen zur Informationsübermittlung**

Auch in der Situation der privaten Beteiligung am Wissensmanagement stellt sich die Frage nach einem Beteiligungszwang für die Kommunen. Oben<sup>88</sup> wurde bereits für den Fall der rein öffentlich-rechtlichen Organisation geklärt, dass eine Verpflichtung der Kommunen zur Lieferung der sie betreffenden Informationen an einen Wissensmanagement-Dienst regelmäßig zulässig ist. Es ist insoweit kein Grund ersichtlich, in dieser Bewertung einen Unterschied zu machen, wenn der Verarbeiter der Informationen privat oder gemischt organisiert ist. Eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Herausgabe von Informationen ist daher grundsätzlich zulässig.

Die entsprechende Verpflichtung aller Verwaltungsträger in § 8 Abs. 1 EGovG SH, an vom Land eingerichtete Basisdienste die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen, unterscheidet ebenfalls nicht danach, ob das Land für den Betrieb der Dienste private Dritte in Anspruch nimmt oder nicht.

<sup>86</sup> EuGH Rs. C-399/98, Slg. 2001, I-5409, Rn. 77, 84 (Teatro alla Biccoca); OLG Naumburg, NZBau 2006, 58 (62 f.); Frenz, Handbuch Europacht Bd. 3, 2007, Rn. 2014; s. auch EuGH Rs. C-126/03, Slg. 2004, I-11197, Rn. 20 (Stadt München).

<sup>87</sup> Weiterführend zur Anwendbarkeit des Verhandlungsverfahrens PPPs Moos, in: Kröger/Hoffmann (Fn. 71), S. 301 (318 ff., Rn. 34 ff.); jüngst Byok/Müller-Kabisch, KommJur 2009, 281 ff.

<sup>88</sup> S. dazu Gliederungspunkt C. I. 1. c).

### c) Haftungsfragen

Daran anschließend ist zu prüfen, inwieweit die jeweiligen Hoheitsträger trotz (Teil-)Auslagerung des Wissensmanagements für Fehler bei der Informationserteilung eintreten müssen<sup>89</sup>.

Da Art. 7 Abs. 1, 2 DLR ausdrücklich die Informationspflicht den Mitgliedstaaten zuweist, müssen die jeweiligen Verwaltungsträger nach außen auch die Verantwortung übernehmen. Dies schließt einen Regress beim privaten Partner nicht aus, wenn die Schadensverursachung auf dessen Beitrag beruht, etwa einer unterlassenen Aktualisierung bei der Bereitstellung von Rechtsinformationen. Hier wird vieles von der Vertragsgestaltung zwischen öffentlichem und privatem Partner abhängen, denn vielfach scheitert die Geltendmachung von Ansprüchen nicht am Fehlen von Anspruchsgrundlagen, sondern an der Darlegung bzw. Beweisbarkeit von Verursachungs- und Verschuldensbeiträgen. Daher ist anzuraten, bereits bei Vereinbarung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit für kritische Bereiche etwa Aufzeichnungs-, Berichts- oder Offenlegungspflichten festzuhalten oder sich für den Streitfall vorab auf die Einschaltung eines neutralen Sachverständigen zu einigen, dessen Beurteilung als verbindlich anerkannt wird.

Auch bei den Informationspflichten gegenüber den Empfängern von Dienstleistungen nach Art. 21 DLR haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, die korrekte Informationserteilung *sicherzustellen*. Somit muss auch hier die öffentliche Hand für eine Nicht- oder Schlechterfüllung der Pflichten eintreten, wenn eine Übertragung auf Private stattgefunden hat.

Nicht zuletzt von einem reibungslosen Umgang mit Haftungsfällen, Beschwerden und Beanstandungen wird die Akzeptanz und der Erfolg des Geschäftsmodells abhängen.

### d) Dauerhafte Sicherstellung des Betriebs

Die Informationspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie haben des Weiteren zur Konsequenz, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten bzw. Hoheitsträger auch bei Auslagerung von Diensten an Private nicht nur den ordnungsgemäßen Betrieb sicherstellen müssen, sondern auch bei Ausfall eines privaten Partners, z.B. infolge einer Insolvenz oder einer Geschäftsaufgabe, eine Auffangverantwortung<sup>90</sup> tragen. Ansatzweise findet sich eine vergleichbare Fortführungspflicht des Staates in § 13 Abs. 2 Satz 2 und § 15 Abs. 6 Satz 3 SigG für den Fall der Tätigkeitseinstellung eines Zertifizierungsdiensteanbieters (und fehlender Übernahmebereitschaft eines anderen Privaten). Die Regulierungsbehörde muss zwar nicht den Dienst fortführen, jedoch die Dokumentation über bestimmte Daten vom privaten Diensteanbieter übernehmen, um zumindest die Verifikation bereits erstellter Sig-

<sup>89</sup> Ausführlich zur Verantwortlichkeit *Altmann*, in diesem Band, S. 83 ff.; zur Haftung auch *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (267 f.); *Lemor/Haake*, EuZW 2009, 65 (67); speziell zum Kammermodell *Eisenmenger*, NVwZ 2008, 1191 (1194 f.).

<sup>90</sup> Zu Begriff und Bedeutung *Schulze-Fielitz* (Fn. 68), § 12 Rn 166.



naturen weiterhin zu ermöglichen<sup>91</sup>. Wegen der Sicherstellungspflicht aus Art. 7 DLR sind die Mitgliedstaaten im Fall der Auskunftserteilung sogar zur Weiterführung von Informationsdiensten gezwungen. Nicht zwingend wäre dagegen eine Übernahme des Datenbestandes des vorherigen Anbieters, da sie sich die Grundlagen für die Erteilung von Auskünften auch auf andere Weise beschaffen können. Gleichwohl kann eine entsprechende Vereinbarung im Vorfeld, dass im Fall der Betriebseinstellung durch einen privaten Partner Datenbestände und/oder Software(-rechte) zu überlassen sind, eine reibungslose Fortführung des Informationsangebots wesentlich erleichtern.

Die mit der Fortführungspflicht verbundenen Probleme und der organisatorische Aufwand für den betroffenen Verwaltungsträger können als Argument gegen eine funktionale Privatisierung herangezogen werden. Zumindest aber mahnen sie eine sorgfältige Auswahl der privaten Anbieter im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie das Verlangen von Sicherheiten und/oder geeigneten Versicherungen an. Der Ausfall einzelner Dienstleister ließe sich zudem durch Beauftragung eines aus mehreren Marktteilnehmern bestehenden Konsortiums abfedern.

## 2. Aufgabenprivatisierung

Wie bereits erwähnt, fordert Art. 7 DLR eine Verfügbarkeit von Informationen direkt beim Einheitlichen Ansprechpartner bzw. den zuständigen Behörden. Eine sogenannte Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung), also der gänzliche Rückzug des Staates aus einer Aufgabe, abgesehen von Regulierung und Überwachung der privaten Tätigkeit<sup>92</sup>, scheidet hier aus. Die Privatisierung des verwaltungsinternen Wissensmanagements, die Art. 7 DLR demgegenüber zulässt, wäre dagegen keine Privatisierung einer *Aufgabe* in diesem Sinne, sondern lediglich einer Unterstützungsleistung bei der Aufgabenerfüllung und damit der funktionalen Privatisierung zuzurechnen. Im Rahmen der Informationserteilung an Dienstleistungsempfänger nach Art. 21 DLR ist andererseits eine vollständige Verlagerung des Wissensmanagements *und* des Außenauftritts auf private Marktteilnehmer zulässig<sup>93</sup>.

### a) Regulierung

Die Pflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 DLR, die ordnungsgemäße Informationserteilung *sicherzustellen*, zwingt dann allerdings zu einem Mindestmaß

<sup>91</sup> Im Einzelnen *Fischer-Dieskau*, in: Kröger/Hoffmann (Fn. 71), S. 350 (371 ff., Rn. 54 ff.).

<sup>92</sup> Weiterführend *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers (Fn. 56), § 9 Rn. 35 ff.; *Schoch*, in: Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, 1999, S. 221 (228 ff., 234 ff.); *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 68), § 12 Rn 112, 118 f.

<sup>93</sup> Gleiches gilt im Grundsatz für die Ansiedlung der Einheitlichen Ansprechpartner bei Privaten; zur Ansiedlung bei Privaten *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), *Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister*, 2007, S. 54; Demgegenüber steht *Lenk*, VM 2009, 241 (244 f.), „privatwirtschaftlich oder genossenschaftlich betriebenen einheitlichen Ansprechpartnern“ oder auch „Modellen einer Verwaltungsagentur“ weniger kritisch gegenüber.

an rechtlichen Vorgaben. Neben einer Bestimmung des von Art. 21 DLR vorgegebenen Mindestinhalts sowie der Modalitäten der Auskunftserteilung<sup>94</sup> kommt insbesondere eine Regelung über die Begrenzung von Gebühren in Betracht. Abzuwägen sind hierbei einerseits das Interesse der Wirtschaft an einer Gewinnerzielungsaussicht, ohne die sich kein Anbieter zum Betrieb eines Informationsdienstes bereit erklären wird, und andererseits das Merkmal „leicht verfügbar“ aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 DLR sowie generell die Intention der Richtlinie, das Erbringen und Empfangen von Dienstleistungen zu erleichtern<sup>95</sup>. Für den Fall einer Finanzierung insbesondere von Online-Angeboten über Werbung kann dagegen aus der Vorab-Perspektive davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Vorgaben aus UWG und TMG hinreichenden Schutz bieten.

## b) Sicherstellung des Betriebs

Außerdem ist – wie im Rahmen der funktionalen Privatisierung – zu untersuchen, wie die Bundesrepublik Deutschland ihrer Pflicht zur Sicherstellung der Informationserteilung nachkommen kann, wenn kein Anbieter freiwillig einen Informationsdienst einrichtet oder ein zunächst tätiger Anbieter seinen Dienst einstellt. Eine Parallele zu den Universaldienstleistungen, wo etwa im Telekommunikationswesen nach §§ 80, 81 TKG die Regulierungsbehörde Anbieter zur Erbringung von Dienstleistungen verpflichten kann, dürfte sich nicht ziehen lassen. Im Fall der Post- und Telekommunikationsleistungen garantiert Art. 87f Abs. 2 GG eine privatwirtschaftliche Erfüllung, so dass trotz der staatlichen Gewährleistungspflicht aus Art. 87f Abs. 1 GG eine eigene Erbringung durch den Bund unzulässig wäre<sup>96</sup>. Eine derartige verfassungsrechtliche Garantie existiert für Informationen nach Art. 21 DLR nicht. Zudem geht es hier nicht um unabdingbare Grundversorgung. Eine Ermächtigung des Bundes oder der Länder, private Unternehmen zum Betrieb eines Informationsdienstes zu verpflichten, dürfte sich daher gegenüber der Berufs- und Unternehmerfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen lassen. Vielmehr muss bei Fehlen eines privaten Anbieters der jeweilige durch Art. 21 DLR zur Sicherstellung verpflichtete Hoheitsträger selbst für die Erbringung der Informationen sorgen. Eine mögliche Entledigung der Informationsaufgaben nach der Richtlinie an Private kann daher keinesfalls als unumkehrbar betrachtet werden.

## D. Abschließende Bewertung

Die Betrachtung hat gezeigt, dass das im Rahmen der Richtlinienumsetzung notwendige Wissensmanagement zahlreiche zu beachtende Aspekte und Gestaltungsoptionen birgt. Eine klare Überlegenheit eines bestimmten Geschäftsmodells ist nicht zu erkennen. Naheliegend ist aber einerseits die Zuhilfenahme privater An-

<sup>94</sup> Ausführlich *Schulz*, in diesem Band S. 27 (64 ff.).

<sup>95</sup> Zur Zulässigkeit von Gebühren im Einzelnen *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (78 f.).

<sup>96</sup> Hierzu *Windthorst*, in: Sachs (Fn. 57), Art. 87f Rn. 15, 22.

bieter von Wissensmanagement-Diensten – wenn auch nicht im Außenauftritt gegenüber dem Bürger – und andererseits die Verknüpfung von Verwaltungsinformationen mit kommerziellen Inhalten, insbesondere Werbung. Konsequenz ist dann regelmäßig eine Pflicht zur Einhaltung vergabe- und wettbewerbsrechtlicher Vorschriften.

Faktisch zwingend ist zudem eine Kooperation der auskunftspflichtigen Verwaltungsträger untereinander, wenngleich die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit so weit wie möglich auf Basis freiwilliger Vereinbarungen erfolgen sollte – im Interesse der kommunalen Selbstverwaltungshoheit ebenso wie im Interesse der Akzeptanz bei den Beteiligten. Überhaupt sollten Nutzerfreundlichkeit und Akzeptanz bei Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern als Zielgruppen des Informationsangebots zu den zentralen Orientierungspunkten bei der Einführung eines Wissensmanagements gemacht werden, um ein theoretisches Geschäftsmodell in eine tatsächlich nachgefragte Tätigkeit umzusetzen.



# Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland:

## Informationspflichten nach Art. 7 DLR

*Dr. Sönke E. Schulz*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>150</b>
<b>B.</b>	<b>Rechtliche Umsetzung: § 71c VwVfG n.F. ....</b>	<b>151</b>
I.	Regelungssystematik und -gehalt.....	151
II.	Adressaten und Zeitpunkt .....	152
III.	Art der Informationserteilung.....	152
IV.	Informationspflichten der einheitlichen Stelle.....	153
V.	Informationspflichten der zuständigen Behörde.....	153
<b>C.</b>	<b>Kritische Bewertung .....</b>	<b>154</b>
I.	Fehlende Regelung zur Zuständigkeit.....	154
II.	Bezug zum Verwaltungsverfahren .....	155
III.	Anordnung im Fachrecht .....	155
IV.	Informationsansprüche der Dienstleistungsempfänger .....	156
V.	Informationspflichten der zuständigen Behörden .....	156
VI.	Fehlende inhaltliche Konkretisierung des Inhalts und der Modalitäten der Informationsverpflichtung.....	157
VII.	Fehlende Regelung zur Rolle der einheitlichen Stelle.....	157
VIII.	Informations-, Pflege- und Aktualisierungsverantwortlichkeit.....	158
<b>D.</b>	<b>Parallelgesetzgebung der Länder .....</b>	<b>159</b>
<b>E.</b>	<b>Konkretisierende landesrechtliche Regelungen.....</b>	<b>160</b>
I.	Ausdrückliche Einbeziehung von Dienstleistungsempfängern .....	160
II.	Informationspflichten für sog. Annexverfahren .....	161
III.	Wiedergabe bzw. Konkretisierung der geschuldeten Inhalte und Modalitäten .....	161
IV.	Begrenzung der Informationsverpflichtung des § 71c VwVfG auf die „eigene“ Verbandskompetenz .....	162
V.	Portallösung .....	163
VI.	Betrieb von Wissensmanagement-Systemen.....	163
VII.	Zulieferpflichten, Aktualisierungsverantwortung.....	164
VIII.	Haftungsregelungen.....	166
IX.	Rolle des Einheitlichen Ansprechpartner als Front Office in Fällen des Art. 7 Abs. 2 DLR.....	167

X.	Regelungen zur Zuständigkeit .....	167
XI.	Gebühren .....	168
<b>F.</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>168</b>

## A. Einleitung

Die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner und der zuständigen Behörden nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) beschränken sich nicht auf das Verfahrensmanagement und die Vorgangsbearbeitung – in elektronischer Form –, sondern auch die Information der Dienstleistungserbringer und -empfänger stellt ein wesentliches Element der intendierten Förderung des Binnenmarktes für Dienstleistungen dar.

Für die Dienstleistungserbringer haben die Informationen nach Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR vor allem die Funktion, eine grenzüberschreitende Tätigkeit bereits im Vorfeld – elektronisch und aus dem europäischen Ausland – sicher planen zu können. Vor allem die Kenntnis über Verfahren und Formalitäten, weitergehend aber aller Anforderungen, die für Dienstleistungserbringer gelten, ist unentbehrlich, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Demgegenüber hat die Information der Dienstleistungsempfänger vorrangig verbraucherschützende Funktionen. Dies zeigen bspw. Art. 7 Abs. 1 lit. d) und e) sowie Art. 21 DLR deutlich. Die Information des Dienstleistungsempfängers soll ihm eine fundierte Wissensbasis für seine Auswahlentscheidung ermöglichen. Sie dient insoweit als Surrogat bzw. Äquivalent<sup>2</sup> für das Entfallen des „Verbraucherschutzes“ als Rechtfertigungsgrund im Kontext der Beschränkung von vorübergehenden Dienstleistungstätigkeiten durch Anforderungen nach Art. 16 DLR<sup>3</sup>.

Diese unterschiedliche Zielsetzung musste auch von der rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung in der deutschen Verwaltung berücksichtigt werden – eine differenzierte Betrachtungsweise wurde, soweit ersichtlich, jedoch kaum vorgenommen<sup>4</sup>. Die Umsetzung erfolgte vorrangig durch den neuen § 71c VwVfG, der mit

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Begriff von Korte, EWS 2007, 246 (251); ähnlich ders., NVwZ 2007, 501 (508); s. auch Stober, WiVerw 2008, 139 (139 f.).

<sup>3</sup> Ohler, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 157 (163); Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 43; Korte, EWS 2007, 246 (250 f.); s. auch Luch/Schulz, GewArch 2009, 184 ff.

<sup>4</sup> Dazu Gliederungspunkt C. IV. und E. I.

dem 4. VwVfÄndG<sup>5</sup> im Kontext des Verfahrens über eine einheitliche Stelle eingefügt wurde, dessen Anwendungsbereich gem. § 71a Abs. 2 VwVfG jedoch nicht auf diese besondere Verfahrensart beschränkt ist. Neben die Vorgabe des § 71c VwVfG treten die landesrechtlichen Parallelvorschriften, konkretisierende Regelungen in den Landesgesetzen zum Einheitlichen Ansprechpartner sowie in der Regel der Aufbau gemeinsam mit den Kommunen genutzter Wissensmanagement-Systeme der Länder. Um ein solches zu realisieren, kommt den Unterstützungspflichten der beteiligten Akteure nach § 71d VwVfG entscheidende Bedeutung zu – insbesondere ist dabei die Frage relevant, ob diese Norm auch geeignet ist, rechtsverbindliche Zulieferpflichten zu statuieren<sup>6</sup>. Die Umsetzung des Art. 21 DLR soll über ein bundesweit einheitliches Portal realisiert werden, auf das an dieser Stelle nicht gesondert eingegangen wird.

## B. Rechtliche Umsetzung: § 71c VwVfG n.F.

§ 71c VwVfG dient der Umsetzung der Informationsverpflichtungen der Richtlinie, wobei ein wesentlicher Unterschied zum bisherigen § 25 VwVfG aufgrund der Vorgaben der Richtlinie darin liegen müsste, dass das Auskunftsverlangen und die Unterstützungspflichten der Behörde nicht von einem Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren abhängig sind, sondern bereits weit im Vorfeld bspw. eines konkreten Ansiedlungsvorhabens einschlägig sein können<sup>7</sup>.

### I. Regelungssystematik und -gehalt

Die Vorschrift weist – ebenso wie Art. 7 DLR – eine klare Zweiteilung der Informationspflichten auf: Allgemeine Informationen sind durch die einheitliche Stelle zu erteilen, Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung von Anforderungen durch die zuständige Behörde selbst (ggf. übermittelt durch die einheitliche Stelle in ihrer Funktion als Front-Office<sup>8</sup>). Der Unterschied wird insbesondere bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen deutlich, wo die Erteilung einer über die Wiedergabe des Gesetzeswortlautes hinausgehende Information in der Regel von Wertungen der jeweils zuständigen Behörde abhängt, eventuell auch von verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vorgaben<sup>9</sup>. Die dritte

---

<sup>5</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff. *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.; *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71a Rn. 11 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Rückinghausen*, NWVBl 2009, 464 ff.

<sup>6</sup> Dazu Gliederungspunkt C. VIII. und E. VII.

<sup>7</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (5); dazu auch unter Gliederungspunkt C. II.

<sup>8</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (57 f.).

<sup>9</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (59 f.).

denkbare Stufe, eine einzelfallbezogene Rechtsberatung, ist nicht umfasst. Sie bleibt den rechtsberatenden Berufen vorbehalten, wobei die Übergänge fließend sind<sup>10</sup>.

## II. Adressaten und Zeitpunkt

§ 71c VwVfG trifft, anders als die Umsetzungsvorgaben in Art. 7 und 21 DLR zu (potenziellen) Dienstleistungserbringern und Dienstleistungsempfängern<sup>11</sup>, keine Regelung zum Kreis der Informationsberechtigten. Da die Informationen auch und gerade im Vorfeld der Aufnahme von Tätigkeiten oder anderer Vorhaben zu erteilen sind, unabhängig davon, ob später tatsächlich ein Antrag bei einer Behörde gestellt wird, kann die Vorschrift nur dahingehend ausgelegt werden, dass jedermann jederzeit einen Informationsanspruch hat<sup>12</sup>. Einheitliche Stelle und zuständige Behörde sind verpflichtet *alle* Anfragen, die sich auf erfasste Informationen beziehen, unabhängig vom Anfragenden zu beantworten. Allerdings begründet die Regelungssystematik der §§ 71a ff. VwVfG eine Einschränkung – vorausgesetzt ist eine Anordnung im Fachrecht. Lediglich die so adressierten Verwaltungsverfahren werden auch von der Informationsverpflichtung erfasst. Oftmals – bspw. in der Gewerbeordnung – entfällt damit auch die personelle Begrenzung der Richtlinie auf Unionsbürger als Begünstigte<sup>13</sup>.

## III. Art der Informationserteilung

Auf die Informationserteilung ist, da sie unter den weiten Verwaltungsverfahrensbegriff fällt, insbesondere auch § 71e VwVfG anwendbar<sup>14</sup>: Die Informationen müssen auf elektronischem Weg zugänglich gemacht werden, wenn der Anfragende es wünscht. In Betracht kommt die Kommunikation per E-Mail oder über ein Portal. Daneben sind auch alle anderen der Verwaltung zur Verfügung stehenden Kommunikationswege einschließlich der mündlichen Auskunft eröffnet. Sowohl Abs. 1 als auch Abs. 2 gewähren einen Informationsanspruch nur auf Anfrage, während diese Begrenzung in der Richtlinie ausdrücklich nur in Art. 7 Abs. 2 DLR zu den Informationspflichten der zuständigen Behörde ausgesprochen ist, wohingegen der einheitliche Ansprechpartner Informationen „leicht zugänglich“ zu machen hat. Vor dem Hintergrund des Vereinfachungsgedankens der Richtlinie dürfte bei massenweise abgefragten Standardinformationen, etwa über Zuständigkeiten oder Antragsformulare, zu verlangen sein, diese unabhängig von einer Anfrage online bereit zu stellen<sup>15</sup> – wie dies in weiten Bereichen der Verwaltung bereits

<sup>10</sup> Windoffer, GewArch 2008, 97 (99).

<sup>11</sup> Dazu Schulz, in diesem Band, S. 27 (32 ff.).

<sup>12</sup> Schulz, in diesem Band, S. 27 (35 f.).

<sup>13</sup> Zu dieser Begrenzung Schulz, in diesem Band, S. 27 (37 f.).

<sup>14</sup> Zu § 71e VwVfG Schulz, DVBl 2009, 12 ff.; ders., VM 2009, 3 ff.; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2010, § 71e Rn. 2 ff.; s. auch Schulz, in diesem Band, S. 205 (212 ff.).

<sup>15</sup> Schulz, in diesem Band, S. 27 (38 f.).



praktiziert wird. Art. 7 Abs. 2, 3 DLR gibt außerdem vor, dass die Informationen in einer klaren und unzweideutigen Weise sowie einfacher und verständlicher Sprache zu erteilen sind – auf diese Vorgaben kann im Anwendungsbereich der Richtlinie zurückgegriffen werden<sup>16</sup>. Hierzu ist die Verwaltung bereits aus der allgemeinen rechtsstaatlichen Pflicht zu rechtmäßigem Verwaltungshandeln sowie aus dem Gebot des § 10 VwVfG zur einfachen und zweckmäßigen Verfahrensdurchführung angehalten.

#### IV. Informationspflichten der einheitlichen Stelle

Die Informationspflicht der einheitlichen Stelle aus § 71c Abs. 1 VwVfG dient der Umsetzung des Art. 7 Abs. 1 DLR – einschließlich der Dienstleistungsempfänger als Begünstigte. Obwohl der Gesetzgeber eine über die Richtlinie hinausreichende, nicht auf unternehmerische Tätigkeiten beschränkte Anwendbarkeit der Verfahrensabwicklung nach §§ 71a ff. VwVfG angestrebt hat<sup>17</sup>, spricht Abs. 1 – übernommen aus Art. 7 Abs. 1 DLR – von „Aufnahme oder Ausübung“ einer Tätigkeit durch einen Antragsteller oder Anzeigepflichtigen. Sollte die Anwendbarkeit der §§ 71a ff. VwVfG für Verfahren angeordnet werden, die keinen Bezug zu Dienstleistungs- oder anderen Tätigkeiten haben, so ist diese Passage dahingehend auszulegen, dass damit auch sonstige Vorhaben oder Begehren gegenüber der Verwaltung umfasst sind. Die maßgeblichen Vorschriften, zuständigen Behörden, öffentlichen Register und Datenbanken, Verfahrensrechte sowie Einrichtungen, über die Auskunft zu erteilen ist, sind alle diejenigen mit einem Bezugspunkt zu einem Verwaltungsverfahren im Sinne von § 71a Abs. 1 VwVfG. Die Pflicht zur Mitteilung über zu unbestimmte Anfragen soll offenbar der Umsetzung des Art. 7 Abs. 4 DLR dienen, weicht allerdings in der Terminologie von dieser Vorgabe ab („unbestimmt“ statt „fehlerhaft oder unbegründet“)<sup>18</sup>.

#### V. Informationspflichten der zuständigen Behörde

Die Auskunftspflicht nach § 71 Abs. 2 Satz 1 VwVfG über maßgebliche Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung geht auf Art. 7 Abs. 2 DLR zurück. Anders als § 25 VwVfG steht sie nicht unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt und ist erweitert um die Pflicht zur unverzüglichen Erteilung. Soweit Informationspflichten aus § 25 VwVfG über § 71c Abs. 2 Satz 1 VwVfG hinausgehen, greift Satz 2 diese auf und ergänzt sie um das Gebot der Unverzüglichkeit, behält aber den Vorbehalt der Erforderlichkeit bei. Die Informationspflicht nach § 71c Abs. 1 Satz 2 bei zu

---

<sup>16</sup> Ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (64 ff.).

<sup>17</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 17; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (3 mit Fn. 13); s. dazu auch *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (265 f.); *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 14), vor § 71a Rn. 5.

<sup>18</sup> Zu diesen Begrifflichkeiten *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (75 f.).

unbestimmten Anfragen ist auch auf die zuständige Behörde zu erstrecken, da Art. 7 Abs. 4 DLR eine entsprechende Vorgabe aufstellt<sup>19</sup>.

## C. Kritische Bewertung

Die Umsetzung durch § 71c VwVfG enthält allerdings einige Ungenauigkeiten, ist ausfüllungsbedürftig, von der Regelungssystematik zudem nicht sachgerecht und erfasst schließlich nur einen Teilbereich der gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungspflichten aus Art. 7 DLR. Insoweit sei an dieser Stelle auf einige Kritikpunkte hingewiesen, die nur zum Teil durch konkretisierende Vorgaben in den Landesgesetzen ausgeglichen werden konnten. Insbesondere erscheinen sowohl der gewählte Regelungsstandort als auch die gewählte Regelungssystematik nicht sachgerecht.

### I. Fehlende Regelung zur Zuständigkeit

Erster Kritikpunkt muss die fehlende Regelung zur Zuständigkeit sein<sup>20</sup>. Im Grundsatz soll – beim Fehlen spezialgesetzlicher Vorgaben oder landesrechtlicher Konkretisierungen – von einer Geltung des § 3 VwVfG ausgegangen werden. Dies erscheint zumindest hinsichtlich der Informationspflichten der einheitlichen Stelle unpassend, da sich die allgemeinen Informationen offensichtlich auf das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates beziehen, § 71c Abs. 1 VwVfG damit also auch ebenenübergreifende Kenntnis der Verfahren, Behörden o.ä. voraussetzt. Während bei der Verfahrensabwicklung nach Art. 6 DLR ein objektiver Zusammenhang der Formalitäten (auch wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt einbezogen werden sollen) zu fordern ist<sup>21</sup>, um die Zuständigkeit nach § 3 VwVfG zu bejahen, steht die Richtlinie einer Differenzierung bei den Informationsverpflichtungen entgegen.

Anders als bei der Verpflichtung der einheitlichen Stelle nach § 71c Abs. 1 VwVfG ist im Rahmen des Abs. 2 von einer Begrenzung des Informationsumfangs durch die Verbandskompetenz auszugehen. Keinesfalls schuldet jede zuständige Behörde Informationen über alle von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Verfahren, sondern nur jeweils Auskünfte über die Auslegung und Anwendung von Normen, die im Zusammenhang mit Verfahren stehen, die im Rahmen ihrer sachlichen, örtlichen und ggf. funktionellen Zuständigkeit vollzogen werden<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> So auch *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (800).

<sup>20</sup> Allgemein im Kontext der §§ 71a ff. VwVfG *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (262 ff.).

<sup>21</sup> *Kormann*, Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus, 2008, S. 20 f.; *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 27 f.; für ein weitergehendes „Mitnahmerecht“ *Luch*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 149 (166 f.); *Schliesky*, in: Leible (Fn. 3), S. 43 (56 f.); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (6); *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (267).

<sup>22</sup> S. auch *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (57).

## II. Bezug zum Verwaltungsverfahren

Eigentlich verlangt das VwVfG immer das Vorliegen eines Verwaltungsverfahrens i.S.d. § 9 VwVfG. Dieser Grundsatz wird zwar durch die Anordnung im Fachrecht partiell durchbrochen, so dass die Anwendbarkeit der §§ 71a-71e VwVfG nicht auf Verwaltungsverfahren im engeren Sinne beschränkt ist, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sein müssen. Der Fachgesetzgeber kann die Geltung auch für jegliche sonstige Anliegen des Einzelnen gegenüber der Verwaltung, etwa Anzeigeverfahren, anordnen<sup>23</sup>. Diese weite Auslegung des Verfahrensbegriffs gebieten Art. 6 und 7 DLR.

Allerdings erscheint fraglich, ob eine solche Zuordnung der Begehren zu einem Verfahren im weiteren Sinn und damit einem Fachgesetzgeber, der eine Anordnung getroffen haben kann, immer gelingt<sup>24</sup>. Der Anfragende muss nämlich nicht darlegen, dass er konkret beabsichtigt, eine bestimmte Dienstleistung aufzunehmen oder in seiner Rolle als Dienstleistungsempfänger einen bestimmten Dienstleistungserbringer in Anspruch nehmen zu wollen<sup>25</sup>. Art. 7 und 21 DLR gehen damit über die bisherige Regelung des § 25 Satz 2 VwVfG hinaus, zumal diese immer einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren voraussetzt<sup>26</sup>.

## III. Anordnung im Fachrecht

Die obligatorische Anordnung im Fachrecht erweist sich im Kontext der Informationsverpflichtung zunächst aus den Gründen, die grundsätzlich gegen diese Systematik sprechen, als misslich<sup>27</sup>. Die Bereitstellung von Informationen durch Einheitliche Ansprechpartner und zuständige Behörden ist nicht nur in den von der Richtlinie erfassten Verfahren und Formalitäten, sondern grundsätzlich geeignet, den Service der Verwaltung zu verbessern und ihre Rolle als „Dienstleister“ zu stärken. Hinzu kommt allerdings, dass insbesondere aufgrund der Einbeziehung auch der (potentiellen) Dienstleistungsempfänger überhaupt kein Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren – in dessen Kontext dann die Anordnung im Fachrecht zu suchen wäre – bestehen muss. Hinsichtlich einiger Informationen zeigt sich dies besonders deutlich. Die Information über dienstleistungsspezifische Register<sup>28</sup> ist völlig unabhängig davon, welches Verfahren oder welche Formalität durchgeführt werden soll. Gleiches gilt für Informationen über die verfügbaren Rechtsbehelfe sowie Verbände und Organisationen.

<sup>23</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 18; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (4); *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (182).

<sup>24</sup> *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (124).

<sup>25</sup> So auch *Ramsauer*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 117 (124): „Nicht einmal ein konkreter Nachweis für die Ernsthaftigkeit dieser Pläne wird verlangt werden können“.

<sup>26</sup> S. näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 25 Rn. 4.

<sup>27</sup> S. auch *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (798 f.); anders *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (3 f.).

<sup>28</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (49).

#### IV. Informationsansprüche der Dienstleistungsempfänger

Problematisch erscheint der Regelungsstandort vor allem hinsichtlich der begünstigten Dienstleistungsempfänger. Weder die gesetzliche Regelung selbst noch die Begründung ordnen ausdrücklich eine Geltung für Dienstleistungsempfänger an. Allerdings werden sie auch nicht als Begünstigte ausgenommen, vielmehr soll § 71c VwVfG ganz allgemein der Umsetzung des Art. 7 DLR dienen. Auch die Formulierung in § 71a Abs. 2 VwVfG („Antragsteller oder Anzeigepflichtiger“) ist nur ein schwaches Indiz für die Beschränkung. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung für Dienstleistungsempfänger sind ebenfalls nicht ersichtlich. In jedem Fall werden auch Dienstleistungsempfänger begünstigt, wenn die landesrechtlichen Konkretisierungen diese explizit nennen<sup>29</sup>.

Dienstleistungsempfänger können aber nicht in gleicher Weise wie Dienstleistungserbringer einem Fachgesetz(geber) zugeordnet werden. Insoweit wäre darauf abzustellen, dass wenn bspw. für die Verfahren nach der Gewerbeordnung die Geltung der §§ 71a ff. VwVfG angeordnet wird, dies immer auch zugleich die jeweiligen Empfänger begünstigt. Da ein Bezug zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren fehlt, ist eine Integration derartiger Informationsansprüche in das VwVfG nicht systemkonform<sup>30</sup>. Vielmehr wäre eine Kodifizierung im Rahmen bundes- oder landesrechtlicher Informationsgesetze angezeigt gewesen.

#### V. Informationspflichten der zuständigen Behörden

Zudem erscheint es fraglich, ob die Verortung auch der Informationspflichten der zuständigen Behörden nach Art. 7 Abs. 2 DLR im Rahmen des besonderen Verfahrens über die einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG eine sachgerechte Lösung ist. Da diese Vorgabe damit auch dem gesamten Regime des besonderen Verfahrens unterfällt, ist immer eine Anordnung im Fachrecht erforderlich. Diese Systematik vermeidet zwar, dass das VwVfG einen dem Art. 7 Abs. 2 DLR vergleichbaren Anspruch auch in anderen Verfahren begründet, wie dies bspw. bei einer Normierung im Kontext des § 25 VwVfG der Fall gewesen wäre. Allerdings weisen die Informationspflichten ansonsten keinerlei Bezug zu der besonderen Verfahrensgestaltung auf, sind dem Grunde nach von dieser unabhängig und hätten daher im allgemeinen Teil – ggf. mit der Beschränkung des Anwendungsbereichs – erfolgen sollen<sup>31</sup>. Eine anderweitige Verortung hätte zudem auch differenzierte Lösungen bei der Erweiterung über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus ermöglicht. Insoweit wäre die „Trennung“ von One-Stop-, E-Government und Informationspflichten mit eigenständigen Anwendungsbereichen bereits im allgemeinen Verfahrensrecht eine zweckmäßige Option gewesen.

<sup>29</sup> S. Gliederungspunkt E. I.

<sup>30</sup> So auch *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 24; Art. 21 Rn. 13; ähnlich *Schäffer*, DVP 2009, 222 (224).

<sup>31</sup> Insoweit gelten die gleichen Argumente wie zur Verortung der elektronischen Abwicklung in § 71e VwVfG; s. dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 205 (212 f.).

## VI. Fehlende inhaltliche Konkretisierung des Inhalts und der Modalitäten der Informationsverpflichtung

Zum Teil wurde der Gegenstand der Informationspflichten zwar aus der Richtlinie übernommen – allerdings nicht ohne diese an einigen Stellen abzuwandeln, zu verkürzen oder umzuformulieren<sup>32</sup>. Gleiches gilt für die Modalitäten der Informationserteilung. Dieses Vorgehen ist der Rechtssicherheit abträglich. Im Anwendungsbereich der Richtlinie kann zwar problemlos direkt auf die diesbezüglichen Vorgaben des Art. 7 DLR zurückgegriffen werden. Bei einer Erweiterung über den originären Anwendungsbereich – dies ist nach h.M. vor allem hinsichtlich der Einbeziehung auch inländischer Sachverhalte der Fall<sup>33</sup> – ist dies jedoch nicht unproblematisch möglich<sup>34</sup>. Mit Ausnahme der elektronischen Informationserteilung (§ 71e i.V.m. § 71c VwVfG) fehlen zudem detaillierte Vorgaben zu den Modalitäten – die Richtlinie hingegen verlangt „leichte Zugänglichkeit“, eine „einfache und verständliche Sprache“, die Erteilung in „klarer und unzweideutiger Weise“, Informationen die „dem neuesten Stand entsprechen“ und „so schnell wie möglich“ übermittelt werden<sup>35</sup>.

## VII. Fehlende Regelung zur Rolle der einheitlichen Stelle

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass eine Regelung zur Rolle der einheitlichen Stelle im Rahmen von Informationsersuchen nach § 71c Abs. 2 VwVfG bzw. Art. 7 Abs. 2 DLR nicht ersichtlich ist. Der Richtlinie kann entnommen werden, dass auch hier eine Funktion als Front-Office wahrgenommen werden soll – auch einige landesrechtliche Ergänzungen sehen dies ausdrücklich vor<sup>36</sup>. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Zuweisung der Kompetenz zur Ablehnung der In-

<sup>32</sup> In § 71c Abs. 1 VwVfG heißt es, Informationen über „maßgebliche Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte ...“. Besonders auffällig ist die Differenzierung zwischen „verfügbaren Rechtsbehelfen“ einerseits (so die Richtlinie) und „Verfahrensrechten“ andererseits (so das VwVfG), was eine deutliche inhaltliche Beschränkung mit sich bringt, die insoweit nicht richtlinienkonform sein dürfte; dazu auch *Huck*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71c Rn. 3 f. Aber auch zwischen „maßgeblichen Vorschriften“ (VwVfG) und „Anforderungen“ (Richtlinie) besteht nicht zwingend ein inhaltlicher Gleichlauf; s. *Röckinghausen*, NWVB 2009, 464 (467).

<sup>33</sup> Anders *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff. m.w.N.

<sup>34</sup> Zur Auslegung des nationalen Rechts bei der überschießenden Richtlinienumsetzung ausführlich *Brandner*, in: Geiß u.a. (Hrsg.), Festschrift aus Anlaß des fünfzigjährigen Bestehens von Bundesgerichtshof, Bundesanwaltschaft und Rechtsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, 2000, S. 299 (311); *Schnorbus*, RabZ 65 (2001), 654 (686); *Habersack/Meyer*, JZ 1999, 913 ff.

<sup>35</sup> Ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (64 ff.).

<sup>36</sup> S. Gliederungspunkt E. IX.

formationsanfrage „unbegründet oder fehlerhaft“<sup>37</sup> in dieser besonderen Konstellation zu treffen gewesen<sup>38</sup>.

### VIII. Informations-, Pflege- und Aktualisierungsverantwortlichkeit

Die allgemeine Unterstützungsverpflichtung aus § 71d VwVfG kann sich im Einzelfall auch auf Informationsbegehren beziehen, ist dabei jedoch von einem Grundverständnis der Hilfeleistung *im Einzelfall* geprägt. Die Vorschrift deckt also nicht den *beständigen* Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden und einheitlichen Stellen ab, der notwendig ist, damit die einheitliche Stelle ihren Verpflichtungen nachkommen kann<sup>39</sup>. Die mit der Informations-, Pflege- und Aktualisierungsverantwortlichkeit verbundenen Haftungsrisiken<sup>40</sup> machen deutlich, dass die gesetzliche Zuweisung der Informationsaufgaben durch § 71c VwVfG und eine darauf bezogene Unterstützungsverpflichtung aus § 71d VwVfG nicht in der Lage ist, die aus Art. 7 und 21 DLR resultierenden Rechtsfragen nur annähernd zu regeln, da sie die tatsächlichen Notwendigkeiten zur verbandsebenenübergreifenden Kooperation und die mit Art. 7 Abs. 1 DLR (zumindest bezogen auf die Informationsverpflichtungen) einhergehende Aufweichung der Verbandsgrenzen vernachlässigt<sup>41</sup>. Die Landesgesetzgeber sind daher gehalten im Zuge der Zuweisung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners an konkrete staatliche Stellen im Rahmen des Aufgabenübertragungsgesetzes oder bei Gründung eines neuen Rechtsträgers ergänzende Regelungen zu treffen. Alternativ bietet sich die Normierung von Zulieferungspflichten im Rahmen eines E-Government-Gesetzes<sup>42</sup> an, da Wissensmanagement-Systeme offenbar nur elektronisch zu realisieren sind und somit parallel zur Zulieferungspflicht auch eine Vorgabe von Standards zu erfolgen hat. Die Einordnung des Wissensmanagement als (gemeinsam zu nutzender) Basisdienst erscheint eine sachgerechte Variante – damit verbunden wäre für alle Beteiligten auch das Recht, das System ihrerseits zur Erfüllung von Aufgaben, bspw.

<sup>37</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (76).

<sup>38</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (75 f.).

<sup>39</sup> So geht auch *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 32), § 71d Rn. 2 davon aus, dass die Unterstützungsverpflicht des § 71d VwVfG einer gesetzlichen Konkretisierung bedürfe; anders *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (266), die eine „nähere Ausgestaltung ... im Rahmen von Verwaltungsvorschriften“ für zulässig erachten. Bereits innerhalb eines Landes erscheint diese Argumentation hinsichtlich der Einbindung von Selbstverwaltungskörperschaften fraglich. In jedem Fall lassen sich länderübergreifende Konkretisierungen nur durch Gesetz oder in Form von Verwaltungsabkommen realisieren.

<sup>40</sup> Dazu *Altmann*, in diesem Band, S. 83 ff.

<sup>41</sup> Kritik bei *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799).

<sup>42</sup> GVOBl 2009, 398; dazu *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.; s. auch Gliederungspunkt E. VII.

auch in anderen Kontexten wie dem Bürgertelefon 115<sup>43</sup> zu nutzen, so dass dem erforderlichen Ressourceneinsatz und Investitionen auf der einen Seite auch die Erschließung von zusätzlichen Optimierungspotenzialen auf der anderen Seite gegenüberstünde. Diese Thematik ist kein Regelungsgegenstand des VwVfG, so dass die fehlende klarstellende und ergänzende Regelung durch die Landesgesetzgeber (im Kontext der Gesetze über den Einheitlichen Ansprechpartner) Kritik herausfordert.

## D. Parallelgesetzgebung der Länder

Ausgehend vom Grundsatz der Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht<sup>44</sup> haben bzw. werden die Bundesländer ihre Verfahrensgesetze anpassen, soweit dies nicht aufgrund einer dynamischen Verweisung entbehrlich ist. Abweichungen der Länder von den bundesrechtlichen Vorgaben sind nicht ersichtlich. Eine Ausnahme bildet lediglich die ausdrückliche Erweiterung der Unterstützungspflicht des § 71d VwVfG auch auf länderübergreifende Sachverhalte und die Einbeziehung von Bundesbehörden<sup>45</sup>.

Die nachfolgende tabellarische Übersicht dokumentiert die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesländer.

Bundesland	Normen	Fundstelle
Baden-Württemberg	§§ 71a ff. LVwVfG	GBI 2009, 363
Bayern	Art. 71a ff. BayVwVfG	GVBl 2009, 376
Berlin	dynamische Verweisung	
Brandenburg	dynamische Verweisung <sup>46</sup>	
Bremen	§§ 71a ff. BremVwVfG	BermGBI 2009, 234
Hamburg	§§ 71a ff. HmbVwVfG	GVBl 2009, 113
Hessen	§§ 71a ff. HVwVfG	GVBl I 2009, 253
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 71a ff. VwVfG MV	GVOBl 2009, 666
Niedersachsen	dynamische Verweisung	
Nordrhein-Westfalen	§§ 71a ff. VwVfG NRW	GVOBl 2009, 296

<sup>43</sup> Zu rechtlichen Fragen *Lauch/Schulze*, in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland, 2008, S. 92 ff.

<sup>44</sup> Näher geschildert bei *Kopp/Ramsauer* (Fn. 26), Einführung Rn. 25 ff.; kritisch: *Wahl*, NVwZ 2002, 1192 (1194); *Röhl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 30 Rn. 9; jüngst *Burgi*, JZ 2010, 105 (111).

<sup>45</sup> So bspw. in Thüringen; s. dazu *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (267).

<sup>46</sup> Brandenburg hat sich erst im Zuge der Umsetzung der DLR für eine dynamische Verweisung entschieden; zu den Gründen LT Drs. 4/7370, S. 32 ff.; dazu *Schulze*, LKV 2009, 547 ff.

Rheinland-Pfalz	dynamische Verweisung	
Saarland	§§ 71a ff. VwVfG SL	ABl 2009, 674
Sachsen	dynamische Verweisung	
Sachsen-Anhalt	dynamische Verweisung	
Schleswig-Holstein	§§ 138a ff. LVwG SH	GVOBl 2009, 573
Thüringen	§§ 71a ff. ThürVwVfG	GVBl 2009, 592

## E. Konkretisierende landesrechtliche Regelungen

Obwohl aufgrund der Simultan- und Parallelgesetzgebung ein Gleichlauf der Verwaltungsverfahrensgesetze sichergestellt wird, finden sich in einigen Landesgesetzen ergänzende und konkretisierende Vorgaben. Zwar hat kein Bundesland den Konsens für das VwVfG aufgekündigt und „sein“ Verfahren über die einheitliche Stelle und die Informationsverpflichtungen des § 71c VwVfG anders ausgestaltet, jedoch wurde zum Teil ein besonderes Verfahrensrecht – auch hinsichtlich der Informationsaufgaben – in den Aufgabenübertragungs-, Organisations- oder Errichtungsgesetzen getroffen<sup>47</sup>.

### I. Ausdrückliche Einbeziehung von Dienstleistungsempfängern

In einigen Bundesländern werden die Informationsverpflichtungen – insoweit strikter an der Richtlinie orientiert – wiedergegeben und in diesem Kontext ausdrücklich auch die Dienstleistungsempfänger als Begünstigte einbezogen. Zum Teil nennt das Gesetz ganz allgemein Dienstleistungsempfänger als Adressaten und verweist dann auf die §§ 71a ff. VwVfG und damit auch die Informationsverpflichtung aus § 71c VwVfG. In diesen Fällen besteht in jedem Fall – selbst bei einer einengenden Auslegung des § 71c VwVfG – die Problematik, dass Regelungsstandort und -systematik für Dienstleistungsempfänger unpassend erscheinen<sup>48</sup>. Exemplarisch sind folgende Vorschriften:

<sup>47</sup> S. *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

<sup>48</sup> S. Gliederungspunkt C. IV. Ob die landesrechtliche Klarstellung als Indiz gegen die Einbeziehung der Dienstleistungsempfänger in § 71c VwVfG gewertet werden kann, erscheint aber ebenso fraglich.



§ 3 Abs. 4 EA-Gesetz Schleswig-Holstein<sup>49</sup>:

Die Anstalt stellt Dienstleistungserbringern und Dienstleistungsempfängern allgemeine Informationen beispielsweise über ... zur Verfügung.

§ 2 Satz 2 EA-Gesetz Sachsen-Anhalt<sup>50</sup>:

Die Informationspflichten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 71c des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten auch gegenüber Dienstleistungsempfängern.

## II. Informationspflichten für sog. Annexverfahren

In den Bundesländern, in denen eine Erweiterung des Service der Einheitlichen Ansprechpartner auch auf die sog. Annex- oder verbundenen Verfahren erfolgt ist, finden sich auch Vorgaben zu den dann geltenden Informationsrechten und -pflichten. Während in Sachsen-Anhalt der § 71c VwVfG unmittelbar anwendbar ist, da für die verbundenen Verfahren lediglich die Geltung des § 71e VwVfG suspendiert wird (§ 3 Abs. 2 EA-Gesetz Sachsen-Anhalt<sup>51</sup>: „Auf verbundene Verfahren ... findet ... § 71e des Verwaltungsverfahrensgesetzes bis zum Ablauf des 31. Dezember 2012 keine Anwendung“), ist in Berlin die besondere Verfahrensgestaltung der §§ 71a ff. VwVfG insgesamt, also einschließlich der Informationspflichten, ausgeschlossen. Allerdings enthält das EA-Gesetz auch eine originäre auf Annexverfahren bezogene Informationsverpflichtung (§ 2 Abs. 3 Satz 3 EA-Gesetz Berlin<sup>52</sup>: „Zu diesen Verfahren berät und informiert der Einheitliche Ansprechpartner“), auf die – mangels anderer Anhaltspunkte – die Grundaussagen des § 71c VwVfG wohl zumindest entsprechend anzuwenden sind.

## III. Wiedergabe bzw. Konkretisierung der geschuldeten Inhalte und Modalitäten

Zum Teil werden die konkreten Inhalte der Informationsverpflichtung wiederholt. Dabei orientieren sich die Landesgesetzgeber weit mehr an den Vorgaben der Richtlinie, als dass dies im VwVfG bzw. im LVwVfG der Fall ist<sup>53</sup>. Zudem werden

---

<sup>49</sup> „Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ v. 17.09.2009, GVOBl 2009, 577; dazu auch *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

<sup>50</sup> „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner in Sachsen-Anhalt (EAG LSA)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt“; zitiert nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2158 v. 26.08.2009.

<sup>51</sup> Zu dieser Regelung auch *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (287 f.).

<sup>52</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin (EAG Bln)“ als Art. I des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“; GVOBl 2009, 674; zu dieser Regelung auch *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (280 f.).

<sup>53</sup> S. Gliederungspunkt C. VI.

die Richtlinienvorgaben nur als Mindestgehalt („beispielsweise“) in Bezug genommen, um dem Einheitlichen Ansprechpartner auch eine erweiternde Information zu ermöglichen. Exemplarisch die schleswig-holsteinische Vorschrift:

§ 3 Abs. 4 Satz 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein:

Die Anstalt stellt ... allgemeine Informationen beispielsweise über

1. die Anforderungen, die insbesondere für im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassene Dienstleistungserbringer beispielsweise bezüglich der Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten gelten,
2. die zuständigen Stellen, einschließlich der für die Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten zuständigen Stellen, um eine direkte Kontaktaufnahme mit diesen zu ermöglichen,
3. die Mittel und Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken über Dienstleistungserbringer und Dienstleistungen,
4. die allgemein verfügbaren Rechtsbehelfe im Falle von Streitigkeiten zwischen den zuständigen Stellen und den Dienstleistungserbringern oder -empfängern oder zwischen Dienstleistungserbringern und -empfängern oder zwischen Dienstleistungserbringern,
5. Verbände oder Organisationen, die, ohne eine zuständige Behörde zu sein, Dienstleistungserbringer oder -empfänger praktisch unterstützen,

zur Verfügung.

Auch für die Vorgaben der konkreten Modalitäten der Informationserteilung aus der Richtlinie, die im VwVfG nur rudimentär wiedergegeben sind, werden zum Teil landesrechtlich aufgegriffen und § 71c VwVfG insoweit konkretisiert:

§ 3 Abs. 4 Satz 2 EA-Gesetz Schleswig-Holstein:

Die Informationen müssen in einer klaren und unzweideutigen Weise erteilt werden, aus der Ferne und elektronisch leicht zugänglich sein und dem neuesten Stand entsprechen.

#### **IV. Begrenzung der Informationsverpflichtung des § 71c VwVfG auf die „eigene“ Verbandskompetenz**

Als nicht richtlinienkonform ist es jedoch zu bewerten, wenn im Kontext der Konkretisierung bzw. Wiedergabe der geschuldeten Inhalte eine Begrenzung im Rahmen des § 71c Abs. 1 VwVfG bzw. Art. 7 Abs. 1 DLR auf die eigene Verbandskompetenz erfolgt. Vielmehr schulden alle einheitlichen Stellen die genannten

allgemeinen Informationen bezogen auf den gesamten Mitgliedstaat<sup>54</sup>. Dass es dazu eines ebenenübergreifenden Wissensmanagement-Systems bedarf, welches derzeit allenfalls landesintern zur Verfügung steht, ist keinesfalls geeignet, eine einschränkende Auslegung vorzunehmen. In diese Richtung ist aber wohl § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein zu verstehen, wenn auf den Geltungsbereich des (Landes-) Gesetzes verwiesen wird:

Die Anstalt stellt ... allgemeine Informationen beispielsweise über

1. die Anforderungen, die insbesondere *für im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassene Dienstleistungserbringer* beispielsweise bezüglich der Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten gelten, ...

## V. Portallösung

In Mecklenburg-Vorpommern findet sich eine Regelung nach der alle Informationen nach § 71c VwVfG in einem elektronischen Portal zur Verfügung gestellt werden sollen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern<sup>55</sup>: „Informationen nach § 71c des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes werden im Dienstleistungsportal des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dem Portal der Einheitlichen Ansprechpartner veröffentlicht“). Im Prinzip erscheint ein solches Vorgehen zwar sachgerecht, allerdings ist es hinsichtlich der Informationsverpflichtungen der zuständigen Behörden aus § 71c Abs. 2 VwVfG bzw. Art. 7 Abs. 2 DLR zur allgemeinen Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften weder gemeinschaftsrechtlich gefordert noch (in Form eines „Online-Kommentars für Jedermann“) zu realisieren<sup>56</sup>.

## VI. Betrieb von Wissensmanagement-Systemen

Zum Teil wird von den Landesgesetzen ausdrücklich der Betrieb eines Wissensmanagement-Systems angesprochen. Aus den genannten Gründen wäre ein solches zwar eigentlich auch länderübergreifend zu realisieren, dennoch ist die landesinterne Etablierung unter Einbindung der kommunalen Ebene und vor allem auch die gesetzliche Absicherung als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Exemplarisch sind folgende Vorschriften:

---

<sup>54</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (42 f.).

<sup>55</sup> „Gesetz zur Errichtung von Stellen mit der Bezeichnung Einheitlicher Ansprechpartner und zur Übertragung von Aufgaben auf die Wirtschaftskammern (EAPG M-V)“ als Art. 1 des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt in Mecklenburg-Vorpommern“; zitiert nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2779 v. 09.09.2009.

<sup>56</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (40).

§ 3 Abs. 4 Satz 3 EA-Gesetz Schleswig-Holstein:

Zu diesem Zweck betreibt die Anstalt ein elektronisches Wissens- und Informationssystem.

§ 1 Abs. 2 EA-Gesetz Hessen:

Der EAH nutzt ein vom Land Hessen zur Verfügung gestelltes elektronisches Wissens- und Informationssystem.

## VII. Zulieferpflichten, Aktualisierungsverantwortung

Einen wirklichen Mehrwert bietet ein Wissensmanagement-System allerdings nur, wenn alle zuständigen Behörden dazu verpflichtet werden, „ihre“ Informationen in ein solches System einzuspeisen und aktuell zu halten. Vorbildlich in diesem Zusammenhang ist die Regelung im EA-Gesetz Rheinland-Pfalz, allerdings ist diese auf die kommunale Ebene und auf in deren autonomen Recht vorgesehene Verfahren begrenzt:

§ 1 Abs. 3 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz<sup>57</sup>:

Rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können in den von ihnen erlassenen Rechtsvorschriften vorsehen, dass darin geregelte Anzeige- oder Genehmigungsverfahren nach Maßgabe dieses Gesetzes über die einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können; *die hierfür erforderlichen Informationen stellen sie den einheitlichen Ansprechpartnern zur Verfügung.*

Man ging wohl davon aus, dass bezüglich aller anderen Verfahren – auch wenn diese in kommunaler Verantwortung vollzogen werden – eine Redaktionsverantwortung ausschließlich beim Land bestehe. Angesichts der Abweichungen in der Verwaltungspraxis vor Ort, wäre eine Zuweisung der Pflegeverantwortung nach Vollzugs- und nicht gesetzgeberischer Verantwortung aber eine zweckmäßige Lösung gewesen. In anderen Ländern findet sich keine Differenzierung, dafür aber eine sehr allgemein gehaltene Zuweisung der Zuliefer- und Aktualisierungsverantwortung. Exemplarisch sind folgende Vorschriften:

---

<sup>57</sup> „Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten“ als Art. 1 des „Ersten Landesgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“; GVBl 2009, 355.

§ 1 Abs. 2 EA-Gesetz Hessen<sup>58</sup>:

Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, ihre darin enthaltenen Daten regelmäßig auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen.

§ 4 Abs. 3 EA-Gesetz Schleswig-Holstein:

Die zuständigen Stellen sind verpflichtet, der Anstalt die Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese benötigt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

§ 4 Abs. 4 EA-Gesetz Baden-Württemberg<sup>59</sup>:

Die Ministerien, die Einheitlichen Ansprechpartner und die für das jeweilige Verfahren zuständigen Behörden stellen die zur Erfüllung der Informationspflichten nach § 71c LVwVfG und zur Entwicklung der elektronischen Verfahrensabwicklung erforderlichen Informationen der für die Redaktion der Inhalte des Dienstleistungsportals des Landes Baden-Württemberg zuständigen Stelle unverzüglich elektronisch zur Verfügung. Gleiches gilt, wenn Änderungen der zur Verfügung gestellten Informationen erforderlich werden.

§ 6 Abs. 1 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern:

Die Ressorts der Landesregierung und die nach Artikel 4 Nummer 9 der Richtlinie 2006/123/EG zuständigen Behörden stellen gemäß Artikel 7 dieser Richtlinie Informationen über Ansprechpartner, Rechts-, Verfahrens- oder Zuständigkeitsregelungen und -änderungen in ihrem Kompetenzbereich zeitgleich mit der Veröffentlichung der gemeinsamen Koordinierungsstelle elektronisch zur Verfügung.

Oftmals werden die recht allgemein gehaltenen Vorgaben durch eine Verordnungsermächtigung der Landesregierung bzw. eines Ministeriums ergänzt. Dies erscheint ein zweckmäßiges Vorgehen, da die genauen Inhalte und Modalitäten derzeit noch nicht hinreichend konkret absehbar sind und über eine verbindliche Verordnung eine einheitliche Handhabung der Informationsaufgaben erreicht werden kann. Exemplarisch:

---

<sup>58</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner Hessen (EAH-Gesetz - EAHG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und zur Änderung von Rechtsvorschriften“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 18/1050 v. 08.09.2009.

<sup>59</sup> „Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner für das Land Baden-Württemberg (EAG BW)“; zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/5345 v. 27.10.2009.

§ 6 Abs. 2 EA-Gesetz Brandenburg<sup>60</sup>:

Durch gemeinsame Rechtsverordnung des Wirtschafts- und des Innenministeriums ... können Einzelheiten zur elektronischen Informationsbereitstellung und Verfahrensabwicklung geregelt werden über:

1. die Bestimmung des Verfahrens für die Bereitstellung der Informationen nach § 4 Absatz 4.

## VIII. Haftungsregelungen

Sachgerecht erscheint es auch im Zusammenhang mit gemeinsam genutzten Wissensmanagement-Systemen auch Regelungen zur Haftung im Außen- und zur Verteilung der Lasten im Innenverhältnis zu treffen. Im Grundsatz ist jede zuständige Behörde für die erteilten Informationen verantwortlich – problematisch ist dies jedoch, wenn der Einheitliche Ansprechpartner Informationen erteilt, die von einer anderen Behörde in ein System eingestellt wurden oder er Informationen als Front-Office lediglich weiterleitet. Aus Rechtsschutzgesichtspunkten kann eine Außenhaftung der zuständigen Behörden in diesen Sonderkonstellationen nur angenommen werden, wenn sie auch als außen handelnde Stelle erkennbar ist. Ansonsten ist primär der Einheitliche Ansprechpartner in Anspruch zu nehmen. Exemplarisch ist die Regelung in § 20 des schleswig-holsteinischen EA-Gesetzes<sup>61</sup>:

(1) Für die Erfüllung der Informationsaufgaben nach § 3 Abs. 4 ist unabhängig von der Verpflichtung der zuständigen Stellen nach § 4 die Anstalt verantwortlich. Soweit die Anstalt Informationen der zuständigen Stellen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 4 weiterleitet, bleibt die zuständige Stelle verantwortlich, wenn diese als Urheberin der Informationen erkennbar ist und ihre Informationen inhaltlich unzutreffend sind. Andernfalls trifft die Außenverantwortlichkeit die Anstalt. Die Anstalt haftet nach außen unbegrenzt für bei Dritten entstehende Schäden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen.

(3) Im Innenverhältnis der Anstalt zur zuständigen Stelle bestimmt sich die Haftung nach dem Grad der Verantwortlichkeit<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg (BbgEAPG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“; GVBl 2009, 262; ähnlich die Regelungen in § 4 Abs. 2 Nr. 5 EA-Gesetz Brandenburg, § 6 S. 2 EA-Gesetz Hamburg, § 6 Abs. 4 EA-Gesetz Sachsen-Anhalt.

<sup>61</sup> Vgl. zu Haftungsfragen auch *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (267 f.).

<sup>62</sup> In Abs. 2 der Vorschrift findet sich eine entsprechende Vorgabe zur Wahrnehmung der verfahrensleitenden Befugnisse durch den Einheitlichen Ansprechpartner.

## IX. Rolle des Einheitlichen Ansprechpartner als Front Office in Fällen des Art. 7 Abs. 2 DLR

Schließlich wurde in Schleswig-Holstein eine Regelung getroffen, nach der der Einheitliche Ansprechpartner – insoweit auch in Übereinstimmung mit der Richtlinie – in Fällen des Art. 7 Abs. 2 DLR bzw. § 71c Abs. 2 VwVfG als Front-Office fungiert. Er nimmt Informationsanfragen entgegen, leitet diese an die zuständige Behörde zur Beantwortung weiter und übermittelt die Antwort an den Anfragenden. Auch in dieser Konstellation ist der Direktkontakt zwischen zuständiger Stelle und Dienstleistungserbringern nur auf dessen ausdrücklichen Wunsch vorgesehen. Das EA-Gesetz Schleswig-Holstein regelt diesbezüglich:

### § 3 Abs. 3 Satz 4

Die Anstalt wickelt für die an sie herangetragenen Verfahren die gesamte Verfahrenskorrespondenz einschließlich der Zustellung und Bekanntgabe von Verwaltungsakten *sowie die Weiterleitung dienstleistungsspezifischer Informationen der zuständigen Behörden nach §§ 83 a und 138c Abs. 2 LVwG* ab, soweit der Dienstleistungserbringer nicht etwas anderes verlangt.

### § 4 Abs. 2

Soweit ein Dienstleistungserbringer Informationen nach Artikel 7 Abs. 2 DLRL über die Anstalt begehrt, ist die zuständige Stelle verpflichtet, diese der Anstalt unverzüglich und elektronisch zur Weiterleitung zur Verfügung zu stellen.

## X. Regelungen zur Zuständigkeit

Die von einigen Ländern getroffenen Regelungen zur Zuständigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner<sup>63</sup> beziehen sich auf den gesamten Regelungskomplex der §§ 71a ff. VwVfG und damit auch auf die Informationspflichten, zumindest die aus § 71c Abs. 1 VwVfG. Lediglich in Rheinland-Pfalz findet sich eine spezielle Vorgabe. Da die Einheitlichen Ansprechpartner ohnehin verpflichtet sind, verbandsebenenübergreifende Informationen zu erteilen<sup>64</sup>, ist eine Differenzierung nach örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten in diesem Kontext ohnehin nicht zweckmäßig. Daher normiert § 2 Abs. 2 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz:

Sind ausschließlich Informationspflichten zu erfüllen, so ist der einheitliche Ansprechpartner örtlich zuständig, bei dem die entsprechende Anfrage zuerst eingeht.

<sup>63</sup> Ausführlich *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

<sup>64</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (42 f.).

## XI. Gebühren

Nahezu alle EA-Gesetze der Länder enthalten das Recht der Einheitlichen Ansprechpartner, für ihre Amtshandlungen Gebühren zu erheben. Zumal keine Einschränkungen ersichtlich sind, ließe sich darunter auch die Erfüllung der Informationspflichten aus § 71c Abs. 1 DLR subsumieren. Allerdings steht einer solchen Auslegung der Umstand entgegen, dass die allgemeinen Informationen nach Art. 7 Abs. 1 DLR als „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte“ anzusehen sind<sup>65</sup>, bei denen in der Regel keine Gebühren erhoben werden. Anders stellt sich dies bei den Informationsverpflichtungen der zuständigen Behörden dar, bei denen im Einzelfall eine Gebühr erhoben werden kann, deren Rechtsgrundlage sich aber nicht in den EA-Gesetzen, sondern im allgemeinen Gebührenrecht des jeweiligen Landes findet.

## F. Fazit

Die tatsächliche und rechtliche Umsetzung der Informationsverpflichtungen aus Art. 7 DLR kann sachgerecht nur gelingen, wenn verbandsebenenübergreifende Wissens- und Informationsmanagementsysteme etabliert werden. Dieser Aspekt der Richtlinie rückte allerdings angesichts der einseitigen Ausrichtung der Diskussion auf die Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner und andere (vermeintlich) vordringliche Fragestellungen in den Hintergrund. Zudem ging man offensichtlich davon aus, diese Vorgaben der EU durch Rückgriff auf bestehende Portallösungen o.ä. zufriedenstellend umsetzen zu können. Dieser Umstand ist jedoch aus mehreren Gründen besonders misslich: Einerseits besitzt ein ebenenübergreifendes Wissensmanagement im Sinne eines Basisdienstes auch für andere Projekte Relevanz und hätte daher die Erschließung von Synergien ermöglichen können. Andererseits hätte in Form der Erstellung von Prozessregistern o.ä. Prozessoptimierung betrieben werden können. Schließlich wäre ein solches System nicht nur für die Umsetzung des Art. 7 DLR einsetzbar gewesen, zumal ein Einheitlicher Ansprechpartner ohne Kenntnisse der zuständigen Behörden, des Ablauf des Verfahrens in groben Zügen und der Rechtsgrundlagen überhaupt nicht in der Lage ist, seine Funktionen sachgerecht zu erfüllen.

Gerade im ebenenübergreifenden Kontext gewinnen bei der Realisierung eines Systems aus Leistungsverzeichnis, Zuständigkeitsfinder o.ä. auch Fragen der Haftung, der Aktualisierungs- und Pflegeverantwortung an Bedeutung. Diese sind aber nicht unter Rückgriff auf bereits bestehende – meist auf den eigenen Bereich begrenzte – Portale oder vergleichbare Angebote zu lösen, erfordern sie doch ggf. rechtliche Anpassungen, zumindest aber den Abschluss umfangreicher Kooperationsvereinbarungen, die auch diese Fragen adressieren. Die landesrechtlichen Konkretisierungen enthalten insoweit, bspw. auch in Form der Ausgestaltung eines Wis-

---

<sup>65</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (78 f.).



sensmanagement-Systems als von Land und Kommunen gemeinsam realisierter und genutzter Basisdienst<sup>66</sup>, richtige Ansätze. Allerdings ist auch hier eine – im Kontext des Art. 7 Abs. 1 DLR nicht richtlinienkonforme – Begrenzung auf die eigene (Landes-)Verbandskompetenz festzustellen. Perspektivisch wird auch ein länderübergreifender Informationsaustausch realisiert werden. Inwieweit der neue Art. 91c GG<sup>67</sup> hier geeignet ist, Abhilfe zu schaffen, erscheint fraglich. Vielmehr wird durch Verwaltungsabkommen eine Versorgung der einheitlichen Stellen mit den relevanten Informationen, bspw. durch einen Zugriff auf die Informationsportale der anderen Länder, sicherzustellen sein.

---

<sup>66</sup> Bspw. in Schleswig-Holstein; vgl. zum dortigen E-Government-Gesetz (GVOBl 2009, 398) *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>67</sup> BGBl I 2009, 2248; speziell zu Art. 91c GG s. *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; *Henneke*, Der Landkreis, 2009, 223 ff.; s. auch *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 15.07.2009), Art. 91c Rn. 9 ff.



# Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland:

## Anpassung des Wirtschaftsverwaltungsrechts

*Dr. Anika D. Luch/Dr. Sönke E. Schulz*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>172</b>
<b>B.</b>	<b>Vorgaben für das Wirtschaftsverwaltungsrecht .....</b>	<b>173</b>
1.	Vorgaben zum Verwaltungsverfahren.....	173
2.	Vorgaben für Niederlassungssachverhalte.....	174
3.	Vorgaben für Dienstleistungssachverhalte .....	175
4.	System geteilter Überwachungsverantwortlichkeit .....	177
<b>C.</b>	<b>Anpassung des Bundesrechts .....</b>	<b>178</b>
I.	Gewerberecht.....	179
1.	Allgemeines .....	180
2.	§ 4 GewO: Erlaubnistatbestände/Anzeigepflichten.....	181
a)	Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Aufrechterhaltung der Erlaubnistatbestände für Versicherungsvermittler und im Glücksspielgewerbe .....	181
b)	Einschränkendes Merkmal „vorübergehend“ .....	182
c)	Inländerdiskriminierung.....	182
d)	Anzeigepflichten .....	182
e)	§ 4 Abs. 2 GewO: Missbrauchstatbestand.....	183
f)	§ 4 Abs. 3 GewO: Legaldefinition Niederlassung.....	183
3.	§ 6a GewO: Genehmigungsfiktion.....	184
4.	§ 6b GewO: Verfahren über die einheitliche Stelle.....	184
5.	§ 13a GewO: Anzeigepflicht für reglementierte Berufe.....	185
a)	Adressaten .....	185
b)	Form und Inhalt der Anzeige .....	186
6.	§ 13b GewO: Anerkennung von Unterlagen bei nicht reglementierten Berufen.....	187
II.	Handwerksrecht .....	188
III.	Recht der freien Berufe.....	188
<b>D.</b>	<b>Landesrechtliche Anpassungen .....</b>	<b>189</b>
I.	Typischerweise betroffene Materien.....	190
II.	Anpassung des Gebührenrechts .....	192

III.	Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion in bundesrechtlich geregelten Verfahren.....	194
IV.	Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle in fortgeltenden Bundesgesetzen.....	195
V.	Genehmigungsfiktion.....	196
VI.	Baurecht.....	196
1.	Anpassung der Bauvorlageberechtigung.....	196
2.	Anlagenbezogene Vorgaben mit Dienstleistungsbezug.....	197
<b>E.</b>	<b>Kommunalrecht.....</b>	<b>198</b>
I.	Typischerweise betroffene Materien .....	198
II.	Friedhofssatzung.....	200
1.	Einheitlicher Ansprechpartner / Genehmigungsfiktion.....	200
2.	Zulassungsverfahren für Gewerbetreibende (§ 7).....	200
a)	Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie.....	200
b)	Genehmigungserfordernis als solches.....	201
aa)	Niederlassungssachverhalte .....	201
bb)	Dienstleistungssachverhalte .....	202
c)	Bundesweite Geltung.....	202
d)	Befristung.....	203
3.	Zusammenfassung.....	203
III.	Bebauungspläne.....	203
<b>F.</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>179</b>

## A. Einleitung

Neben verfahrensrechtlichen Anforderungen verlangt die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) auch eine Anpassung des materiellen Wirtschaftsverwaltungsrechts. Im Rahmen des sog. Normenscreening<sup>2</sup> war dabei das gesamte existierende nationale Recht auf seine Vereinbarkeit mit den Richtlinienvorgaben zu überprüfen und ggf. anzupassen. Die Verpflichtung zum Normenscreening trifft dabei jede rechtsetzende Körperschaft für ihren eigenen Bereich – d.h. neben Bund und Ländern vor allem auch die kommunale Ebene. Die Richtlinie differenziert hinsichtlich

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36.; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Zum Normenscreening *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (24 ff.); *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 39 Rn. 6 ff.; zum rechtlichen Gehalt dieser Notifizierungspflicht *Klamert*, DVBl 2008, 829 ff.; s. auch *Meschkanke*, DÖD 2008, 165 ff.

der Einschränkungsmöglichkeiten des Empfangsstaates zwischen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Beide Regelungskomplexe dienen jedoch primär der Beseitigung präventiver Genehmigungs-, Mitteilungs- und Anzeigepflichten zugunsten einer effektiven repressiven Kontrolle in geteilter Verantwortlichkeit zwischen Niederlassungs- und Empfangsstaat<sup>3</sup> in einem europäischen Behördennetzwerk<sup>4</sup>. Weiterhin ist vor allem die Anerkennung gleichwertiger Berufsabschlüsse des europäischen Auslands sicherzustellen; zudem enthält die Richtlinie bspw. auch Vorgaben zum Gebührenrecht (Art. 13 Abs. 2 DLR) und zur Geltungsreichweite von (ausnahmsweise) zulässigen Genehmigungen (Art. 10 Abs. 4 DLR<sup>5</sup>). Schließlich sind aufgrund der Regelungssystematik der §§ 71a ff. und § 42a VwVfG auch das Verfahren über die einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion vom Fachgesetzgeber anzuordnen<sup>6</sup>.

## B. Vorgaben für das Wirtschaftsverwaltungsrecht

### 1. Vorgaben zum Verwaltungsverfahren

Die Richtlinienvorgaben zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren beanspruchen für Niederlassungs- und Dienstleistungssachverhalte gleichermaßen Geltung. Zunächst wird in Art. 5 Abs. 1 DLR eine kaum justiziable<sup>7</sup> allgemeine Vereinfachungsverpflichtung statuiert. Es ist jedoch bspw. darauf zu achten, dass keine vermeidbaren Zeitverzögerungen auftreten oder ausländische Anbieter durch die Gestaltung des Verfahrensablaufs oder von Formularen von der Antragstellung abgehalten werden. Soweit gesetzliche Vorgaben dies begünstigen, wäre im Rah-

<sup>3</sup> Luch/Schulz, GewArch 2009, 143 ff.

<sup>4</sup> Zur Verrechtlichung des Netzwerkgedankens Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (228 ff.); ders.; in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 43 (71 f.); ders., Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008, S. 10 ff.; vgl. auch Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 215 ff.; Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 16 Rn. 134 ff.; Sydow, Verwaltungs-koooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 78 ff.; Wettner, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, 2005, S. 289 ff.; Boehme-Neßler, NVwZ 2007, 650 ff. Allgemein zum Netzwerkgedanken Jansen, Einführung in die Netzwerkanalyse, 3. Aufl. 2006; unter verschiedenen juristischen Perspektiven die Beiträge in: Boysen u. a. (Hrsg.), Netzwerke, 2008; eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Weiterentwicklung des Netzwerkgedankens am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie findet sich bei Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 ff.; s. auch Siegfried, VM 2007, 171 ff.; Schuppan, eGov Präsenz 2/2009, 34 ff.; ders., VM 2009, 293 ff.; aus historischer und grundlegender Perspektive Schliesky, Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsbund, 2009; ders., DÖV 2009, 641 ff.

<sup>5</sup> Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.

<sup>6</sup> Zur Kritik an dieser Regelungssystematik Windoffer, DÖV 2008, 797 (798 f.); Schulz, NdsVBl 2009, 97 (99); s. auch Schliesky/Schulz/Neidert, in: diesem Band, S. 249 (265 ff.).

<sup>7</sup> Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (14 f.); ähnlich Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 5 Rn. 3.

men des Normenscreenings eine Anpassung vorzunehmen, ansonsten ist diese Vorgabe vor allem an die Verwaltungspraxis adressiert<sup>8</sup>. Zum Nachweis der Qualifikation darf nicht verlangt werden, dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden (Art. 5 Abs. 3 DLR). Zudem ist bei dienstleistungsspezifischen Formalitäten eine Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner i.S.d. Art. 6 DLR sicherzustellen<sup>9</sup> – dieser muss darüber hinaus gem. Art. 7 Abs. 1 DLR bspw. über Anforderungen, insbesondere über die Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten informieren und Angaben über die zuständigen Behörden zur Verfügung stellen, um eine direkte Kontaktaufnahme mit diesen zu ermöglichen<sup>10</sup>.

## 2. Vorgaben für Niederlassungssachverhalte

Gem. Art. 9 Abs. 1 DLR darf eine präventive Genehmigung überhaupt nur errichtet werden, wenn die Genehmigungsregelungen für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend und durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle ineffektiv wäre. Die Anforderungen an die Kriterien, von denen die Genehmigungserteilung abhängig gemacht werden kann, sind in Art. 10 Abs. 1 und 2 DLR näher konkretisiert. Diese müssen eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern; vor allem nicht diskriminierend, klar, unzweideutig, objektiv, im Voraus bekannt gemacht sowie transparent und zugänglich sein.

Art. 10 Abs. 4 DLR verlangt zudem, dass eine einmal erteilte Genehmigung dem Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ermöglicht, sofern nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Genehmigung für jede einzelne Betriebsstätte oder eine Beschränkung der Genehmigung auf einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets rechtfertigen<sup>11</sup>.

Art. 11 DLR sieht vor, dass die dem Dienstleistungserbringer erteilte Genehmigung nicht befristet werden darf. Ausnahmen sind nur zulässig, soweit die Genehmigung automatisch verlängert wird, lediglich von der fortbestehenden Erfüllung der Anforderungen abhängt, die Zahl der verfügbaren Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt oder eine Befristung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses zu rechtfertigen ist<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Zu den Auswirkungen auf das Verfahrensermessen i.S.d. § 10 VwVfG Korte, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 57 ff.

<sup>9</sup> Ausführlich dazu Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007; s. auch Schliesky/Schulz/Neidert, in diesem Band, S. 249 ff.

<sup>10</sup> Ausführlich Schulz, in diesem Band, S. 27 ff., 149 ff.

<sup>11</sup> Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.

<sup>12</sup> Cornils, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 11 Rn. 15 ff.

Aus den Regelungen des Genehmigungsverfahrens sind schließlich Art. 13 Abs. 3 und 4 DLR hervorzuheben, die die Einführung einer Genehmigungsfiktion verlangen. Genehmigungsverfahren und -formalitäten müssen sicherstellen, dass Anträge unverzüglich und in jedem Fall binnen einer vorab festgelegten und bekannt gemachten angemessenen Frist bearbeitet werden. Ist dies nicht der Fall, gilt die Genehmigung als erteilt. Diese Vorgabe wurde in § 42a VwVfG allgemein umgesetzt<sup>13</sup>, erfordert ebenso wie das Verfahren über die einheitliche Stelle aber eine Anordnung im speziellen Fachrecht. Soweit keine besondere Frist festgelegt wird, kann auf die Regelauffangfrist des VwVfG von drei Monaten zurückgegriffen werden.

Art. 14 DLR enthält schließlich absolut unzulässige Anforderungen im Kontext von Niederlassungssachverhalten<sup>14</sup>. So wird den Mitgliedstaaten bspw. die Möglichkeit genommen, eine Verpflichtung der Dienstleistungserbringer vorzusehen, eine finanzielle Sicherheit zu stellen, sich daran zu beteiligen oder eine Versicherung bei einem Dienstleistungserbringer oder einer Einrichtung, die im Hoheitsgebiet des Niederlassungsstaates ansässig ist, abzuschließen. Das Recht, Versicherungen oder finanzielle Sicherheiten als solche zu verlangen, bleibt hingegen unberührt.

### 3. Vorgaben für Dienstleistungssachverhalte

Demgegenüber werden die Möglichkeiten, die bloß vorübergehende Dienstleistungstätigkeit zu begrenzen, von Art. 16 ff. DLR zusätzlich beschränkt<sup>15</sup>. Anforderungen<sup>16</sup> sind überhaupt nur zulässig, soweit diese nicht gegen die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit verstoßen. Sie müssen zudem mithilfe eines der in Art. 16 Abs. 3 DLR abschließend genannten sachlichen Gründe gerechtfertigt werden<sup>17</sup>. Dies sind die „öffentliche Ordnung“, „öffentliche Sicherheit“, „Gesundheit“ sowie der „Schutz der Umwelt“ – ein Rückgriff auf weitere in der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 49 EGV bisher aner-

<sup>13</sup> Durch das 4. VwVfÄndG; s. BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff.; *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.; *Huck*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71a Rn. 11 ff.

<sup>14</sup> *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 14 Rn. 4 ff.

<sup>15</sup> Vgl. dazu insbesondere *Korte*, NVwZ 2007, 501 ff.; *ders.*, EWS 2007, 246 ff.

<sup>16</sup> Legaldefiniert in Art. 4 Nr. 7 DLR als alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben. Vereinfacht ausgedrückt ist somit jede auf staatliche – unmittelbare oder abgeleitete – Hoheitsgewalt zurückzuführende Vorgabe für Dienstleistungstätigkeiten als Anforderung im Sinne der Richtlinie zu subsumieren; s. *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (80 f.).

<sup>17</sup> *Schmidt-Kessel*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 22; *Callies*, DVBl 2007, 336 (343); *Hatje*, NJW 2007, 2357 (2362); *Korte*, NVwZ 2007, 501 (504 f.); *Lemor*, EuZW 2007, 135 (139); *Roth*, VuR 2007, 161 (171 f.).

kannte Rechtfertigungsgründe ist nicht möglich<sup>18</sup>, insbesondere entfällt der „Verbraucherschutz“ als zwingender Grund des Allgemeininteresses<sup>19</sup>. Hinzu kommt, dass Art. 16 Abs. 2 DLR einige „negative Klassiker“<sup>20</sup> aufzählt, eine „schwarze Liste“ der Anforderungen enthält<sup>21</sup>, die in jedem Fall und absolut unzulässig sind – also auch nicht über die Rechtfertigungsregel des Abs. 3 legitimiert werden können<sup>22</sup>. Darunter fällt bspw. die Pflicht, im Staat der Dienstleistungserbringung eine Niederlassung zu unterhalten (lit. a.), bei der zuständigen Behörde eine Genehmigung einzuholen (lit. b.) oder sich von der zuständigen Behörde einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen (lit. e.). Auch die in Art. 19 DLR genannten Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs (lit. g.) dürfen bei vorübergehender Tätigkeit nicht normiert werden. Letzteres bedeutet in Verbindung mit Art. 19 lit a. DLR, dass selbst Anzeigevorbehalte unzulässig werden. Die „zusammengesetzte“ Norm liest sich nämlich wie folgt: „Die Mitgliedstaaten dürfen die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmers nicht einschränken, indem sie diesen der Pflicht unterwerfen, den zuständigen Behörden gegenüber eine Erklärung abzugeben“<sup>23</sup>, so dass bspw. die in § 14 GewO für Gewerbetreibende niedergelegte Anzeigepflicht<sup>24</sup> auch nicht wegen der gewünschten Aufrechterhaltung einer präventiven Steuerungsmöglichkeit<sup>25</sup> gerechtfertigt werden kann<sup>26</sup>. Eine Ausnahme ist nur im Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie (BQ-RL<sup>27</sup>) zu machen, mit der Folge, dass § 8 EU/EWR-Handwerk-Verordnung<sup>28</sup> eine

<sup>18</sup> Dazu Korte, EWS 2007, 246 (253 f.).

<sup>19</sup> Ohler, in: Leible (Fn. 4), S. 157 (163); Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 43; Korte, EWS 2007, 246 (250 f.).

<sup>20</sup> Korte, EWS 2007, 246 (248); Calliess, DVBl 2007, 336 (342); Günnewicht/Tiedge, WiVerw 2008, 212 (215).

<sup>21</sup> Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 52.

<sup>22</sup> So wohl die h.M.; vgl. Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 52; Roth, in: Leible (Fn. 4), S. 205 (215); Calliess, DVBl 2007, 336 (343); Günnewicht/Tiedge, WiVerw 2008, 212 (215); anders Stober, WiVerw 2008, 139 (149); Heidfeld, NVwZ 2009, 1471 ff.; ausführlich Luch/Schulz, GewArch 2009, 184 ff.

<sup>23</sup> So auch Korte, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 57 (81 f.).

<sup>24</sup> Dazu Gliederungspunkt C. I. 2.

<sup>25</sup> Zur Zugehörigkeit von „Meldepflichten“ zur präventiven Wirtschaftsüberwachung Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 15. Aufl. 2006, S. 203 f.; Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2008, S. 221 f.

<sup>26</sup> Anders – aber mit unterschiedlichen Begründungen – Stober, WiVerw 2008, 139 (149); Günnewicht/Tiedge, WiVerw 2008, 212 (227 f.); so wie hier Korte, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 57 (81 f.); Luch/Schulz, GewArch 2009, 184 ff.

<sup>27</sup> Richtlinie 2005/36/EG v. 30.09.2005, ABl L 255, 22; zum Anwendungsbereich Kluth/Rieger, EuZW 2005, 486 (487); s. auch Waschkan, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Berufsqualifikationsrichtlinie, 2008, S. 72 ff.

<sup>28</sup> Verordnung über die für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz geltenden Voraussetzungen für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks v. 20.12.2007, BGBl I 2007, 3075; dazu Stork, GewArch 2008, 177 ff.



zulässige Anforderung i. S. d. Art. 16 DLR darstellt, da Art. 7 Abs. 1 BQ-RL als „widersprechende Bestimmung“ im Sinne des Art. 3 Abs. 1 DLR vorrangig ist.

#### 4. System geteilter Überwachungsverantwortlichkeit

Während also bei der Niederlassungsfreiheit auch nach der Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich das Bestimmungslandprinzip Anwendung findet, kann das von Art. 16 DLR für die Dienstleistungsfreiheit angeordnete Konzept als „modifiziertes Herkunftslandprinzip“ beschrieben werden. Im Bereich dauerhafter Niederlassung rechtfertigt die Integration des Dienstleistungserbringers in die Rechts- und Gesellschaftsordnung des Aufnahmestaates eine weiterreichende Regulierung als bei bloß vorübergehender Tätigkeit, da hier die Beachtung zahlreicher Anforderungen die Übernahme grenzüberschreitender Aufträge unwirtschaftlich werden lässt und daher binnenmarktbeeinträchtigend wirkt. Hinsichtlich der Marktzutrittsregelungen im Kontext dauerhafter Niederlassung greift der primärrechtlich fundierte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung<sup>29</sup> – welcher für reglementierte Berufe in der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie geradezu idealtypisch normiert ist –, während für das Marktverhalten das gesamte Recht des Niederlassungsstaates zur Anwendung kommen kann. Dieses hat sich lediglich in dem von Art. 9 ff. DLR beschriebenen Rahmen zu halten. Entsprechend dieser materiellen Kompetenzen ist die Überwachungsverantwortung ausschließlich dem Niederlassungsstaat zugewiesen, auch wenn es sich um einen grenzüberschreitenden Anbieter handelt oder in anderen Mitgliedstaaten weitere Niederlassungen betrieben werden.

Vor Erlass der Richtlinie traf die Verantwortung für die Überwachung grenzüberschreitender Tätigkeiten vorwiegend die Behörden des Aufnahmestaates. Sie hatten die aus den primärrechtlichen Grundfreiheiten ableitbaren Garantien – bspw. durch die Anerkennung ausländischer Zeugnisse im Rahmen von Zulassungsverfahren –, das Effektivitätsgebot und den Äquivalenzgrundsatz zu beachten<sup>30</sup>. Mit dem Recht, unter Berücksichtigung des Primär- und sektorspezifischen Sekundärrechts, Anforderungen an die grenzüberschreitende Tätigkeit zu stellen, korrespondierte die Überwachungskompetenz. Lediglich bei der Überprüfung ausländischer Befähigungsnachweise etc. war eine Einbeziehung der Behörden des Niederlassungsstaates erforderlich. Mit dieser Rechtslage bricht die Dienstleistungsrichtlinie nunmehr, indem sie materiell das Recht des Aufnahmestaates, Anforderungen für vorübergehend tätige Dienstleistungserbringer zu errichten, erheblich beschränkt und überwiegend nur das Recht des Niederlassungsmitgliedstaates für anwendbar erachtet. Dieser „Neuverteilung“ der zulässigen materiell-rechtlichen Vorgaben entspricht das geteilte System der Überwachungsverantwortlichkeiten<sup>31</sup>. Mit Art. 16 DLR wird im Grundsatz ein Herkunftslandprinzip beschrie-

<sup>29</sup> Vgl. *Ohler*, in: *Leible* (Fn. 4), S. 157 (161 f.).

<sup>30</sup> Vgl. *Korte*, NVwZ 2007, 501 (501 f.); s. auch *Günnewicht/Tiedge*, WiVerw 2008, 212 (213 f.).

<sup>31</sup> *Ohler*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 30 Rn. 1; *Schliesky*, in: *ders.* (Fn. 1), Teil I, S. 203 (209), s. auch *Günnewicht/Tiedge*, WiVerw 2008, 212 (217 ff.).

ben<sup>32</sup>, zumal lediglich unter den strengen Voraussetzungen der Abs. 1 und 3 dienstleistungsspezifische Rechtsvorschriften des Aufnahmestaates aufrechterhalten werden dürfen. Im von diesen Regelungen nicht erfassten Bereich wird die Hauptverantwortung dem Niederlassungsmitgliedstaat zugewiesen<sup>33</sup>; es verbleibt lediglich eine subsidiäre Auffangkompetenz des Aufnahmestaates aus Art. 18 DLR. Soweit der Niederlassungsstaat keine öffentlich-rechtlichen Standards für die betreffende Dienstleistung aufstellt, bleibt diese also grundsätzlich unkontrolliert<sup>34</sup>.

## C. Anpassung des Bundesrechts

Hinsichtlich der Anpassungen im Bundesrecht soll näher vor allem auf die Gewerbeordnung, das Handwerksrecht sowie das Recht der freien Berufe eingegangen werden. Allerdings ist aufgrund des weiten sachlichen Anwendungsbereichs<sup>35</sup> auch in zahlreichen anderen Rechtsgebieten noch Handlungsbedarf festzustellen, der bisher nur zum Teil „abgearbeitet“ wurde. Während bspw. das *Infektionsschutz*-, *Signatur*-, *Sprengstoff*- und *Waffengesetz* bereits angepasst wurden<sup>36</sup>, steht dies für das *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* (exemplarisch § 49 Abs. 1 Satz 1: Transportgenehmigung), das *Umweltauditgesetz* (§ 4 Abs. 3: Anforderungen an Umweltgutachter), das *Fernunterrichtsschutzgesetz* (§§ 12, 13: Zulassungspflicht für Fernlehrgänge und wesentliche Änderungen zugelassener Fernlehrgänge), die *Eichordnung* (§§ 72 f.: Zulassung von Instandsetzungsbetrieben), das *Fahrlehrergesetz* (§§ 1, 10, 24, 30: Fahrlehrererlaubnis, Fahrschulerlaubnis, Fahrlehrerausbildungsstätten, Seminarerlaubnis) und das Luftverkehrsgesetz (§ 5: Zulassung als Fluglehrer)<sup>37</sup> sowie zahlreiche Statistikgesetze (HwStatG, EnStatG, KoStrukStatG, AHStatG) noch aus. Einen Sonderfall bilden das *Gaststätten- und Ladenschlussgesetz* des Bundes, die ggf. – vor allem hinsichtlich des Verfahrens über die einheitliche Stelle – anzupassen wären, bei denen dem Bund nach der Föderalismusreform I jedoch die Regelungs-

<sup>32</sup> Roth, in: Leible (Fn. 4), S. 205 (216); ders., VuR 2007, 161 (171); Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 22; Streinz/Leible, ebd., Art. 3 Rn. 11; Calliess, DVBl 2007, 336 (344); Streinz, in: Leible (Fn. 4), S. 95 (110); Korte, NVwZ 2007, 501 (507); Günnewicht/Tiedge, WiVerw 2008, 212 (224); anders Frenz, GewArch 2007, 98 (104).

<sup>33</sup> So auch Calliess, DVBl 2007, 336 (344).

<sup>34</sup> Schmidt-Kessel, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 22.

<sup>35</sup> Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 ff.

<sup>36</sup> Waffen- und Sprengstoffgesetz wurden geändert durch das „Vierte Gesetz zur Änderung des Sprengstoffgesetzes“; BGBl I 2009, 2062; Signatur- und Infektionsschutzgesetz im Kontext des „Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbebereich und in weiteren Rechtsvorschriften“; BGBl I 2009, 2091.

<sup>37</sup> Eine Anpassung ist erforderlich, zumal die Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. d) DLR das Betreiben von Fahrschulen, Autovermietungen, Umzugsfirmen und Bestattungsunternehmen sowie sonstige kommerzielle Angebote an Häfen, Flughäfen und Bahnhöfen nicht erfasst; vgl. Luch/Schulz, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (69 f.).

kompetenz fehlt<sup>38</sup>. Insoweit sind nunmehr die Länder auch für die Umsetzung der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie zuständig – auch, wenn ein Landesgaststättengesetz bisher nicht erlassen wurde<sup>39</sup>.

## I. Gewerberecht

Die Gewerbeordnung wurde durch das „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften“<sup>40</sup> geändert, wobei der überwiegende Teil der neuen Vorschriften erst zum 28. Dezember 2009 in Kraft tritt<sup>41</sup>. Angesichts der Querverbindungen zwischen Dienstleistungs- und Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie sind auch die Neuerungen durch das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Gewerbeordnung“, vor allem der neue § 13a GewO, zu berücksichtigen<sup>42</sup>. Allerdings ist – wie insgesamt im Bundes- und Landesrecht – der von der Richtlinie geforderte Anpassungsprozess auch im Gewerberecht noch nicht vollständig abgeschlossen. Es werden noch weitere materielle Anpassungen im Einzelnen, bspw. bei den auf die GewO gestützten Verordnungen (MaBV, VerstV u.a.), erfolgen müssen<sup>43</sup>.

Nachfolgend bleiben der neue § 6c GewO, der eine Ermächtigung der Bundesregierung beinhaltet, durch Rechtsverordnung Vorschriften über Informationen, insbesondere deren Inhalt, Umfang sowie Art und Weise zu erlassen, die ein Dienstleistungserbringer den Dienstleistungsempfängern zur Verfügung zu stellen hat<sup>44</sup>, der neue § 36a GewO, der sich mit der öffentlichen Bestellung von Sachverständigen befasst<sup>45</sup>, sowie die datenschutzrechtliche Vorgabe des § 11b GewO, die an anderer Stelle ausführlich behandelt wird<sup>46</sup>, ausgeblendet.

<sup>38</sup> BGBl I 2006, 2034; zu den Änderungen im Bereich des Gaststätten- und Ladenschlussrechts *Oeter*, in: Starck (Hrsg.), *Föderalismusreform: Einführung*, 2007, S. 35; *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung*, 2007, Art. 74 Rn. 39 ff.

<sup>39</sup> Dazu Gliederungspunkt D. IV.

<sup>40</sup> BGBl I 2009, 2091; dazu *Stenger/Gerner*, *KommP spezial* 2009, 130 ff.; *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 ff.; s. auch *Heidfeld*, *NVwZ* 2009, 1471 ff.; zu den Auswirkungen des Gesetzes auf die §§ 8a ff. VwVfG ausführlich *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 ff.; *dies.*, *DVBf* 2010, i.E.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 9. Aufl. 2009, § 8a Rn. 4 ff.

<sup>41</sup> Insoweit ist das Inkrafttreten an Art. 44 Abs. 1 DLR orientiert. Lediglich für die Informationsverpflichtungen des § 6c GewO sieht Art. 5 des Gesetzes eine abweichende Inkrafttretensregelung (Tag nach der Verkündung) vor.

<sup>42</sup> BGBl I 2008, 2423; dazu *Schulze-Werner*, *GewArch* 2009, 391 ff.; s. auch *Schönleiter/Stenger*, *GewArch* 2009, 294 ff.; *Schönleiter/Draxler*, *GewArch* 2009, 19 ff.

<sup>43</sup> *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 (385).

<sup>44</sup> Dazu *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 (387).

<sup>45</sup> Dazu *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 (388 f.); ausführlich *Blentge*, *GewArch* 2009, 275 ff.

<sup>46</sup> *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 (339).

## 1. Allgemeines

Aufgrund des horizontalen Ansatzes der Dienstleistungs- und Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie<sup>47</sup> führte deren Umsetzung nicht nur wie bei den Versicherungsvermittlern zu einer gewissen EU-weiten Harmonisierung der rechtlichen Standards<sup>48</sup>, sondern erforderte in den nationalen Regelungen grundsätzliche Änderungen, wie bspw. die Definitionen der Dienstleistung, des reglementierten Berufes oder der Niederlassung<sup>49</sup>.

Entsprechend den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie intendiert das Gesetz den Abbau von Hürden für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr. Die zentrale Änderung im Gewerberecht ist die Umsetzung des Art. 16 DLR durch § 4 GewO n.F., der die Geltung bestimmter Zulassungs- und Anzeigepflichten für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung suspendiert. Im Sinne der politischen Vorgabe einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ wurden (zumindest im Kontext der materiell-rechtlichen Vorgaben der §§ 4 und 6a GewO) die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Bereiche des Sicherheitsrechts<sup>50</sup>, (zu Unrecht<sup>51</sup>) des Spielrechts sowie (ebenfalls zum Teil gemeinschaftsrechtswidrig<sup>52</sup>) der Bereich der Finanzanlagen ausgeklammert. Demgegenüber sollen von Verfahrensvorgaben der Richtlinie auch deutsche Gewerbetreibende profitieren. Mit dieser möglichst weitgehenden Gleichbehandlung von Deutschen und EU-/EWR-Ausländern wird eine Inländerdiskriminierung vermieden; im Übrigen dürfte dies auch der Zielsetzung der Richtlinie entsprechen<sup>53</sup>. Aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsbereiche (§ 4 GewO: nur grenzüberschreitende Sachverhalte, nur von der DLR erfasste Verfahren, § 6a GewO: auch Inländer, nur von der DLR erfasste Verfahren, § 6c GewO: auch Inländer, auch alle anderen Verfahren der GewO) ist eine genaue Differenzierung angezeigt.

<sup>47</sup> Vgl. zu dieser Besonderheit der Dienstleistungsrichtlinie *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (12 f.); *Streinz/Leible*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Einleitung Rn. 27 ff.; zur Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie *Kluth/Rieger*, EuZW 2005, 486 (486 f.).

<sup>48</sup> Vgl. dazu *Schönleiter*, GewArch 2007, 265 ff.; *Adjemian u.a.*, GewArch 2009, 137 ff.; 186 ff.; *Reiff*, VersR 2007, 717 ff.; zu datenschutzrechtlichen Aspekten des Versicherungsvermittlerregisters *Schulze-Werner*, GewArch 2008, 63 ff.

<sup>49</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (384).

<sup>50</sup> Also vor allem die Erlaubnispflicht des § 34a GewO, die von der Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. k) erfasst wird; vgl. *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (73 f.).

<sup>51</sup> Zumal sich die Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. h) DLR nicht auf die von der GewO geregelten Glücksspiele bezieht.

<sup>52</sup> Dies gilt zumindest für die Versicherungsvermittler, die nicht unter die Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. b) DLR subsumiert werden können.

<sup>53</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (385), der diesbezüglich aber Zweifel an der Kompetenz der EU äußert; zur einheitlichen Geltung der Richtlinienvorgaben für In- und Ausländer *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff. m.w.N. auch zur Gegenansicht.

## 2. § 4 GewO: Erlaubnistatbestände/Anzeigepflichten

§ 4 GewO, die zentrale Umsetzungsvorschrift, bestimmt in seinem Abs. 1 zunächst, dass die Erlaubnistatbestände der GewO für das Versteigerergewerbe (§ 34b Abs. 1 bis 4, 6 und 7) einschl. des Versteigerungsverbot im Reisegewerbe ohne Versteigerererlaubnis (§ 57 Abs. 3), die Immobilienmakelung (§ 34c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 n. F.), Tätigkeiten als Bauträger und Baubetreuer (§ 34c Abs. 1 Satz 1 Nr. 4) und das Reisegewerbe (§ 55 Abs. 2 und 3) im Falle der *vorübergehenden* Dienstleistungserbringung aus anderen EU-/EWR-Staaten nicht anwendbar sind. Gleiches gilt für die generellen Anzeigepflichten in der GewO und zwar für die Gewerbeanzeige (§ 14), die Zuverlässigkeitsprüfung bei den sog. Vertrauensgewerben (§ 38), die Anzeigepflicht im Reisegewerbe (§ 55 c) und die Ankündigung für ein Wanderlager (§ 56a Abs. 1)<sup>54</sup>. In der Folge auch für alle Vorschriften, die auf diese Bestimmungen Bezug nehmen, wie bspw. §§ 15, 60c GewO oder die Straf- und Bußgeldtatbestände. Die Geltung ist jeweils nur suspendiert, wenn nicht ein Ausnahmetatbestand des Art. 2 Abs. 2 oder Art. 17 DLR<sup>55</sup> einschlägig ist.

### a) Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Aufrechterhaltung der Erlaubnistatbestände für Versicherungsvermittler und im Glücksspielgewerbe

Die Aufrechterhaltung der Erlaubnistatbestände und Anzeigepflichten im Spielgewerbe (§§ 33c ff. und die SpielV) sowie für die Versicherungsvermittler (in der GewO § 34d und die VersVermV) erweist sich angesichts des Umstandes, dass die Ausnahmen des Art. 2 Abs. 2 lit. b) und h) DLR nicht einschlägig sind<sup>56</sup>, als gemeinschaftsrechtswidrig. Hinsichtlich des Spielrechts sind nach der Föderalismusreform I jedoch die Bundesländer zuständig<sup>57</sup>, so dass – mangels eigener „Glücks-

<sup>54</sup> Ausführlich *Heidfeld*, NVwZ 2009, 1471 ff.

<sup>55</sup> Zu Art. 2 Abs. 2 DLR *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (65 ff.).

<sup>56</sup> Hinsichtlich des Art. 2 Abs. 2 lit. b) DLR ist nämlich davon auszugehen, dass der Verweis auf den Anhang I der Richtlinie 2006/48/EG abschließenden Charakter besitzt, so dass die Tätigkeit von *Versicherungsvermittlern* nicht unter die Bereichsausnahme fällt. Da diese jedoch auch von der Richtlinie 2002/92/EG erfasst wird, ist die Vorrangregelung des Art. 3 Abs. 1 DLR zu beachten. Daher bleiben beispielsweise die in Umsetzung der Versicherungsvermittlungsrichtlinie erlassenen materiellen Vorgaben unberührt; gleiches gilt für die Möglichkeit, eine Anzeigepflicht aufrecht zu erhalten. Die Abwicklung der mit der Tätigkeitsaufnahme verbundenen Verfahren und Formalitäten über den Einheitlichen Ansprechpartner ist demgegenüber aber gemeinschaftsrechtlich verpflichtend vorgegeben.

Art. 2 Abs. 2 lit. h) DLR greift zwar mit dem „Lotteriewesen“ eine dem Anbieten von Glücksspielen nach der GewO verwandte Materie auf. Allerdings nur, weil es sich um eine besonders regelungsintensive Rechtsmaterie handelt, in der bspw. auch in Deutschland noch staatliche Monopole anzutreffen sind, so dass die bestehenden Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zugunsten höherrangiger Schutzzwecke nicht durch die Vorgaben der Richtlinie begrenzt werden sollen. Ausgehend von dieser Intention ist das – nach § 33c GewO erlaubnispflichtige – gewerbliche Aufstellen von Geldspielgeräten gerade nicht unter die Bereichsausnahme zu subsumieren; vgl. *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (71 f.); anders *Krames*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 2 Rn 70.

<sup>57</sup> *Schneider*, GewArch 2009, 265 ff.; 343 ff.

spielgesetze“ – vergleichbar der Situation im Gaststättenrecht ggf. der Erlass spezieller Ausführungsgesetze zur GewO im Kontext der Richtlinienumsetzung erforderlich ist<sup>58</sup>.

#### b) **Einschränkendes Merkmal „vorübergehend“**

Fraglich ist, ob es sich als richtlinienkonform erweist, die präventiven Zulassungspflichten lediglich bei *vorübergehenden* Dienstleistungen auszusetzen, zumal die Dienstleistungsrichtlinie – anders als das Primärrecht – eine solche Einschränkung nicht beinhaltet. Für die Praxis dürfte der Unterschied nicht allzu relevant werden. Der EuGH hat sich in seiner Judikatur zur Abgrenzung einer Dienstleistung von der Niederlassung zunehmend von zeitlichen Schranken entfernt<sup>59</sup> und verstärkt auf die „Verwurzelung“ des Dienstleisters im Aufnahmestaat abgestellt. Entsprechend großzügig kann (und muss) das Merkmal „vorübergehend“ ausgelegt werden<sup>60</sup>.

#### c) **Inländerdiskriminierung**

Angesichts der Nichteinbeziehung inländischer Sachverhalte stellt die Vorschrift eine – wenn nicht schon gemeinschaftsrechtlich untersagte<sup>61</sup> – zu rechtfertigende Inländerdiskriminierung dar. Angesichts der Unterschiede im Einzelnen – vor allem der Tatsache, dass ausländische Dienstleistungserbringer in der Regel einer Aufnahmeüberwachung durch den Niederlassungsstaat unterliegen – erweist sie sich jedoch, anders als hinsichtlich verfahrensrechtlicher Begünstigungen<sup>62</sup>, grundsätzlich als zulässig<sup>63</sup>.

#### d) **Anzeigepflichten**

Die Suspendierung (auch) der Anzeigepflichten entspricht der Vorgabe des Art. 16 Abs. 2 lit. g) i.V.m. Art. 19 lit. a. DLR, die Anzeigevorbehalte für unzulässig erklärt<sup>64</sup>. Die damit einhergehende Einbuße an präventiver Steuerungsmöglichkeit ist hinzunehmen. Wichtig ist allerdings zwischen nicht reglementierten und reglementierten Berufen zu differenzieren. Art. 7 Abs. 1 BQ-RL ist als „widersprechende

<sup>58</sup> S. dazu auch Gliederungspunkt D. IV.

<sup>59</sup> Vgl. z.B. EuGH, Urt. v. 11.12.2003 – C-215/01 – „Bruno Schnitzer“, GewArch 2004, 62 ff. u. Urt. v. 29.04.2004 – C-171/02 –, GewArch 2004, 333 ff.

<sup>60</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (385).

<sup>61</sup> Dazu ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 (42 ff.) m.w.N.

<sup>62</sup> *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 (53 ff.).

<sup>63</sup> Im Einzelfall kann sich die Rechtfertigung der Inländerdiskriminierung allerdings auch als mühsam erweisen, wenn in anderen Mitgliedstaaten erheblich geringere Anforderungen an die Ausübung der Tätigkeit gestellt werden; s. auch *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 (52 f.).

<sup>64</sup> Speziell dazu *Heidfeld*, NVwZ 2009, 1471 ff., der die Suspendierung auch der Anzeigepflichten als nicht von der Richtlinie gefordert ansieht. Auch die in Art. 16 Abs. 2 DLR genannten Einschränkungen könnten beim Vorliegen rechtfertigender Gründe normiert werden; vgl. dazu bereits Fn. 22.

Bestimmung“ im Sinne des Art. 3 Abs. 1 DLR für reglementierte Berufe vorrangig, mit der Folge, dass bspw. § 8 EU/EWR-Handwerk-Verordnung eine zulässige Anforderung i.S.d. Art. 16 DLR darstellt und sich die Anwendbarkeit der Anzeigepflichten nach der GewO für reglementierte Berufe ausschließlich nach § 13a GewO beurteilt<sup>65</sup>.

**e) § 4 Abs. 2 GewO: Missbrauchstatbestand**

§ 4 Abs. 2 GewO enthält eine Regelung, um der missbräuchlichen Umgehung der Erlaubnis- und Anzeigenbefreiung des Abs. 1 vorzubeugen. Dies entspricht der Rechtsprechung des EuGH<sup>66</sup>. Allerdings muss sie aufgrund europarechtlicher Vorgaben als Einzelfallregelung ausgestaltet werden, d.h. die deutsche Behörde muss nachweisen, dass der Gewerbetreibende mit der Sitzverlagerung gerade das Ziel einer Umgehung verfolgt hat. Dies dürfte in der Praxis vielfach nicht einfach sein; letztendlich wird dem sog. Internal Market Information-System<sup>67</sup> große Bedeutung zukommen, das den zuständigen Behörden die notwendigen Informationen liefert, um bspw. unzuverlässige Gewerbetreibende aus dem Verkehr ziehen zu können<sup>68</sup>.

**f) § 4 Abs. 3 GewO: Legaldefinition Niederlassung**

§ 4 Abs. 3 GewO definiert den Begriff der Niederlassung und nimmt dabei die Definition des Art. 4 Nr. 5 DLR auf. Die Anwendung dieser Regelung wird in der Praxis von großer Relevanz sein, weil davon abhängt, ob der Gewerbetreibende in Ausübung seiner Dienstleistungsfreiheit die Privilegien des § 4 Abs. 1 GewO in Anspruch nehmen oder er sich im Fall der Niederlassung zwar auf die in seinem Heimatstaat bereits erlangten Berufsvoraussetzungen berufen kann, aber im Prinzip den gleichen Bestimmungen zur Berufsaufnahme wie ein deutscher Gewerbetreibender unterliegt<sup>69</sup>. Infolge der Neufassung des § 4 GewO konnte die frühere Definition für eine gewerbliche Niederlassung in § 42 GewO aufgehoben werden; inhaltlich dürften zu der neuen Definition weitgehende Parallelen bestehen, da sich bereits die Auslegung des § 42 GewO a.F. verstärkt am europäische Primär- und Sekundärrecht sowie der Auslegung durch den EuGH orientierte<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Dazu Gliederungspunkt C. I. 5.

<sup>66</sup> So z.B. EuGH, Urt. v. 15.12.2005 – C-151/04 u. C 152/04 –, Slg. 2005 S. I-1 1203; hierauf nimmt auch Erwägungsgrund 79 der Richtlinie Bezug.

<sup>67</sup> Zu IMI ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (298 ff.); s. auch *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 (329 ff.); zu datenschutzrechtlichen Fragen von IMI *Scholz*, DuD 2007, 411 ff.; *Polenz*, DuD 2008, 790 ff.; vgl. auch *ders.*, DuD 2008, 49.

<sup>68</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (385).

<sup>69</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (385).

<sup>70</sup> Zu § 42 GewO a.F. *Tettinger*, in: *ders./Wank* (Hrsg.), *Gewerbeordnung*, 7. Aufl. 2004, § 42 Rn. 6 ff.; *Marcks*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), *GewO*, Loseblatt (Stand: 54. Erg.-Lieferung, 2009), § 42 Rn. 3 ff.

### 3. § 6a GewO: Genehmigungsfiktion

Nach § 6a GewO gelten die Erlaubnisse zur Ausübung eines Gewerbes nach § 34b Abs. 1, 3, 4, § 34c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 und § 55 Abs. 2 als erteilt, wenn die Behörde über einen Antrag auf Erlaubnis nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Antrags einschließlich der vollständigen Unterlagen entschieden hat<sup>71</sup>. Da es sich um eine materiell-rechtliche Regelung handelt, ist eine Abweichung durch Landesrecht (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht zulässig<sup>72</sup>. Die Genehmigungsfiktion begünstigt aufgrund des Wortlauts nicht nur grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer, sondern gilt auch für rein inländische Sachverhalte. Zudem wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich angesprochen, dass bei positiven Erfahrungen in der Praxis eine spätere Erweiterung auf andere Genehmigungstatbestände der GewO denkbar sei<sup>73</sup>. Auch diese Regelung erweist sich hinsichtlich der Erlaubnistatbestände im Spielgewerbe (§§ 33c ff. und die SpielV<sup>74</sup>) sowie für Versicherungsvermittler (in der GewO § 34d und die VersVermV) als gemeinschaftsrechtswidrig<sup>75</sup>.

### 4. § 6b GewO: Verfahren über die einheitliche Stelle

§ 6b GewO ermöglicht es den Ländern, den Einheitlichen Ansprechpartner für alle gewerberechtlichen Verfahren (auf Grundlage der GewO und den aufgrund dieser erlassenen Rechtsverordnungen) einzurichten. Es handelt sich um die nach der Regelungssystematik der §§ 71a ff. VwVfG<sup>76</sup> erforderliche „Transferbestimmung“<sup>77</sup>. In Abweichung zu § 4 und § 6a GewO werden von der Vorschrift nicht nur auch Inländer begünstigt, der Anwendungsbereich wird zusätzlich hinsichtlich der erfassten Verfahren über die Richtlinie hinaus erweitert. Da somit auch die Erlaubnistatbestände im Spielgewerbe (§§ 33c ff. GewO<sup>78</sup>) sowie für Versicherungsvermittler

<sup>71</sup> Zur Genehmigungsfiktion nach der Dienstleistungsrichtlinie *Bernhardt*, *GewArch* 2009, 100 ff.; *Jäde*, *UPR* 2009, 169 ff.; *Heiß/Jedlitschka*, *ThürVBl* 2009, 265 (271 ff.); *Röckinghausen*, *NWVBl* 2009, 464 (468 f.); *Lenders*, *NWVBl* 2009, 457 (458 ff.); s. auch *Biermann*, *NordÖR* 2009, 377 (379 f.); *Ramsauer*, *NordÖR* 2008, 417 (422 f.); *Schulz*, *NdsVBl* 2009, 97 (103); allg. zu Genehmigungsfiktionen *Caspar*, *AöR* 125 (2000), 131 ff.; *Guckelberger*, *DÖV* 2010, 109 ff.; s. auch *Ziekow*, *Möglichkeiten zur Verbesserung der Standortbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen durch Einführung von Genehmigungsfiktionen*, 2008.

<sup>72</sup> *Stenger/Gerner*, *KommP spezial* 2009, 130 ff.; statt vieler zu Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG *Dittmann*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 5. Aufl. 2009, Art. 84 Rn. 15 ff.

<sup>73</sup> *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 (387).

<sup>74</sup> Zur diesbezüglichen Regelungskompetenz bereits Gliederungspunkt C. I. 2. a).

<sup>75</sup> Es sei denn, es ließen sich rechtfertigende Gründe des Allgemeininteresses für einen Ausschluss der Genehmigungsfiktion anführen.

<sup>76</sup> Zur Kritik an dieser Regelungssystematik *Windoffer*, *DÖV* 2008, 797 (798 f.); *Schulz*, *NdsVBl* 2009, 97 (99); s. auch *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (265 ff.).

<sup>77</sup> *Schönleiter*, *GewArch* 2009, 384 (386).

<sup>78</sup> Allerdings ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass dem Bund bzgl. des Spielrechts eigentlich die Regelungskompetenz fehlt. Es handelt sich auch nicht um einen Fall des Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG, der ein Abweichen der Länder zulässt, da diese Vorschrift zumindest eine materiell-rechtliche Regelungsbefugnis des Bundes verlangt.



(§ 34d GewO) erfasst werden, ist hinsichtlich Art. 6 DLR kein Richtlinienverstoß erkennbar. Zumal es sich bei § 6b GewO um eine verfahrensrechtliche Vorgabe handelt, steht es den Ländern frei, gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG von der Bundesregelung abzuweichen<sup>79</sup> – allerdings nur insoweit die Dienstleistungsrichtlinie nicht entgegensteht.

### 5. § 13a GewO: Anzeigepflicht für reglementierte Berufe

§ 13a GewO trifft hinsichtlich der Aufnahme von reglementierten Berufen eine Sonderregelung sowohl zu § 4 GewO n.F. als auch zu § 14 GewO. Nach bisherigem Recht waren Erbringer reglementierter Dienstleistungen grundsätzlich verpflichtet, einen Antrag auf vollen Zugang zum Beruf zu stellen, also die Erlaubnisatbestände der Gewerbeordnung, des Handwerksrechts oder des der freien Berufe zu erfüllen. Im Vergleich zu diesem Berufszugangsverfahren stellt die Anzeige und die sich gegebenenfalls anschließende Unterrichtung über die Nachprüfung der Berufsqualifikation eine Erleichterung dar<sup>80</sup>. § 13a Abs. 2 Satz 1 GewO übernimmt die in Art. 5 BQ-RL vorgesehene Rechtsfolge. Schreibt das einschlägige Fachrecht für die betreffende Tätigkeit keine Nachprüfung der Berufsqualifikation vor, darf die Dienstleistung unmittelbar nach Zugang der vollständigen Anzeige erbracht werden, wenn die sonstigen Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 GewO erfüllt sind. Details des Nachprüfungsverfahrens werden von § 13a Abs. 2 Satz 3 bis 5 GewO geregelt<sup>81</sup>.

#### a) Adressaten

§ 13a GewO wurde als nicht berufsspezifische Auffangvorschrift in die Gewerbeordnung eingefügt, durch die die Anzeigepflicht für vorübergehende und gelegentliche, reglementierte Tätigkeiten von EU-Ausländern im Inland vorgeschrieben wird. Erlaubnisfreie gewerbliche Tätigkeiten oder erlaubnispflichtige, aber nicht an bestimmte Berufsqualifikationen gebundene gewerbliche Tätigkeiten (bspw. § 30 GewO) werden vom Regelungsbereich der Norm nicht erfasst<sup>82</sup>. In beiden Fällen gilt § 4 GewO, mit der Folge, dass es weder einer Zulassung noch einer Anzeige bedarf. Setzt die beabsichtigte Tätigkeit eine Eintragung in die Handwerksrolle voraus, richtet sich das Verfahren nach der Handwerksordnung mit ihren Durchführungsverordnungen<sup>83</sup>. Bei nicht gewerblichen Tätigkeiten, insbesondere bei freiberuflicher Tätigkeit, bleibt grundsätzlich das einschlägige Berufsrecht anwendbar.

<sup>79</sup> Dazu Gliederungspunkt D. III.

<sup>80</sup> Schulze-Werner, GewArch 2009, 391 (393).

<sup>81</sup> Dazu Schulze-Werner, GewArch 2009, 391 (394 ff.).

<sup>82</sup> Schulze-Werner, GewArch 2009, 391 (391).

<sup>83</sup> S. dazu Fn. 28.

## b) Form und Inhalt der Anzeige

Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 GewO besteht für den Normadressaten eine Pflicht zur vorherigen und schriftlichen Anzeige seiner beabsichtigten Tätigkeit bei der zuständigen öffentlichen Stelle unter Beifügung der nach Abs. 5 erforderlichen Unterlagen. Der aus § 14 GewO übernommene Begriff der Anzeige<sup>84</sup> ist inhaltlich deckungsgleich mit dem von Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BQ-RL verwendeten Terminus der „Meldung“<sup>85</sup> bzw. der Abgabe einer „Erklärung“ gegenüber der zuständigen Stelle i.S.d. Art. 19 lit. a) DLR.

Der Inhalt der Anzeige wird durch § 13a Abs. 1 und 5 GewO vorgegeben. Danach sind zunächst diejenigen Tatsachen vollständig mitzuteilen, die zur eindeutigen Individualisierung des Anzeigenden und zur Prüfung der Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 GewO erforderlich sind. Zudem sind die Unterlagen nach Abs. 5 pflichtige Bestandteile der Anzeige<sup>86</sup>.

Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 3 BQ-RL ist die Form der Anzeige beliebig; hingegen verlangt § 13a Abs. 1 GewO die Schriftform der Anzeige. Nach der Begründung des Gesetzes soll das Erfordernis der schriftlichen Übermittlung die elektronische Übermittlung einschließen<sup>87</sup>. Ein anderes Verständnis wäre auch mit den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie, die insoweit die Berufsqualifikationsanerkenntnisrichtlinie keine speziellen Regelungen enthält, und damit auch für reglementierte Berufe subsidiäre Anwendung findet<sup>88</sup>, unvereinbar. Die Umsetzung der Art. 6 und 8 DLR durch § 6b GewO i.V.m. § 71a ff. VwVfG ermöglicht daher sowohl die Übermittlung der Anzeige nach § 13a GewO an eine einheitliche Stelle als auch in elektronischer Form. Rechtlich unbedenklich ist jedenfalls die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Anzeige sowie eine Anzeige per Telefax<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> Zum mit der Gewerbeanzeige verfolgten Zweck ausführlich *Marcks*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 70), § 14 Rn. 7 ff.

<sup>85</sup> *Schulze-Werner*, GewArch 2009, 391 (393 f.).

<sup>86</sup> *Schulze-Werner*, GewArch 2009, 391 (394).

<sup>87</sup> *Schulze-Werner*, GewArch 2009, 391 (394).

<sup>88</sup> Maßgeblich ist insoweit Art. 3 Abs. 1 DLR („Widersprechen Bestimmungen dieser Richtlinie einer Bestimmung eines anderen Gemeinschaftsrechtsaktes, der spezifische Aspekte der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in bestimmten Bereichen oder bestimmten Berufen regelt, so hat die Bestimmung des anderen Gemeinschaftsrechtsaktes Vorrang und findet auf die betreffenden Bereiche oder Berufe Anwendung. Dies gilt insbesondere für: [...] die Richtlinie 2005/36/EG“); vgl. zur Auslegung *Schliesky/Laub/Schulz*, WiVerw 2008, 151 (153). S. auch *Lemor*, EuZW 2007, 135 (136); *ders.*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, 2006, S. 381 ff. *Kluth/Rieger*, GewArch 2006, 1 (3) sprechen insoweit korrekt davon, dass die speziellen Rechtsakte die allgemeinen „ergänzen, nicht aber derogieren“; ähnlich *Frenz*, GewArch 2007, 10 (16 f.).

<sup>89</sup> Zum Einsatz des Tele- und Computerfaxes als „Übergangslösung“ zur fehlenden Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur *Schulz*, in diesem Band, S. 205 (216 f.).

## 6. § 13b GewO: Anerkennung von Unterlagen bei nicht reglementierten Berufen

§ 13b Abs. 1 GewO dient vorrangig der Umsetzung des Art. 5 Abs. 3 DLR. Er ist insoweit nur einschlägig, als die betreffende Tätigkeit in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt, es sich gleichwohl aber nicht um einen reglementierten Beruf handelt, für den § 13a GewO sowohl eine vorrangige Anzeigepflicht als auch Vorgaben zur Anerkennung ausländischer Unterlagen enthält.

Ausländische Nachweise über die Zuverlässigkeit und die geordneten Vermögensverhältnisse von Gewerbetreibenden aus einem anderen Mitgliedsstaat der EU oder des EWR sind anzuerkennen, wenn sie eine ausreichende Beurteilung dieser beiden Kriterien ermöglichen. Eine weitergehende Überprüfung darf also von den deutschen zuständigen Stellen nicht vorgenommen werden. § 13b Abs. 2 GewO normiert eine ähnliche Anerkennungs-/Nachprüfungsregelung in Umsetzung des Art. 23 Abs. 2 DLR für Haftpflichtversicherungen<sup>90</sup>.

§ 13b Abs. 1 GewO enthält damit sowohl eine materiell-rechtliche Regelung, sie gibt aber auch die datenschutzrechtliche Ermächtigung für entsprechende Abfragen bei einschlägigen ausländischen Stellen, falls die Unterlagen nicht vom Antragsteller vorgelegt werden können<sup>91</sup>.

Obwohl Art. 5 Abs. 3 DLR normiert, dass die Mitgliedstaaten nicht verlangen dürfen, „dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden“, erhebt § 13b GewO dies zum Grundsatz („Dabei kann verlangt werden, dass die Unterlagen in beglaubigter Kopie und beglaubigter deutscher Übersetzung vorgelegt werden“). Die Gesetzesbegründung beruft sich auf die Ausnahmenvorschrift der Richtlinie – das Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses<sup>92</sup>. Die Gewerbeordnung verlange Nachweise der Zuverlässigkeit und der geordneten Vermögensverhältnisse nur in Fällen, in denen zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung oder der Lauterkeit des Handelsverkehrs dies erfordern. Es wird davon ausgegangen, dass die Behörden von der Möglichkeit, beglaubigte Kopien oder Übersetzungen zu verlangen, nicht schematisch Gebrauch machen, sondern nur in Fällen, in denen die Echtheit des Dokuments oder Richtigkeit der Übersetzung nicht auf andere Weise erkennbar ist. Diese pauschale Argumentation erscheint gemeinschaftsrechtlich höchst bedenklich, zumal gerade der Verbraucherschutz in seiner rechtfertigenden Bedeutung durch die Richtlinie geschmälert wurde<sup>93</sup>. Zudem spiegelt sich diese Überlegung nicht im Wortlaut der neuen Regelung wider.

<sup>90</sup> Zum Spannungsverhältnis von Berufshaftpflichtregelungen und dem europäischen Binnenmarkt ausführlich *Storost*, GewArch 2008, 472 ff.; s. auch *ders.*, EuZW 2009, 496 ff.

<sup>91</sup> *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (388).

<sup>92</sup> BT-Drs. 16/12784, S. 15 f.

<sup>93</sup> Dazu bspw. *Ohler*, in: Leible (Fn. 4), S. 157 (163); *Schmidt-Kessel*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 16 Rn. 43; *Korte*, EWS 2007, 246 (250 f.).

Durch § 13b Abs. 3 GewO wird die Anerkennung der o.g. ausländischen Unterlagen und Versicherungen für die Bereiche ausgeschlossen, auf die die Richtlinie keine Anwendung findet. In der Praxis ist dieser Ausschluss für das Bewachungsgewerbe wichtig, für das eine Berufshaftpflicht vorgeschrieben wird und in dem grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote zu erwarten sind. Die künftigen Erfahrungen mit ausländischen Dienstleistungserbringern werden zeigen, ob man diese Eingrenzung beibehalten muss oder sie im Sinne eines freieren europäischen Marktzuganges auch entsprechend öffnen kann<sup>94</sup>.

## II. Handwerksrecht

Die Handwerksordnung wurde zunächst mit dem 4. VwVfÄndG<sup>95</sup> angepasst, indem in § 5b HwO das Verfahren über die einheitliche Stelle in allen Verwaltungsvorfahren und Formalitäten nach der Handwerksordnung eröffnet und in § 91a HwO die Möglichkeit der Zuweisung der Funktionalitäten des Einheitlichen Ansprechpartners an die Handwerkskammern (Abs. 1a) bzw. die Beteiligung an gemeinsamen Einrichtungen (Abs. 2a) ermöglicht wurde<sup>96</sup>. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften“<sup>97</sup> folgte dann mit § 10 HwO die Genehmigungsfiktion, insbesondere für die Eintragung in die Handwerksrolle.

Materiell-rechtliche Anpassungen waren im Handwerksrecht entbehrlich, zumal eine Anpassung des deutschen Handwerksrechts an europäische Vorgaben bereits im Zuge der Umsetzung der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie und durch die Neufassung der EU/EWR-Handwerk-Verordnung<sup>98</sup> vorgenommen wurden.

## III. Recht der freien Berufe

Im Recht der freien Berufe wurde auf Bundesebene ebenfalls die Teilhabe der Rechtsanwalts- und Steuerberaterkammern an den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners ermöglicht (vgl. § 73a BRAO, § 76 Abs. 7 StBerG<sup>99</sup>).

<sup>94</sup> Schönleiter, GewArch 2009, 384 (387).

<sup>95</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 ff.; Prell, apf 2009, 65 ff. Schulz, NdsVBl 2009, 97 ff.; Windoffer, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch Ernst, DVBl 2009, 953 ff.; Huck, in: Bader/Ronellenfisch (Fn. 13), § 71a Rn. 11 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht Röckinghausen, NWVBl 2009, 464 ff.

<sup>96</sup> Vgl. auch Jabn, GewArch 2009, 177 ff. Ein Anwendungsbeispiel ist die Anstalt „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern; dazu Luch/Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.; Schulz, DÖV 2008, 1028 ff.; Schliesky/Schulz, innovative Verwaltung 7-8/2008, 11 (12 f.).

<sup>97</sup> BGBl I 2009, 2091; vgl. bereits die Nachweise in Fn. 40.

<sup>98</sup> BGBl I 2007, 3075; dazu Stork, GewArch 2008, 177 ff.

<sup>99</sup> Ebenfalls eingefügt durch das 4. VwVfÄndG; BGBl I 2008, 2418.

Die Abwicklung der jeweiligen berufsspezifischen Verfahren im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie (über Einheitliche Ansprechpartner, in elektronischer Form etc.) ergibt sich aus § 164a Abs. 1 StBerG<sup>100</sup> und soll durch den allgemeinen Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz aus § 32 Abs. 1 BRAO resultieren. Ob § 32 BRAO allerdings ausreichend ist, erscheint fraglich, da § 71a Abs. 1 VwVfG eine Anordnung des besonderen Verfahrens durch den Fachgesetzgeber und nicht lediglich die allgemeine Bezugnahme auf das gesamte VwVfG erfordert. Im Zusammenhang mit der Änderung der BRAO wurde auch das Rechtsdienstleistungsgesetz ergänzt. § 13 Abs. 1 RDG sieht nunmehr vor, dass das Registrierungsverfahren auch über eine einheitliche Stelle nach den §§ 71a ff. VwVfG abgewickelt werden kann<sup>101</sup>.

Durch das „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbebereich und in weiteren Rechtsvorschriften“<sup>102</sup> wurde auch die Wirtschaftsprüferordnung um die Anordnung des besonderen Verfahrens über eine einheitliche Stelle i.S.d. §§ 71a ff. VwVfG ergänzt (§ 4a WiPrO).

## D. Landesrechtliche Anpassungen

In der Regel wurden die materiell-rechtlichen Anpassungen der Landesgesetzgeber mit den für die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen<sup>103</sup> in einem Artikelgesetz zusammengefasst. Inhaltlich betreffen die Änderungen auf der Landesebene ähnliche Konstellationen wie bundesrechtlich in der GewO, vor allem waren Berufsausübungsregeln (bspw. das Recht, bestimmte Berufsbezeichnungen zu führen) und Zulassungsverfahren im Bereich der freien Berufe oder sonstiger Dienstleistungen (zumindest) für die vorübergehende Dienstleistungserbringung anzupassen. Neben den Rechtsgebieten, deren Betroffenheit von der Dienstleistungsrichtlinie recht früh absehbar war, führte ein konsequentes Normenscreening zu Ergebnissen, die zunächst verwundern. Bspw. wurde in einigen Bundesländern im Zuge der Richtlinienumsetzung auch das Landesverfassungsgerichtsgesetz angepasst, soweit die Vertretungsberechtigung auf Personen mit Lehrbefugnissen an „deutschen Hochschulen“ beschränkt war<sup>104</sup>. Angesichts der Fülle der gesetzlichen Änderungen kann nachfolgend nur ein

<sup>100</sup> Zur fehlenden Anpassung der Parallelverfahrensordnungen an das VwVfG im Kontext der europäischen Amtshilfe *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 (316 ff.); zu den Anpassungen im Fachrecht der Kammern auch *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 13), § 71a Rn. 20 ff.

<sup>101</sup> Geändert durch das „Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften“, BGBl I 2009, 2449; allgemein zu § 13 RDG *Kleine-Cosack*, Rechtsdienstleistungsgesetz, 2. Aufl. 2008, § 13 Rn. 4 ff.

<sup>102</sup> BGBl I 2009, 2091; vgl. bereits die Nachweise in Fn. 40.

<sup>103</sup> Dazu ausführlich *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

<sup>104</sup> Exemplarisch § 15 des Landesgesetz über den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz; geändert durch das „Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichts-

Überblick über die typischerweise betroffenen Rechtsmaterien gegeben und anhand einiger exemplarisch ausgewählter Bereiche die Richtlinienkonformität, weitergehender Änderungsbedarf oder ähnliches aufgezeigt werden<sup>105</sup>.

## I. Typischerweise betroffene Materien

In nahezu allen Bundesländern wurde eine Anpassung des *Schulgesetzes* hinsichtlich der Ergänzungsschulen bzw. der Schulen in freier Trägerschaft vorgenommen<sup>106</sup>. Die Zulassungsvoraussetzungen blieben nahezu unverändert – angesichts der Besonderheiten der Materie, die zumindest eine Nähe zu den nach Art. 2 Abs. 2 lit. i) DLR ausgenommenen hoheitlichen Tätigkeiten aufweist<sup>107</sup>, und dem Umstand, dass immer Niederlassungssachverhalte betroffen sind, kann dieses Vorgehen gerechtfertigt werden. Angeordnet wurden in der Regel hingegen das Verfahren über die einheitliche Stelle sowie die Genehmigungsfiktion. Auch der Verzicht auf die Genehmigungsfiktion erweist sich als richtlinienkonform, zumal die Durchführung eines ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahrens zum Schutz der Rechte der betroffenen Schüler erforderlich erscheint. Angepasst wurden bspw. auch das *Landesjugendhilfegesetz*<sup>108</sup>, die Vorgaben über die *Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für Lehrer*<sup>109</sup> und der *Träger für die Durchführung von Bildungsveranstaltungen*<sup>110</sup>.

Thematisch eine ähnliche Materie betreffen auch die *Hochschulgesetze* und die Vorgaben zur *Anerkennung von Berufsakademien*<sup>111</sup>. Auch hier wurde in Ausnahme zu Art. 13 Abs. 4 DLR auf die Einführung einer Genehmigungsfiktion verzichtet. Gleiches gilt für die staatliche Anerkennung als *Weiterbildungsstelle in Gesundheits- und Sozialfachberufen*<sup>112</sup> sowie die Akkreditierung von Fortbildungsangeboten nach den *Lehrerbildungsgesetzen* einiger Länder.

---

hof“ als Art. 1 des „Zweiten Landesgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“; GVBl 2009, 358.

<sup>105</sup> Die Angaben in den Fußnoten erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da überwiegend nur mit Entwurfss Fassungen der Änderungsgesetze gearbeitet werden konnte und zum Teil keine offiziellen Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich waren; Überblick über die Rechtsänderungen im thüringischen Landesrecht bei *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 ff.

<sup>106</sup> Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Berlin; s. zu den Auswirkungen auf das Privatschulrecht auch *Korte/Dingemann*, RdJB 2009, 380 ff.

<sup>107</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (72).

<sup>108</sup> Sachsen.

<sup>109</sup> Sachsen.

<sup>110</sup> Hessen.

<sup>111</sup> Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Sachsen-Anhalt.

<sup>112</sup> Schleswig-Holstein, Thüringen, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Brandenburg, Saarland, Rheinland-Pfalz, Berlin; s. zu den Auswirkungen auf soziale Dienstleistungen auch *Rixen*, ZESAR 2010, 5 ff.

In den *Landespressegesetzen*<sup>113</sup> wurde das zum Teil bisher enthaltene Gebot, dass der verantwortliche Redakteur seinen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben muss, beseitigt und so dem allgemeinen Diskriminierungsgebot Rechnung getragen.

Aus dem Recht der freien Berufe sind die *Architekten*<sup>114</sup>, *Ingenieur*<sup>115</sup> bzw. *Ingenieurkammer*<sup>116</sup> sowie *Heilberufesetze* der Länder zu nennen<sup>117</sup>. Jeweils wurde eine materiell-rechtliche Anpassung der Zulassungsvoraussetzungen vorgenommen, wobei neben einer Anerkennung gleichwertiger Diplome, Berufsabschlüsse etc. aus anderen Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Art. 10 Abs. 4 DLR auch die Gleichstellung von Eintragungen bspw. in den Architektengesetzen anderer Bundesländer zu normieren war<sup>118</sup>. Formell-rechtlich wurde das Verfahren über die einheitliche Stelle sowie die Genehmigungsfiktion angeordnet. Die Anpassungen in den Heilberufesetzen beziehen sich aufgrund des Ausschlusses des Art. 2 Abs. 2 lit f.) DLR nur auf den Bereich der Tierärzte<sup>119</sup>. Zum Teil sehen die *Gesetze über den öffentlichen Gesundheitsdienst* weitere Anzeigepflichten vor, die sich neben Ärzten und anderen ausgenommenen Gesundheitsdienstleistungen aber zum Teil auch auf Tierärzte und selbständige Desinfektoren beziehen und insoweit angepasst wurden<sup>120</sup>.

Auch die *Anerkennungsverfahren für staatlich geprüfte Lebensmittelchemiker* können nunmehr ebenfalls über einen Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden – die Geltung der Genehmigungsfiktion wurde in den meisten Bundesländern allerdings nicht aufgerufen. In einigen Bundesländern finden sich auch Vorgaben zur Anerkennung von *Diplom-Sozialarbeitern*, *Diplom-Sozialpädagogen* und *Diplom-Heilpädagogen*<sup>121</sup>, von *Sachverständigen*, sachverständigen Stellen und Prüflaboren nach dem *Wassergesetz*<sup>122</sup>, auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft, des Garten- und Weinbaus, der Fischerei sowie in den Ausführungsgesetzen zum Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>123</sup>.

Innerhalb des Umsetzungsprozesses umstritten und in den Bundesländern nicht einheitlich gelöst, wurde die Frage, inwieweit Dolmetscher- und Sachverständigentätigkeiten in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Zum Teil wurden daher

<sup>113</sup> Schleswig-Holstein, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Sachsen-Anhalt.

<sup>114</sup> Sachsen, Hessen, Berlin, Sachsen-Anhalt.

<sup>115</sup> Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen; Berlin, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt.

<sup>116</sup> Sachsen, Hessen.

<sup>117</sup> Schleswig-Holstein, Thüringen, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Berlin, Rheinland-Pfalz.

<sup>118</sup> Zu Art. 10 Abs. 4 DLR *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.

<sup>119</sup> Zur Reichweite im Einzelnen *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (70).

<sup>120</sup> Sachsen.

<sup>121</sup> Sachsen.

<sup>122</sup> Sachsen.

<sup>123</sup> Berlin, Rheinland-Pfalz.

die *Justizdolmetschergesetze* angepasst<sup>124</sup>. In diesen Kontext sind auch die *Schieds- und Gütestellengesetze*<sup>125</sup> und die jeweiligen Anerkennungsverfahren einzuordnen.

Zudem wurden aufgrund der unterschiedlichen Situation der Bundesländer regionalspezifische Gesetzesanpassungen erforderlich. Exemplarisch sind hier die Regelungen zum Zertifizierungsverfahren nach den *Hafensicherheitsgesetzen*<sup>126</sup> (in Schleswig-Holstein umgesetzt durch das Entfallen einer Zertifizierungspflicht für Sicherheitsbeauftragte bzw. Schulungseinrichtungen und Einführung von diesbezüglichen Mitteilungspflichten), die *Fischereigesetze*<sup>127</sup> und *Markscheidergesetze*<sup>128</sup>.

Einige Anpassungen – bspw. der *Landesnaturchutzgesetze* hinsichtlich des gewerblichen Sammelns von Tieren<sup>129</sup>, der *Bestattungsgesetze* für den Betrieb von Feuerbestattungsanlagen oder gar die Erlaubnis zur Herstellung des Landessiegels<sup>130</sup> – werden mangels Anwendungsfällen kaum Praxisrelevanz besitzen. Andere Anpassungen betrafen Gesetze und Verwaltungsverfahren, die in den übrigen Bundesländern schon im Kontext allgemeiner Deregulierungsbestrebungen entfallen waren – so bspw. das *Sammlungsgesetz*<sup>131</sup>. In diesen Konstellationen gerät das Aufrechterhalten allerdings angesichts der Situation in den anderen Bundesländern unter besonderen Rechtfertigungsdruck, zumal die gesetzlichen Zwecke offensichtlich auch durch repressive Maßnahmen – die nach der Richtlinie Vorrang genießen – zu erreichen sind<sup>132</sup>.

## II. Anpassung des Gebührenrechts

Enorme Praxisrelevanz besitzen die Änderungen in den Verwaltungskostengesetzen der Länder. Art. 13 Abs. 2 DLR normiert, dass eventuelle dem Antragsteller mit dem Antrag entstehende Kosten vertretbar und zu den Kosten der Genehmigungsverfahren verhältnismäßig sein müssen und die Kosten der Verfahren nicht übersteigen dürfen<sup>133</sup>. Insoweit wird der Handlungsspielraum der Gesetzgebung und Verwaltungen im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie auf das Kostendeckungsprinzip begrenzt. Der wirtschaftliche Wert einer Genehmigung kann zukünftig nicht mehr über das Äquivalenzprinzip abgeschöpft werden<sup>134</sup>. Die

<sup>124</sup> Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt.

<sup>125</sup> Brandenburg.

<sup>126</sup> Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz.

<sup>127</sup> Schleswig-Holstein.

<sup>128</sup> Thüringen, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Brandenburg, Saarland.

<sup>129</sup> Schleswig-Holstein.

<sup>130</sup> Hessen.

<sup>131</sup> Thüringen, Rheinland-Pfalz.

<sup>132</sup> Vor allem, weil sich einige Bundesländer (Sachsen) im Zuge der Richtlinienumsetzung zur Streichung dieser Verwaltungsverfahren entschieden haben.

<sup>133</sup> Speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Röckinghausen*, NWVB 2009, 464 (469); *Lenders*, NWVB 2009, 457 (462 f.).

<sup>134</sup> Zu den Grundsätzen des Gebührenrechts *Wild*, Die Verwaltung 39 (2006), 493 ff.



Länder haben diese Vorgabe einheitlich umgesetzt – entweder durch einen pauschalen Verweis auf vorrangige Regelungen aus europäischen Rechtsakten, die Dienstleistungsrichtlinie oder konkrete Regelungen.

Soweit es an bundesrechtlichen Vorgaben zu den Kosten – bspw. von Verfahren nach der GewO – fehlt, beanspruchen die Regelungen der Landesgesetze auch in diesem Kontext Geltung. In der Regel werden Kosten nur für Anzeige- und Genehmigungsverfahren, nicht jedoch die Erfüllung der Informationsverpflichtungen nach Art. 7 DLR erhoben werden können<sup>135</sup>. Soweit die Gesetze zum Einheitlichen Ansprechpartner diesen ermächtigen, Gebühren zu erheben bzw. als autonomes (Satzungs-) Recht festzusetzen<sup>136</sup>, sind insoweit ebenfalls die Vorgaben der Richtlinie und der umsetzenden Verwaltungskostengesetze zu beachten.

Im Kontext der Anpassung des Gebührenrechts gibt es allerdings auch noch ungeklärte Rechtsfragen. Zum einen erscheint zweifelhaft, ob hinsichtlich der Gebühren eine Differenzierung zwischen grenzüberschreitenden Sachverhalten und reinen Inlandssachverhalten intendiert ist<sup>137</sup>. Den Formulierungen der Verwaltungskostengesetze sowie den Begründungen kann diesbezüglich keine klare Aussage entnommen werden. Für den Fall, dass auch Inländer profitieren sollten, wäre überdies bei Verfahren in kommunaler Verfahrensherrschaft zu beantworten, ob die daraus resultierenden Mindereinnahmen kompensiert werden müssen. Da die überwiegende Ansicht eine Umsetzungsverpflichtung für Inlandssachverhalte negiert<sup>138</sup>, ginge die einheitliche Handhabung des Gebührenrechts über eine „Eins-

<sup>135</sup> *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (78 f.).

<sup>136</sup> Exemplarisch § 8 Abs. 1 des EA-Gesetzes Schleswig-Holstein: „Die Anstalt kann für die Abwicklung von Verfahren und Formalitäten Verwaltungsgebühren und Auslagen erheben. Diese dürfen die tatsächlich entstandenen Kosten nicht übersteigen (Kostendeckungsprinzip), müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des Verfahrens stehen und vertretbar sein. Der Verwaltungsrat bestimmt durch Satzung die einzelnen Amtshandlungen, für die Verwaltungsgebühren und Auslagen erhoben werden, sowie die Gebührensätze“. Abs. 2 regelt darüber hinausgehend ein Gebühreninkasso durch die Anstalt Einheitlicher Ansprechpartner, die insoweit als Shared Service Center agiert. Angesichts der Möglichkeit das kommunale Förderungsmanagement und ggf. sogar die Vollstreckung auf Private zu übertragen, erscheint eine solche Bündelfunktion rechtlich – bspw. unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Mischverwaltung – unbedenklich; zu Privatisierungen in diesem Bereich *Rößler*, KKZ 2009, 73 ff.; *Ganske*, ZKF 2009, 97 ff.; *Gern*, DÖV 2009, 269 ff. Allgemein zum Gedanken der Shared Services Center *Schütz*, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2005, S. 23 ff.; *Maier/Gebele*, DVP 2007, 270 ff.; vgl. auch *Schulz*, One-Stop-Government, 2006, S. 15 ff., 49 ff.; *Lietz*, in: Zechner (Hrsg.), E-Government – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, 2007, S. 269 ff.; zum Aspekt der Arbeitsteiligkeit in der öffentlichen Verwaltung ausführlich *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.).

<sup>137</sup> So zur nordrhein-westfälischen Rechtslage *Lenders*, NWVBl 2009, 457 (463).

<sup>138</sup> Anders *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff. m.w.N.

zu-Eins-Umsetzung<sup>139</sup> hinaus und die Mehrbelastung wäre vom Landesgesetzgeber kausal zu verantworten<sup>140</sup>.

### III. Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion in bundesrechtlich geregelten Verfahren

Die meisten Bundesländer ermöglichen es durch ihre Landesgesetzgebung (in der Regel im Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner), negativ von bundesrechtlichen Erweiterungen hinsichtlich der Verfahrensvorschriften (vor allem des Verfahrens über die einheitliche Stelle) abzuweichen sowie positiv auch bei Verfahren auf bundesrechtlicher Grundlage das Verfahren über die einheitliche Stelle anzuordnen<sup>141</sup>. Dieses Recht ergibt sich aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>142</sup>.

Fraglich ist, ob sich eine diesbezügliche Ermächtigung im Landesrecht auch hinsichtlich der Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG als kompetenzkonform erweist<sup>143</sup>. Diese muss nämlich als materiell-rechtliche Regelung eingeordnet werden<sup>144</sup>, deren Anordnung somit dem jeweiligen Bundesfachgesetzgeber überlassen bleibt. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG ist insoweit nicht einschlägig.

<sup>139</sup> Dazu im Kontext der DLR *Calliess*, in: Koeck/Karollus (Hrsg.), *The New Services Directive of the European Union*, S. 117 (141).

<sup>140</sup> Zum Konnexitätsprinzip bei der Umsetzung ausgewählter Teile der Richtlinie ausführlich *Ziekow*, LKV 2009, 385 ff.

<sup>141</sup> Exemplarisch § 5 des EA-Gesetzes Brandenburg (GVBl 2009, 262): „Die Landesregierung kann, sofern bundesgesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen, für Verwaltungsverfahren auf bundesgesetzlicher Grundlage, die dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG unterfallen, durch Rechtsverordnung die Geltung dieses Gesetzes sowie § 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg in Verbindung mit den §§ 71a bis 71e des Verwaltungsverfahrensgesetzes anordnen. Sofern in Bundesgesetzen das Verfahren über eine einheitliche Stelle für Verwaltungsverfahren angeordnet wird, die nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG unterfallen, kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung davon abweichende Regelungen treffen“.

<sup>142</sup> Zur Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG durch die Föderalismusreform I *Trute*, in: Starck (Fn. 38), S. 74 ff.; *Germann*, in: Kluth (Fn. 38), Art. 84, 85 Rn. 26 ff.

<sup>143</sup> Exemplarisch § 11 EA-Gesetz Thüringen (GVOBl 2009, 592): „Die Landesregierung wird vorbehaltlich entgegenstehender bundesrechtlicher Regelungen ermächtigt, zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG auf folgenden Gebieten für Verwaltungsverfahren die Anwendung der Genehmigungsfiktion nach § 42a ThürVwVfG durch Rechtsverordnung anzuordnen: 1. Waffen- und Sprengstoffrecht, 2. Strahlenschutzrecht, 3. Recht der Rechtsanwälte und der Rechtsberatung, 4. Recht der Wirtschaft, 5. Arbeitsschutzrecht, 6. Recht der Arbeitsvermittlung, 7. Recht des Schutzes beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, 8. Recht des Straßenverkehrs und des Kraftfahrwesens, 9. Recht der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung“.

<sup>144</sup> *Stenger/Gerner*, KommP spezial 2009, 130 ff.

#### IV. Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle in fortgeltenden Bundesgesetzen

Eine weitere Besonderheit der landesrechtlichen Umsetzung resultiert ebenfalls aus den Änderungen durch die Föderalismusreform I. Für dienstleistungsspezifisches Recht, das gem. Art. 125 Abs. 1 GG fortgilt<sup>145</sup> und von den Ländern noch nicht durch eigene Gesetze ersetzt wurde, stellt sich die Frage, wer und in welcher Form bspw. das Verfahren über die einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion anordnet. Dem Bund fehlt aufgrund der neuen grundgesetzlichen Verteilung der Kompetenzen die Regelungsbefugnis, den Ländern zum Teil noch eine geeignete Landesnorm, in der diese Regelungen sachgerecht verortet werden können<sup>146</sup>.

Soweit die Länder bereits über ein eigenes *Gaststätten- und Ladenschlussgesetz* verfügen<sup>147</sup>, war die Anpassung unproblematisch. So hat Thüringen sowohl das Verfahren über die einheitliche Stelle als auch die Genehmigungsfiktion aufgerufen; Brandenburg demgegenüber auf eine Genehmigungsfiktion verzichtet. Angesichts des Umstandes, dass im Gaststättengewerbe zwischen den Bundesländern kaum Unterschiede bestehen, die eine abweichende Beurteilung des Vorliegens eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses rechtfertigen, ist die Europarechtskonformität des Ausschlusses zumindest kritisch zu hinterfragen<sup>148</sup>.

In Ländern ohne eigene Gesetze besteht die Notwendigkeit, Ausführungsgesetze zum fortgeltenden Bundesrecht zu schaffen. Neben dem Ladenschluss- und Gaststättenrecht waren dabei von den Bundesländern auch die Materien des Gewerbe-rechts zu berücksichtigen, die noch in der GewO geregelt sind, aber nunmehr der Kompetenz der Bundesländer zugewiesen wurden (bspw. § 33a GewO: Schaustellung von Personen<sup>149</sup>). So wurde in Hessen ein „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt im Gewerbe- und Gaststättenrecht“<sup>150</sup> geschaffen, in dem das Verfahren über die einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion angeordnet sowie ergänzende Regelungen zur Anerkennung ausländischer Unterlagen und Bescheinigungen getroffen werden. Zudem werden

<sup>145</sup> Zu Art. 125a Abs. 1 GG statt vieler *Degenhart*, in: Sachs (Fn. 72), Art. 125a Rn. 2.

<sup>146</sup> Eine vergleichbare Situation hätte in größerem Maße auftreten können, wenn sich die zum Teil vertretene Ansicht durchgesetzt hätte, bei der Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle handle es sich um eine verfahrensrechtliche Vorgabe, für die dem Bund selbst bei materiell-rechtlicher Gesetzgebungskompetenz die Regelungsbefugnis fehle.

<sup>147</sup> Ausführlich zur Situation in Brandenburg *Dürr*, GewArch 2009, 286 ff.; *Lehmann*, GewArch 2009, 291 ff.

<sup>148</sup> Zur Gaststättengenehmigung auch *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 (194 ff.).

<sup>149</sup> Dazu *Höfiling/Rixen*, GewArch 2008, 1 ff.; betroffen wäre aber auch das Spielrecht, bei dem weder auf Bundes- noch Landesebene Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vorgenommen wurden.

<sup>150</sup> Auch in Hessen betrifft die Regelung hinsichtlich der Gewerbeordnung lediglich die Vorgaben zur Schaustellung von Personen nach § 33a GewO.

die Erlaubnis- und Anzeigevorbehalte des Gaststätten- und Gewerberechts für die vorübergehende Dienstleistungstätigkeit entsprechend § 4 GewO n.F. suspendiert.

Soweit eigene *Ladenschlussgesetze* existieren, wurden diese – wie bspw. in Hessen – um die Möglichkeit, eine Ausnahme über die einheitliche Stelle zu beantragen, und die Genehmigungsfiktion erweitert. In den übrigen Bundesländern sind entsprechende Anpassungen der aufgrund des Ladenschlussgesetzes des Bundes erlassenen Rechtsverordnungen vorzusehen.

## V. Genehmigungsfiktion

Im Kontext der landes-, aber auch bundesrechtlichen Umsetzungsmaßnahmen erscheint es angebracht, auf eine Besonderheit hinsichtlich der Genehmigungsfiktion hinzuweisen<sup>151</sup>. Oftmals finden sich in den Gesetzesbegründungen Ausführungen zu einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, der einen Verzicht auf eine Genehmigungsfiktion rechtfertigen kann. Daraus wird – fälschlicherweise – der Schluss gezogen, eine gesetzliche Regelung zur Entscheidungsfrist sei entbehrlich. Vielmehr differenziert die Richtlinie jedoch: Die Festlegung einer Bearbeitungs- und Entscheidungsfrist ist im Anwendungsbereich der Richtlinie immer – ohne Ausnahme – erforderlich; lediglich hinsichtlich der Rechtsfolge (Fiktion) besteht eine Rechtfertigungsmöglichkeit. Eine solche Regelung ist auch nicht wegen ihrer Sanktionslosigkeit als entbehrlich anzusehen, da sie dem Antragsteller ermöglicht, den Entscheidungszeitraum im Vorhinein abzuschätzen; von der Verwaltung kann aufgrund der Gesetzesbindung im Regelfall die Einhaltung der Frist erwartet werden.

## VI. Baurecht

Besondere Praxisrelevanz werden voraussichtlich auch die Änderungen in den Landesbauordnungen haben. Es wurde fast einheitlich eine Anpassung der Vorgaben zur Bauvorlageberechtigung vorgenommen. Demgegenüber blieben die dienstleistungsspezifischen Regelungen mit Anlagenbezug unter Hinweis auf die Ausschlusswirkung des Erwägungsgrunds 9 unverändert – der Sonderfall der Bebauungspläne betrifft hingegen das Kommunalrecht<sup>152</sup>.

### 1. Anpassung der Bauvorlageberechtigung

Nahezu gleichlautend wurden die Vorschriften der Landesbauordnungen zur Bauvorlageberechtigung angepasst. Gleiches gilt für vergleichbare Regelungen zu Prüf-, Zertifizierungs- und Überwachungsstellen und zum Brandschutznachweis<sup>153</sup>. Jeweils wurde materiell die Gleichstellung ausländischer Qualifikationen, die denen der nach deutschem Recht Bauvorlageberechtigten entsprechen, geregelt. Formell-

---

<sup>151</sup> Zur Genehmigungsfiktion bereits die Nachweise in Fn. 71.

<sup>152</sup> Dazu Gliederungspunkt E. III.

<sup>153</sup> Zum Prüfenieur für Standsicherheit *Steiner*, BauR 2009, 172 ff.

rechtlich finden sich Vorgaben zum Anerkennungs- und Eintragungsverfahren. In diesem Zusammenhang findet sich dann auch die Anordnung des Verfahrens über die einheitliche Stelle und zur Genehmigungsfiktion. In der Regel wurden auch Regelungen zur länderübergreifenden Anerkennung eingefügt und so dem Verbot der Doppelprüfung und dem Gebot der bundesweiten Geltung von Genehmigungen<sup>154</sup> Rechnung getragen.

## 2. Anlagenbezogene Vorgaben mit Dienstleistungsbezug

Allerdings existieren auch anlagenbezogene Regelungen in den Landesbauordnungen mit Dienstleistungsbezug, die aufgrund des Erwägungsgrundes 9<sup>155</sup> vollständig vom Normenscreening und damit von den (ggf. notwendigen) Anpassungen ausgeklammert wurden<sup>156</sup>.

Exemplarisch kann dabei auf § 15 LBauO SH bzw. vergleichbare Vorschriften in anderen Ländern verwiesen werden<sup>157</sup>, die das Aufstellen von Werbeanlagen regeln. In Abs. 1 wird zunächst der Begriff der „Anlage der Außenwerbung“ als ortsfeste Einrichtung definiert, die der Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dient und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar ist. Diese Anlagen sind gemäß Abs. 3 Satz 1 außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile unzulässig. Da kein Kontakt mit staatlichen Stellen in dieser Vorschrift vorgesehen ist, handelt es sich insoweit zwar nicht um ein „Verfahren“, jedoch um eine „Anforderung“ im Sinne der Richtlinie. Die Regelung betrifft lediglich Werbemaßnahmen, weist damit keinen tätigkeitsbezogenen Inhalt auf und erstreckt sich ferner hinsichtlich des Adressatenkreises der Norm nicht ausschließlich auf Dienstleistungserbringer, da die „Ankündigungen“ und „Anpreisungen“ nach § 15 Abs. 1 LBauO SH sämtliche vorstellbaren Werbemaßnahmen, also bspw. auch für Produkte oder Veranstaltungen von Privaten, erfassen. Die Vorschrift nennt jedoch selbst ausdrücklich Hinweise auf Gewerbe oder Beruf als Beispiele für Werbeanlagen. Ortsfeste Anlagen, die in der Anschaffung einen gewissen finanziellen Aufwand erfordern, werden in der Regel gerade von Gewerbetreibenden zu Werbezwecken für ihre Verkaufsstätten oder Dienstleistungen genutzt. Von daher ist der weit überwiegend betroffene Kreis der Normadressaten im Bereich der

<sup>154</sup> Zur bundesweiten Geltung *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 ff.; zum Verbot der Doppelprüfung ebd., S. 175 (200 f.).

<sup>155</sup> Zur Auslegung ausführlich *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 ff.

<sup>156</sup> Gegen eine pauschale Herausnahme des Baurechts zwar *Schübel-Pfister*, ZfBR 2008, 242 ff. Ihre Ausführungen sind dennoch missverständlich, da die der Gefahrenabwehr dienenden standort- bzw. vorhabenbezogenen Vorschriften aus dem Anwendungsbereich generell ausgenommen werden. „Die Dienstleistungserbringer [könnten] aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der geordneten städtebaulichen Entwicklung [von diesen Vorgaben] nicht befreit sein“. Hierbei wird übersehen, dass eine Einbeziehung der entsprechenden Normen in den Anwendungsbereich der Richtlinie nicht zwangsläufig deren Unanwendbarkeit bedeutet, sondern lediglich die Verpflichtung, die Anforderungen auf ihre Europarechtskonformität hin zu überprüfen.

<sup>157</sup> Dazu bereits *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (113).

Dienstleistungserbringer und sonstigen Gewerbetreibenden zu finden. § 15 LBauO SH dürfte daher dienstleistungsspezifischen Charakter haben.

Da sich Bund und Länder aber einheitlich für eine andere Auslegungsvariante entschieden haben, verwundert die Anpassung des hessischen Denkmalschutzgesetzes umso mehr. Hinsichtlich der nach § 16 genehmigungspflichtigen Maßnahmen („Der Genehmigung der Denkmalschutzbehörde bedarf, wer ein Kulturdenkmal oder Teile davon zerstören oder beseitigen, an einen anderen Ort verbringen, umgestalten oder instandsetzen, mit Werbeanlagen versehen will“) wird sowohl das Verfahren über die einheitliche Stelle, als auch eine Entscheidungsfrist von drei Monaten angeordnet. Lediglich auf eine Genehmigungsfiktion wird „aus Gründen des Schutzes des nationalen Kulturgutes“ verzichtet<sup>158</sup>. Der dienstleistungsspezifische Charakter dieser Regelung ist zumindest nicht offensichtlich; vielmehr spricht die Vergleichbarkeit mit der Regelung zur Baugenehmigung (bspw. § 68 LBauO SH) für eine Bewertung als „Jedermann-Anforderung“<sup>159</sup>. Lediglich hinsichtlich der Alternative der „Werbeanlagen“ könnte auf die Argumentation zu § 15 LBauO SH zurückgegriffen werden. Aus Gründen der verstärkten Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltung ist die Erweiterung zu begrüßen – eine konsistente Herangehensweise der Bundesländer lässt sich gerade im Bereich des Baurechts jedoch nicht feststellen.

## E. Kommunalrecht

Eine Übersicht über die erforderlichen und erfolgten Änderungen im kommunalen Recht lässt sich nur schwer erzielen. Dies ist neben der Vielzahl selbständiger kommunaler Einheiten vor allen der fehlenden Transparenz im Vergleich zum landes- und bundesrechtlichen Gesetzgebungsprozess, also bspw. der fehlenden Verfügbarkeit der Informationen im Internet, sowie der kaum ausgeprägten Koordinierungsmaßnahmen der Landesebene geschuldet. Da das Land Schleswig-Holstein hier – in Form der Bereitstellung eines vorläufigen „repräsentativen“ Screeningergebnisses – einen Sonderweg beschritten hat<sup>160</sup>, soll nachfolgend eine Analyse der dortigen Ergebnisse erfolgen.

### I. Typischerweise betroffene Materien

Als kommunale Satzungen, die typischerweise dienstleistungsrelevante Einzelregelungen enthalten und daher ggf. den europarechtlichen Vorgaben anzupassen sind, wurden dabei bspw. die Satzungen über die Erhebung von Kurabgaben und Strandbenutzungsgebühren (aufgrund der an Beherbergungsbetriebe gerichteten Einziehungs- und Meldepflichten), über die Sondernutzung an öffentlichen Straßen

<sup>158</sup> LT-Drs. 18/1050, S. 42.

<sup>159</sup> Zur Baugenehmigung *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (111).

<sup>160</sup> Abrufbar auf den Seiten des Finanzministeriums Schleswig-Holstein.

(bspw. durch die Vorgabe, die Straße durch anerkannte Fachfirmen herrichten zu lassen), über die Gebühren für die Sondernutzung an öffentlichen Straßen (wegen Art. 13 Abs. 2 DLR, insbesondere in Bezug auf die Gebührenbemessung, da in der Regel die Berücksichtigung von wirtschaftlichen Vorteilen der Sondernutzung im Rahmen der Gebührenentscheidung vorgesehen ist), die allgemeine Satzung über Verwaltungsgebühren (wegen Art. 13 Abs. 2 DLR), die Benutzungssatzung über den Wochenmarkt sowie die Volksfest- und Jahrmarktsatzung (da i.d.R. Anforderungen i.S.d. Art. 4 Nr. 7 EU-DLR in Bezug auf die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit gegen Entgelt enthalten sind) identifiziert. Gleiches gilt für die Satzung über Werbeanlagen und Warenautomaten (als Konkretisierung des § 15 LBO SH<sup>161</sup>), die Satzung über die Benutzung eines kommunalen Friedhofes<sup>162</sup>, die Betriebssatzung für die Feuerbestattungsanlage (da Anforderungen in Bezug auf die Beschaffenheit von einzuäschernden Särgen enthalten sind, die eine Konkretisierung von §§ 15, 17 BestattungsG darstellen) und die Betriebssatzung des Tierfriedhofs (mit vergleichbaren Regelungen wie die Friedhofssatzung).

Typischerweise keinen dienstleistungsspezifischen Charakter besitzen die Satzung über das Anbringen von Straßennamen und Hausnummernschildern, die Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, die Satzung zur Erhebung der Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (da zum nach Art. 2 Abs. 3 DLR ausgenommenen Bereich der Steuern<sup>163</sup> auch die zur Durchsetzung des Steuerrechts notwendigen Verwaltungsanforderungen wie Melde- und Anzeigepflichten zählen)<sup>164</sup>, die Stadtverordnung über Parkgebühren auf öffentlichen Verkehrsflächen, die Stadtverordnung zur Bekämpfung von Ratten, Taubenfütterungsverbote, die Satzung über die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau von Straßen und Wegen sowie das gesamte interne Satzungsrecht (Hauptsatzung, Satzungen städtischer Betriebe etc.).

Die Satzung über Benutzungsentgelte für den Rettungsdienst dürfte weitgehend dem Ausnahmetatbestand des Art. 2 Abs. 2 lit f) DLR unterfallen<sup>165</sup>; hinsichtlich der Krankentransporte erscheint dies allerdings fraglich. Die Stadtverordnung über den Verkehr mit Taxen sowie Beförderungsentgelte für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen unterfällt hingegen nicht der Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit d) DLR<sup>166</sup>, da deren Ausschlusswirkung angesichts der Intention der Bereichsausnahme, nämlich eine bereits von sektoralen Regelungen durchdrungene Branche nicht erneut regulatorisch aufzugreifen, nur eintritt, wenn eine derartige Spezialrichtlinie tatsächlich bereits erlassen wurde.

---

<sup>161</sup> Dazu Gliederungspunkt D. VI. 2.

<sup>162</sup> Dazu sogleich ausführlich unter Gliederungspunkt E. II.

<sup>163</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (77 f.).

<sup>164</sup> Gleiches gilt also auch für andere steuerbezogene Satzungen (Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer etc.).

<sup>165</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (70).

<sup>166</sup> Dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (69 f.).

## II. Friedhofssatzung

Die Friedhofssatzung bzw. typischerweise enthaltene Regelungen werden aufgegriffen, um den im kommunalen Bereich noch bestehenden Handlungsbedarf zu illustrieren<sup>167</sup>. Zudem hat der Deutsche Städtetag in einem Umdruck eine Leitfassung einer solchen Satzung veröffentlicht, die „entsprechend der Voraussetzungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf ihre Vereinbarkeit mit dieser überprüft (Normenscreening)“ wurde. Fraglich ist, ob damit die Diskussion um die Friedhofssatzung als abgeschlossen gelten kann, ob die kommunalen Gebietskörperschaften bei einer Orientierung an diesen Vorgaben europarechtskonform handeln oder Gefahr laufen, erneut zu einer Anpassung zur Herstellung der Europarechtskonformität gezwungen zu werden<sup>168</sup>.

### 1. Einheitlicher Ansprechpartner / Genehmigungsfiktion

Dies gilt zunächst für die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner und die Genehmigungsfiktion, die in der Musterfriedhofssatzung keinerlei Erwähnung finden. Aufgrund der gewählten Regelungssystematik im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und der Länder bedarf es jedoch immer einer Anordnung im Fachrecht. § 71a und § 42a VwVfG sprechen einheitlich von einer „Anordnung durch Rechtsvorschrift“, wobei dies nicht immer ein Gesetz im formellem Sinne verlangt, sondern eben gerade auch Verordnungen und (kommunale) Satzungen erfasst<sup>169</sup>. Daher ist ein expliziter Aufruf des besonderen Verfahrenstypus und der Genehmigungsfiktion notwendig. Dennoch wird sich aus der gewählten Regelungssystematik auch bei fehlender Anpassung der Friedhofssatzungen kein Richtlinienverstoß ableiten lassen, da nach Ablauf der Umsetzungsfrist die Dienstleistungsrichtlinie selbst als Rechtsvorschrift i.S.d. § 42a Abs. 1 VwVfG anzusehen ist, mit der Folge, dass in allen erfassten Verfahren – mangels entgegenstehender fachgesetzlicher Regelung –, also auch für das Verfahren nach den kommunalen Friedhofssatzungen, die Auffangfrist von drei Monaten Geltung beansprucht. Gleiches gilt für das Verfahren nach §§ 71a ff. VwVfG.

### 2. Zulassungsverfahren für Gewerbetreibende (§ 7)

Hauptkritikpunkt an der Leitfassung des Deutschen Städtetages ist jedoch das Zulassungsverfahren für Gewerbetreibende auf dem Friedhof gem. § 7.

#### a) Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass keiner der Ausschlussstatbestände der Richtlinie greift – es mithin einer vollen Überprüfung der Vorgaben bedarf. Trotz des engen Bezugs der geregelten Tätigkeiten mit der kommunalen Daseinsvorsorgeauf-

<sup>167</sup> S. auch *Schulz*, KommJur 2009, 441 ff.

<sup>168</sup> Zur Frage, ob die Friedhofssatzungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, bereits *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (109); zur Vereinbarkeit mit Art. 10 Abs. 4 DLR *Schulz*, ebd., S. 175 (198 f.).

<sup>169</sup> *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (266 f.).



gabe des Friedhofsbetriebs ist die Bereichsausnahme des Art. 17 Nr. 1 DLR nicht einschlägig. Weitere Dienstleistungen auf dem Friedhof, wie Gärtner- und Pflegedienste, werden gerade nicht in staatlicher Regie erbracht, sondern dem privaten Wettbewerb überantwortet. Ebenfalls greift für die vorübergehende Tätigkeit Art. 17 Nr. 6 DLR und die dauerhafte Niederlassung Art. 3 Abs. 1 lit. d) DLR nicht, da die angesprochenen Tätigkeiten einerseits nicht in Gänze reglementierte Berufe im Sinne der Berufsqualifikationsanerkenntnisrichtlinie sind. Andererseits bleibt auch für reglementierte Berufe – soweit keine abschließenden Sonderregelungen bestehen – das allgemeine Regime der Dienstleistungsrichtlinie anwendbar<sup>170</sup>.

#### **b) Genehmigungserfordernis als solches**

Hinsichtlich des Genehmigungserfordernisses als solchem ist zwischen Niederlassungs- und Dienstleistungssachverhalten zu differenzieren, da für letztere nur unter erschwerten Bedingungen Anforderungen aufrecht erhalten werden dürfen.

##### **aa) Niederlassungssachverhalte**

Vor Art. 9 DLR hat ein präventives Zulassungsverfahren nur Bestand, wenn es nicht diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und vor allem das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel, insbesondere eine nachträgliche Kontrolle, erreicht werden kann. Das Zulassungserfordernis trifft In- und Ausländer gleichermaßen und ist daher nicht diskriminierend. Ggf. kann mit der Wahrung der Totenruhe, der Würde des Ortes und der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung auf dem Friedhof ein rechtfertigender – zwingender – Grund des Allgemeininteresses gefunden werden, jedoch lässt sich die fehlende Gleichwertigkeit einer repressiven Kontrolle von im Einklang mit der Richtlinie (also Art. 14 und 15 DLR) aufrechterhaltenen Anforderungen wohl kaum darlegen. Angesichts der besonderen Situation eines Friedhofes – der Ruhe und Gestaltung des Ortes – ist eine Überwachung von Gewerbetreibenden vergleichsweise einfach zu gewährleisten, zumal die Anfahrt und Ausübung der Tätigkeit relativ leicht zur Kenntnis und ggf. zum Anlass einer repressiven Überprüfung genommen werden kann. Hinzu kommt Folgendes: Soweit es sich um Tätigkeiten handelt, die von Anlage A der HwO erfasst werden, ist es der Friedhofsverwaltung aufgrund des Art. 10 Abs. 3 DLR – dem Verbot der Doppelprüfung<sup>171</sup> – versagt, erneut die fachliche Eignung bzw. die Gleichwertigkeit einer Qualifikation nachzuprüfen. Den Kommunen bleibt es demgegenüber unbenommen, für Niederlassungssachverhalte Anforderungen – oder auch eine Anzeigepflicht – einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten.

<sup>170</sup> S. bereits Fn. 88.

<sup>171</sup> Dazu *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 175 (200 f.).

**bb) Dienstleistungssachverhalte**

Angesichts der vergleichbaren Formulierungen in Art. 9 und Art. 16 Abs. 1 DLR könnte man von einem Gleichlauf der zulässigen Anforderungen für Dienstleistungs- und Niederlassungssachverhalte ausgehen. Allerdings schränken Art. 16 Abs. 2 und 3 DLR die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten für die Reglementierung der vorübergehenden Dienstleistungstätigkeit zusätzlich ein. Dennoch besteht in Richtung von Niederlassungs- zu Dienstleistungssachverhalten ein Automatismus. Wenn sich § 7 schon für Niederlassungssachverhalte nicht aufrechterhalten lässt, gilt dies erst recht für Dienstleistungssachverhalte. Die Europarechtswidrigkeit der präventiven Zulassung kann also bereits Art. 9 Abs. 1 DLR (bzw. Art. 16 Abs. 1 DLR) entnommen werden. Hinzu kommt aber, dass Art. 16 Abs. 2 lit. b) DLR Genehmigungserfordernisse ohnehin für absolut unzulässig erachtet und in lit. e) die Pflicht, sich von der zuständigen Behörde einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen, sanktioniert.

Anforderungen – also bspw. das Erfordernis einer Berufshaftpflicht<sup>172</sup> – lassen sich nur aufrechterhalten, wenn sie durch einen der in Art. 16 Abs. 3 DLR abschließend<sup>173</sup> genannten Gründe gerechtfertigt werden. Auch für Dienstleistungssachverhalte ist dies differenziert zu betrachten. Die Standsicherheit von Grabmalen wird man wohl der öffentlichen Sicherheit zuordnen müssen, so dass bspw. für Steinmetz- oder bildhauerische Tätigkeiten eine solche Anforderung statuiert werden könnte, für Gärtnerarbeiten hingegen nicht.

Anders als für niedergelassene Anbieter schließt Art. 16 lit g) i.V.m. Art. 19 lit. a) DLR auch die Einführung einer Anzeigepflicht aus. Die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen kann also nicht im Vorfeld registriert und reglementiert werden – die Kommunen sind darauf verwiesen, beim Bekanntwerden von Verstößen ausschließlich repressiv zu handeln.

**c) Bundesweite Geltung**

Geht man demgegenüber davon aus, dass das Genehmigungserfordernis als solches aufrechterhalten werden kann, stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Vorgabe des Art. 10 Abs. 4 DLR. Die von der Kommune X erteilte Zulassung nach § 7 Abs. 1 der Friedhofssatzung ermächtigt – selbst bei gleichlautenden Satzungsvorschriften – nicht zur Erbringung der gleichen Dienstleistung in der Kommune Y. Die Zulassung besitzt daher keine bundesweite Geltung. Eine Begrenzung lässt sich nur durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses rechtfertigen. Angesichts der Vergleichbarkeit der kommunalen Friedhöfe ist ein solcher nicht er-

<sup>172</sup> Zum Spannungsverhältnis von Berufshaftpflichtregelungen und dem europäischen Binnenmarkt ausführlich *Storost*, *GewArch* 2008, 472 ff.

<sup>173</sup> *Schmidt-Kessel*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 16 Rn. 22; *Calliess*, *DVB* 2007, 336 (343); *Hatje*, *NJW* 2007, 2357 (2362); *Korte*, *NVwZ* 2007, 501 (504 f.); *Lemor*, *EuZW* 2007, 135 (139); *Roth*, *VuR* 2007, 161 (171 f.).

sichtlich. Hinzu kommt, dass bei gleichlautenden Satzungsvorgaben ohnehin eine Bindungswirkung der „Zweitkommune“ eintreten würde. Wegen des Verbots der Doppelprüfung dürften die in § 7 Abs. 2 genannten Kriterien nicht erneut geprüft werden. Auch die Berücksichtigung örtlicher Interessen rechtfertigt die Begrenzung nicht, zumal Art. 14 Nr. 5 DLR es verbietet, den Umstand zu berücksichtigen, dass es bereits „genug Gewerbe“ auf einem Friedhof gebe. Allein die föderale Struktur Deutschlands oder die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vermögen eine (ungeschriebene) Ausnahme von Art. 10 Abs. 4 DLR für kommunales Ortsrecht nicht zu rechtfertigen<sup>174</sup>.

#### d) Befristung

Für den Fall der Aufrechterhaltung des Zulassungserfordernisses als solchem stellt sich die in § 7 Abs. 3 der Musterfriedhofssatzung enthaltene Befristung ebenfalls als bedenklich dar. Vor dem Hintergrund des Art. 11 DLR kann sie nur bei einem rechtfertigenden zwingenden Grund des Allgemeininteresses aufrecht erhalten werden, zumal weder eine automatische Verlängerung beim Fortbestehen der Zulassungsvoraussetzungen (Art. 11 Abs. 1 lit. a. DLR) vorgesehen noch eine Begrenzung der Zahl der Genehmigungen (Art. 11 Abs. 1 lit. b. DLR) aufgrund zwingender Allgemeininteressen ersichtlich ist. Das Fortbestehen der Zulassungsvoraussetzungen kann bei begründeten Verdachtsmomenten repressiv geprüft werden, ohne dass die Sicherheit und Ordnung auf dem Friedhof einer nachhaltigen Gefährdung ausgesetzt wäre. Ein erneutes Zulassungsverfahren hingegen belastet die Erbringer von Dienstleistungen auf dem Friedhof unverhältnismäßig.

### 3. Zusammenfassung

Die Leitfassung des Deutschen Städtetages wird dem Anspruch, den Kommunen eine dienstleitungsrichtlinienkonforme Friedhofssatzung zur Verfügung zu stellen, also nicht gerecht. Für die Kommunen besteht bei einer Orientierung an dieser Mustersatzung die Gefahr, europarechtswidriges Satzungsrecht zu schaffen oder aufrechtzuerhalten.

## III. Bebauungspläne

An dieser Stelle kann nicht ausführlich der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit Bebauungspläne dem Normenscreening unterliegen und ob sich die typischerweise enthaltene Bestimmungen als richtlinienkonform erweisen. Es sei nur darauf hingewiesen, dass B-Pläne als gemeindliche Satzungen prinzipiell geeignete Gegenstände der Normenprüfung bilden, da der Begriff der „Anforderungen“ nach Art. 4 Nr. 7 DLR auch anlagenbezogene Regelungen erfasst. Auch Erwägungsgrund 9 bewirkt keine pauschale Herausnahme des Bauplanungsrechts, vielmehr ist dieses einzubeziehen, wenn die Festsetzungen in den B-Plänen entweder speziell an Dienstleister gerichtet sind oder wenn sie sich zumindest typischerweise auf

<sup>174</sup> So auch *Ziekow*, GewArch 2007, 217 (218).

Dienstleister auswirken. Insbesondere Regelungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise, zur überbaubaren Grundstücksfläche und Stellung der Anlagen sowie zum Immissionsschutz können diese Voraussetzungen erfüllen und sind daher an den Vorgaben der Art. 9 ff. und 16 ff. DLR zu messen<sup>175</sup>.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich der überwiegende Teil der Festsetzungen rechtfertigen lässt, zumal regelmäßig Niederlassungssachverhalte betroffen sein werden und damit das staatliche Handlungsinstrumentarium weniger intensiv eingeschränkt ist wie bei der vorübergehenden Dienstleistungserbringung. Planerische Gesichtspunkte sowie der Nachbarschutz können daher als rechtfertigende Gründe des Allgemeininteresses angeführt werden.

## F. Fazit

Es ist festzustellen, dass Bund, Länder und Kommunen im Großen und Ganzen ihrer Prüfpflicht aus der Dienstleistungsrichtlinie nachgekommen sind und in der Folge nicht nur verfahrens-, sondern auch materiell-rechtliche Anpassungen vorgenommen haben. Aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik verwundern gewisse Inkonsistenzen in der Vorgehensweise der Länder und Kommunen nicht. Es ist demgegenüber vielmehr positiv hervorzuheben, dass die Chance eines koordinierten Vorgehens in einigen Teilbereichen geglückt ist. Zumindest in den primär von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Bereichen wird somit wohl die (nahezu) fristgerechte Umsetzung der Richtlinie gelingen, die lange Zeit nicht sicher absehbar war. Die mithilfe des Normenscreenings erfolgte Bestandsaufnahme birgt die Chance, zukünftigen Bürokratieabbau und Verfahrenserleichterungen auch in noch nicht erfassten Wirtschaftssektoren anzustoßen. Der großflächig angelegte Ansatz der Richtlinie scheint daher sein Ziel (auch) in Deutschland nicht verfehlt zu haben.

---

<sup>175</sup> Ausführlich *Windoffer*, BauR 2008, 1811 ff.

# Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland:

## Elektronische Verfahrensabwicklung und IT-Umsetzung

*Dr. Sönke E. Schulz\**

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>207</b>
<b>B.</b>	<b>E-Government und elektronische Behördenkommunikation.....</b>	<b>207</b>
I.	Elektronische Verfahrensabwicklung im Außenkontakt .....	208
II.	Elektronisierung interner Behördenprozesse.....	210
<b>C.</b>	<b>Rechtliche Umsetzung in Deutschland .....</b>	<b>212</b>
I.	§ 71e VwVfG .....	212
1.	Regelungssystematik/Anordnung im Fachrecht .....	213
2.	Regelungsstandort.....	213
3.	Fehlender/Begrenzter Regelungsgehalt des § 71e VwVfG.....	213
4.	Reichweite der Verpflichtung im Einzelnen .....	214
5.	Elektronisierung der internen Behördenkommunikation.....	216
6.	Formvorschriften .....	216
II.	Parallelgesetzgebung der Bundesländer .....	218
III.	Länderspezifische Besonderheiten.....	218
1.	Baden-Württemberg .....	219
2.	Bayern .....	220
3.	Brandenburg .....	220
4.	Hamburg.....	221
5.	Hessen.....	221
6.	Mecklenburg-Vorpommern .....	222
7.	Niedersachsen.....	223
8.	Nordrhein-Westfalen.....	223
9.	Rheinland-Pfalz .....	224
10.	Saarland.....	225
11.	Sachsen-Anhalt .....	225
12.	Schleswig-Holstein.....	226

---

\* Besonderer Dank für umfangreiche Vorarbeiten und eine Internet-Recherche gilt Herrn stud. iur. Jakob *Tischer*, studentische Hilfskraft am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften.

13.	Thüringen .....	226
14.	Datenschutz .....	227
<b>D.</b>	<b>Tatsächliche (IT-)Umsetzung der Richtlinie .....</b>	<b>228</b>
I.	Baden-Württemberg .....	228
II.	Bayern .....	229
III.	Berlin .....	230
IV.	Brandenburg .....	231
V.	Bremen .....	232
VI.	Hamburg .....	233
VII.	Hessen .....	233
VIII.	Mecklenburg-Vorpommern .....	234
IX.	Niedersachsen .....	235
X.	Nordrhein-Westfalen .....	236
XI.	Rheinland-Pfalz .....	237
XII.	Saarland .....	237
XIII.	Sachsen .....	238
XIV.	Sachsen-Anhalt .....	239
XV.	Schleswig-Holstein .....	240
XVI.	Thüringen .....	241
XVII.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede .....	241
<b>E.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>242</b>
I.	Weiterer Handlungsbedarf .....	242
1.	Elektronische Verfahrensabwicklung im Außenverhältnis .....	242
2.	Inter- und transbehördlicher Behördenkontakt .....	245
II.	Kritische Bewertung des IT-Umsetzungsprozesses .....	245
1.	Fehlende Abstimmung mit anderen Projekten, fehlerhafte Schwerpunktsetzung .....	246
2.	Standardisierung/Beharrungskräfte vor allen der Kommunen .....	247
3.	Rolle der IT-Unternehmen und Unternehmensberatungen am Beispiel der IT-Umsetzung der Richtlinie .....	248

## A. Einleitung

Art. 8 der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die elektronische Abwicklung dienstleistungsspezifischer Verfahren zu ermöglichen. Diese Verpflichtung bezieht sich auf die Einheitlichen Ansprechpartner i.S.d. Art. 6 DLR ebenso wie auf alle zuständigen Behörden. Welche konkreten rechtlichen Vorgaben der Richtlinie ausdrücklich oder bspw. im Kontext der Elektronisierung der behördeninternen Kommunikation implizit entnommen werden können, bleibt allerdings weitgehend unklar. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich – angesichts der Tatsache, dass eine Konkretisierung an anderer Stelle erfolgt ist<sup>2</sup> – auf eine kurze Zusammenfassung und widmen sich schwerpunktmäßig den Umsetzungsmaßnahmen des Bundes und der Länder. Diese setzen sich – wie auch hinsichtlich der Einheitlichen Ansprechpartner<sup>3</sup>, der Informationsverpflichtungen und der Vorgaben zur europäischen Behördenzusammenarbeit<sup>4</sup> – sowohl aus *rechtlichen* Elementen als auch *tatsächlichen* Handlungen der verantwortlichen Stellen zusammen. Rechtlich liegt der Schwerpunkt auf § 71e VwVfG bzw. seinen landesrechtlichen Entsprechungen, partiell auch auf Ergänzungen durch die Gesetze zum Einheitlichen Ansprechpartner. Im Tatsächlichen wurden und werden IT-Systeme konzipiert bzw. bestehende Systeme an die Bedürfnisse der Richtlinie angepasst. Dabei wird vor allem die Abbildung der Kommunikationsprozesse zwischen Dienstleistungserbringer, Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Stellen fokussiert.

## B. E-Government und elektronische Behördenkommunikation

Art. 8 Abs. 1 DLR erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, sicherzustellen, „dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch [...] abgewickelt werden können“. So begrüßenswert diese Vorgabe ist, da sie die Funktion eines Katalysators für bestehende und die Initiierung neuer E-Government-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; speziell zu Art. 8 DLR Schulz, DVBl 2009, 12 ff.; ders., VM 2009, 3 ff.

<sup>2</sup> Anlage B 6 des Projektberichts über die IT-Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie („Blaupause“) im Rahmen von Deutschland-Online; s. auch Luch/Schulz in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 ff.

<sup>3</sup> Dazu Schliesky/Schulz/Neidert, in diesem Band, S. 249 (261 ff., 292 ff.).

<sup>4</sup> Dazu Schliesky/Schulz, in diesem Band, S. 309 (313 ff., 329 ff.).

Projekte übernehmen kann<sup>5</sup>, so problematisch ist der Umstand, dass sowohl die Richtlinie, ihre Erwägungsgründe als auch das erläuternde Handbuch der Kommission<sup>6</sup> eine nähere Konkretisierung weder für die (zulässigen) Anforderungen im Außenkontakt noch die Bedürfnisse hinsichtlich der intra- und transbehördlichen Prozesse zulassen.

## I. Elektronische Verfahrensabwicklung im Außenkontakt

Die Parallelität des Art. 8 DLR zu den Einheitlichen Ansprechpartnern und Art. 6 DLR darf nicht zu der Fehleinschätzung führen, eine elektronische Verfahrensabwicklung sei nur bei diesen vorzuhalten. Es besteht vielmehr ein Wahlrecht des Dienstleistungserbringers, ob er den Service der Einheitlichen Ansprechpartner nutzen möchte oder ob er sich an die ihm bekannte, weiterhin sachlich zuständige Behörde wendet. Dieses Verständnis ist – trotz des insoweit nicht eindeutigen Wortlautes<sup>7</sup> – der Intention der Richtlinie geschuldet, wird durch einen Vergleich mit der gleichfalls verbindlichen englischen Fassung gestützt<sup>8</sup> und steht im Einklang mit der Auslegung des Merkmals der „Einheitlichkeit“ der Ansprechpartner nach Art. 6 DLR<sup>9</sup>.

Bei der Vorgabe „problemlos“ dürfte es sich – vergleichbar der von Art. 5 Abs. 1 DLR verpflichtend vorgegebenen „Einfachheit“ eines Verwaltungsverfahrens<sup>10</sup> – um einen nicht voll justiziablen, weil zu unbestimmten Rechtsbegriff handeln. Allerdings ist es den Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich versagt, sachlich nicht zu rechtfertigende Zugangshindernisse zu errichten. Die Anforderungen an Datenschutz und Identifizierung dürfen nicht so ausgestaltet werden, dass diese eine faktische Hürde darstellen. Selbst wenn national ein flächendeckendes Authentifizierungssystem geschaffen werden kann (bspw. durch die zunehmende Verbreitung

---

<sup>5</sup> So *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (30 ff.); vgl. auch *ders.*, Der Landkreis 2008, 135 f.

<sup>6</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 32 ff.

<sup>7</sup> „[...] über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde“; im Handbuch der Kommission (Fn. 6), heißt es „Auf der Grundlage von Art. 8 sollten elektronische Verfahren sowohl über den einheitlichen Ansprechpartner als auch für direkt über die zuständigen Behörden abgewickelte Verfahren verfügbar sein“ (S. 33).

<sup>8</sup> „[...] through the relevant point of single contact and with the relevant competent authorities“.

<sup>9</sup> Diese ist subjektiv aus Sicht des Dienstleistungserbringers zu bestimmen; vgl. *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (890); *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214); *Schliesky/Schulz*, Kommune21 5/2008, S. 16 f.; *Rauber*, HGZ 2008, 118 (121). Unter subjektiver Einheitlichkeit in diesem Sinne ist die Zuständigkeit der gleichen Behörde, für die gesamte Dauer der Dienstleistungstätigkeit und die Wahrnehmung aller Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zu verstehen; so *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (15 mit Fn. 58); *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 6 Rn. 18.

<sup>10</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (14 f.).



und Akzeptanz qualifiziert elektronischer Signaturen, eine so genannte „Public Key Infrastructure“<sup>11</sup>, den elektronischen Identitätsnachweis<sup>12</sup> oder die DE-Mail-Adresse<sup>13</sup>) bleibt vor allem fraglich, wie die Anerkennung von Identifikationssystemen sichergestellt werden kann, die in der EU für eine elektronische Verfahrensabwicklung nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates für ausreichend erachtet werden, aber gegebenenfalls nicht das bundesdeutsche Sicherheitsniveau erreichen. In diesem Zusammenhang wird der – angesichts der Akzeptanzprobleme geführten – Diskussion, ob ein „sicherer“ elektronischer Rechtsverkehr auch unterhalb der Schwelle qualifiziert elektronischer Signaturen gewährleistet werden kann, Auftrieb gegeben<sup>14</sup>. Ob die verpflichtende Nutzung von den Ländern zur Verfügung gestellter Kommunikationsplattformen und Hochleistungsportale oder die „Wiederbelebung“ des Telefaxes ein zweckmäßiges Vorgehen sind, erscheint allerdings fraglich<sup>15</sup>.

„Elektronisch“ im Sinne des Art. 8 DLR muss entsprechend der Intention der Richtlinie und der bewusst engen Verbindung mit der Möglichkeit, dienstleistungsspezifische Verfahren „aus der Ferne“ abzuwickeln, als Verpflichtung verstanden werden, in der Regel webbasierte<sup>16</sup> Lösungen anzubieten. Der Dienstleistungserbringer muss durch die nationale Umsetzung in die Lage versetzt werden, die für seinen Antrag erforderlichen Daten elektronisch einzugeben, die notwendigen Unterlagen ebenfalls elektronisch beizufügen (entweder durch direkte Übersendung, die Nutzung von privat betriebenen Dokumentensafe-Systemen oder geschützte behördliche Sicherheitsbereiche<sup>17</sup>) und schließlich den Antrag in rechts-

<sup>11</sup> S. dazu *Skrobotz*, Das elektronische Verwaltungsverfahren, 2005, S. 54 ff.; vgl. *Peters*, CR 2003, 68 (71 f.); *Roßnagel/Hornung/Schnabel*, DuD 2008, 168 (171).

<sup>12</sup> Nach § 10 des PAuswG n.F.; dazu ausführlich *Schulz*, in: Schliesky (Hrsg.), Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis, Kommentar, 2009, § 10 Rn. 2 ff.; *ders.*, CR 2009, 267 ff.; s. auch *ders.*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>13</sup> Vgl. BR-Drs. 174/09; BT-Drs. 16/12598; zum Referentenentwurf *Stach*, DuD 2008, 1 ff.; *Probst*, DSB 2/2009, 16 ff.; *Stach/Wappenschmidt*, eGov Präsenz 2/2009, 78 ff.; s. auch *Werner/Wegner*, CR 2009, 310 ff.; *Schallbruch*, it 2009, 125 ff.; *Steppling*, NJW-Editorial 18/2009; *Roßnagel u.a.*, DuD 2009, 728 ff.; kritisch *Lapp*, DuD 2009, 651 ff.; *Fox*, DuD 2009, 387; zur Authentizität elektronischer Kommunikation vor Einführung der „DE-Mail“ *Kast*, CR 2008, 267 ff.; vgl. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>14</sup> In diesem Kontext sind auch aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Schriftformlichkeit von „einfachen“ E-Mail zu berücksichtigen, zumal die Argumentation zur elektronischen Justizkommunikation unter Umständen auch auf elektronischen Verwaltungsverfahren übertragbar ist; vgl. insoweit *FG Düsseldorf*, Urt. v. 09.07.2009, 16 K 572/09 E.

<sup>15</sup> Dazu Gliederungspunkt E. I. 1.

<sup>16</sup> Erfasst werden daher auch andere elektronische Fernkontakte ohne Einsatz einer Browser- bzw. Html-Technologie; bspw. im Rahmen von Bankingsoftware, bei der ein Direktkontakt zwischen Client und Server stattfindet.

<sup>17</sup> Deren großflächige Etablierung ist insbesondere nicht sachgerecht, wenn der verbandsebenenübergreifende Ansatz der Richtlinie sowie die Bestrebungen, privaten Daten- und Dokumentensafes bspw. durch das Bürgerportal-Gesetz einen Rechtsrahmen zu geben, nicht hinreichend berücksichtigt werden; s. dazu Gliederungspunkt E. I. 1.

verbindlicher Weise auf diesem Weg der zuständigen Behörde oder dem Einheitlichen Ansprechpartner zu übermitteln.

## II. Elektronisierung interner Behördenprozesse

Zwar nicht ausdrücklich, jedoch implizit kann der Richtlinie auch ein – zumindest faktischer – Zwang zur Elektronisierung der internen Behördenkommunikation, insbesondere zwischen Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden entnommen werden. Verpflichtungsadressaten der Art. 7 und 8 DLR sind nicht ausschließlich die Einheitlichen Ansprechpartner, sondern auch die – bisher und weiterhin zuständigen – Behörden des Back-Office. Diese müssen im eingeschränkten Umfang des Art. 7 Abs. 2 DLR Informationsdienstleistungen in elektronischer Weise erbringen<sup>18</sup> und sind über Art. 8 Abs. 1 DLR in gleicher Weise wie die Einheitlichen Ansprechpartner zur Vorhaltung der technischen Voraussetzungen für die elektronische Antrags- und Verfahrensbearbeitung verpflichtet. Diese „Doppel“-Verpflichtung führt dazu, dass sich die Umsetzung des Art. 6 DLR in der nationalen Verwaltung nicht ohne eine Elektronisierung der inner- und transbehördlichen Prozesse erreichen lassen wird<sup>19</sup>. Ein Eingriff in die Verwaltungsaautonomie der Mitgliedstaaten und damit eine rechtsverbindliche Vorgabe bspw. in der Richtlinie ist angesichts des ergebnisorientierten Ansatzes der Gemeinschaft nur dann gerechtfertigt, wenn ein Kontakt zum Dienstleistungserbringer als Träger der Grundfreiheiten besteht. Die internen Prozesse können also schon aus kompetenzrechtlichen Gründen<sup>20</sup> nicht determiniert werden – wie die Zielsetzungen der Richtlinie, bspw. die Erteilung einer Genehmigung innerhalb bestimmter Fristen, seitens der Mitgliedstaaten sichergestellt werden, bleibt daher dem Umsetzungsermessen überlassen. Sollte ein Mitgliedstaat dies mithilfe der klassischen Verwaltungskommunikation und dem derzeitigen Technikeinsatz bewältigen können, wären aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht die Zielvorgaben verwirklicht; ein Einwirken in diesen Binnenbereich der Mitgliedstaaten ist somit nicht erforderlich.

Allerdings erscheint es nahezu ausgeschlossen, die Ziele der Richtlinie zu erreichen, ohne auch in der behördeninternen Kommunikation auf einen vermehrten IT-Einsatz zu setzen. Außerdem ist es unwirtschaftlich, den Vorteil, den man beispielsweise durch den elektronischen Eingang von Anträgen und Dokumenten beim Einheitlichen Ansprechpartner und/oder der zuständigen Stelle erhält, da-

---

<sup>18</sup> Dazu *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (56 ff.).

<sup>19</sup> *Ziekow*, LKV 2009, 385 (391); *Knopp*, LKRZ 2007, 251 (253); *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (299); *Ziekow/Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 4.

<sup>20</sup> Die Kompetenz der EU zum Erlass der Dienstleistungsrichtlinie verneinend vor allem *Schulz*, in: *Bauer u.a. [Hrsg.]*, *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, 2006, S. 169 ff.; vgl. dazu auch *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 33 (41, Fn. 26); *Schliesky*, ebd., S. 1 (8 ff.); *ders.*, in: *Leible* (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, 2008, S. 43 (64 ff.); *Streinz/Leible*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Einleitung Rn. 25

durch zu konterkarieren, dass diese zum Zwecke des Austausches mit anderen Behörden wiederum in ein anderes Medium konvertiert werden müssen. Das Ziel, eine medienbruchfreie Kommunikation zu erreichen, kann angesichts der rechtlich verbindlichen Vorgabe des elektronischen Außenkontaktes nur in der umfassenden Elektronisierung aller Verwaltungsverfahren (mit Dienstleistungsbezug) bestehen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der beschriebene faktische Zwang zur Elektronisierung der trans- und innerbehördlichen Kommunikation durch die Regelung des Art. 13 Abs. 4 DLR rechtlich verstärkt wird, indem die Erteilung von beantragten Genehmigungen ohne eine abgeschlossene behördliche Prüfung als „Quasi-Sanktion“ bereitsteht<sup>21</sup>. Die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren wird nur dann möglich sein, wenn auch die Kommunikation zwischen den Behörden effektiver ausgestaltet wird. Beispielsweise ermöglicht eine elektronische Abwicklung des gesamten Verfahrens und die Nutzung von E-Akten oder weitergehender Web 2.0-Anwendungen die kollaborative Bearbeitung eines Vorgangs durch unterschiedliche zu beteiligende Behörden zur gleichen Zeit und bedeutet somit einen Effizienzgewinn, der ohne den vermehrten Einsatz von IT-Lösungen auch im Verhältnis Staat/Staat ausgeschlossen wäre<sup>22</sup>.

Schließlich geht mit den Art. 28 ff. DLR<sup>23</sup> ein faktischer Zwang zur Erstreckung der IT-Umsetzung der Richtlinie auf inner- und transbehördliche Vorgänge einher.

<sup>21</sup> Zur Genehmigungsfiktion *Bernhardt*, GewArch 2009, 100 ff.; *Jäde*, UPR 2009, 169 ff.; *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (271 ff.); *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 (468 f.); *Lenders*, NWVBl 2009, 457 (458 ff.); s. auch *Biermann*, NordÖR 2009, 377 (379 f.); *Ramsauer*, NordÖR 2008, 417 (422 f.); *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (103); allg. zu Genehmigungsfiktionen *Caspar*, AöR 125 (2000), 131 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2010, 109 ff.; s. auch *Ziekow*, Möglichkeiten zur Verbesserung der Standortbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen durch Einführung von Genehmigungsfiktionen, 2008.

<sup>22</sup> Exemplarisch *Glock/Broens*, VM 2008, 273 ff.; Habbel/Huber (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008; s. zur Möglichkeit durch den Einsatz solcher Technologien die Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu steigern, v. *Lucke*, VM 2009, 326 ff. Denkbar ist auch ein Einsatz im Internen, bspw. zur Fortschreibung einer Verwaltungsvorschrift mittels eines Wikis, s. *Röckert-Voigt/Gronau*, in: Schumann u.a. (Hrsg.), Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2010, 2010, S. 273 f. Unter den Begriff „Web 2.0“ fallen zugleich eine Reihe miteinander verbundene Entwicklungen: Er bezeichnet die Interaktion der Nutzer, welche auf digitalen Plattformen zu neuen Formen der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs zusammen finden. Das soziale Netz bezieht seine Nutzer aktiv in lebendige Wertschöpfungsprozesse ein – sei es durch die erleichterte Produktion eigener Inhalte, Kommentare, Tags oder auch nur durch die virtuelle Präsenz der Nutzer. Das Web 2.0 erlaubt es einem zuvor auf passiven Konsum beschränkten Publikum, zum Schöpfer vielfältiger multimedialer Inhalte zu werden – und stellt die Plattformen wie beispielsweise Blogs, Wikis und soziale Netzwerke für deren Verbreitung zur Verfügung; grundlegend *O'Reilly*, What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the next Generation Software, 2005; *ders.*, Web 2.0 Compact Definition: Trying again, 2006; abrufbar unter <http://oreilly.com>.

<sup>23</sup> Grundlegend zu den Art. 28 ff. DLR *Schliesky* in: *ders.* (Fn. 1), Teil I, S. 203 ff.; Teil II, S. 91 ff.; *ders.*, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008; aus historischer und grundlegender Perspektive *ders.*, Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwal-

Wenn sich schon die Amtshilfe und der Informationsaustausch mit Behörden anderer Mitgliedstaaten in elektronischer Weise vollzieht, wäre es nur schwer verständlich und vor allem unwirtschaftlich, die notwendigerweise vorzuhaltenden Infrastrukturen lediglich für diesen – in seinem Anwendungsbereich doch begrenzten – Teilbereich der Behördenkommunikation und -kooperation bereitzuhalten. Vielmehr muss das in der Elektronisierung verwaltungsinterner Verfahrensschritte und Prozesse enthaltene Innovations-, Beschleunigungs- und Effektivitätspotential im Zuge der Richtlinienumsetzung mit erschlossen werden. Die sich zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und zuständiger Behörde vollziehenden Abstimmungs- und Kooperationsmechanismen, ggf. unter Einbeziehung zahlreicher Stellen in unterschiedlicher Trägerschaft, können dabei eine Vorbildfunktion für die Übertragung auch anderer – unter Umständen einfacher strukturierter – Verwaltungsverfahren auf den elektronischen Kanal und deren Prozessoptimierung erfüllen.

## C. Rechtliche Umsetzung in Deutschland

Die rechtliche Umsetzung des Art. 8 DLR bzw. sonstiger Richtlinienvorgaben mit Auswirkungen auf die elektronische Verfahrensabwicklung ist einerseits durch § 71e VwVfG erfolgt. Andererseits treten – wie allgemein im Bereich der neuen §§ 71a ff. VwVfG<sup>24</sup> – landesrechtliche Konkretisierungen und Ergänzungen durch die Gesetze über die Einheitlichen Ansprechpartner hinzu. Hinzu kommt, dass § 71e VwVfG zahlreiche Einzelfragen offen lässt – verbindlich ist eigentlich nur die Freiwilligkeit aufgegeben und das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur zur Ersetzung der Schriftform auch in diesem Kontext perpetuiert worden.

### I. § 71e VwVfG

§ 71e VwVfG wurde mit dem 4. VwVfÄndG<sup>25</sup> in das VwVfG eingefügt und wurde in die Regelungssystematik des besonderen Verfahrenstypus des „Verfahrens über die einheitliche Stelle“ eingegliedert.

---

tung im Europäischen Verwaltungsbund, 2009; *ders.*, DÖV 2009, 641 ff.; s. auch *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 ff.

<sup>24</sup> S. dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (276).

<sup>25</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff. *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 ff.; zu § 71e VwVfG *Schulz*, VM 2009, 3 ff.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2009, § 71e Rn. 2 ff.

### 1. Regelungssystematik/Anordnung im Fachrecht

Daher ist der Anwendungsbereich der Vorschrift zunächst – abgesehen von einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 8 DLR<sup>26</sup> – auf Fälle beschränkt, in denen der zuständige Fachgesetzgeber die Geltung positiv angeordnet hat. Diese Regelungssystematik erweist sich aufgrund der Vorteile eines elektronischen Verfahrens für den Antragsteller als nicht sachgerecht – ein umgekehrtes Vorgehen wäre insofern in Betracht zu ziehen gewesen.

### 2. Regelungsstandort

Hinzu kommt, dass Fachgesetzgeber, die den Anwendungsbereich über die Richtlinie hinaus erweitern wollen, gezwungen sind, das „Gesamtpaket“ der §§ 71a VwVfG aufzurufen. Dies erweist sich gerade mit Blick auf die tatsächliche und die IT-Umsetzung als misslich. One-Stop-Government (Art. 6 DLR) und E-Government (Art. 8 DLR) sind nämlich grundsätzlich voneinander unabhängig. Dies zeigt die Richtlinie deutlich, indem sie eine Geltung des Art. 8 DLR sowohl bei Einschaltung des Einheitlichen Ansprechpartners als auch des Direktkontaktes mit der zuständigen Stelle verbindlich anordnet. Aus diesem Grund und aufgrund des begrenzten Regelungsgehalts des § 71e VwVfG – Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit und Geltung des § 3a Abs. 2 VwVfG – wäre eine Verortung im Kontext des § 3a VwVfG, also im Rahmen allgemeiner Regelungen zum elektronischen Verwaltungsverfahren sachgerechter gewesen.

### 3. Fehlender/Begrenzter Regelungsgehalt des § 71e VwVfG

Offensichtlich war die vorrangige Regelungsintention des § 71e VwVfG eine Abkehr vom bisher prägenden Prinzip der Freiwilligkeit<sup>27</sup>. Ansonsten werden keine Einzelheiten geregelt, zudem wird – und insoweit in Übereinstimmung mit der allgemeinen Vorschrift des § 3a VwVfG – die Ersetzung der Schriftform (nur) durch die qualifizierte elektronische Signatur aufrechterhalten. Bei genauerer Analyse zeigt sich jedoch, dass ein originärer Regelungsgehalt der Vorschrift fehlt. Das Prinzip der Freiwilligkeit wird nämlich gerade nicht von § 71e VwVfG selbst, sondern erst durch die positive Anordnung des Verfahrens nach §§ 71a ff. VwVfG durch den jeweiligen Fachgesetzgeber (bzw. unter Umständen durch eine unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie) durchbrochen. Diese Möglichkeit besteht aber seit jeher im Anwendungsbereich des § 3a VwVfG. Ein eigenständiger Regelungsgehalt wäre demgegenüber nur anzunehmen, wenn auch die interne Behördenkommunikation in § 71e VwVfG angesprochen sein sollte. Dies ist jedoch nicht der Fall<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Zur unmittelbaren Anwendbarkeit *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 25), § 71a Rn. 6 ff.

<sup>27</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 25), § 3a Rn. 35.

<sup>28</sup> Dazu sogleich unter Gliederungspunkt C. I. 5.

#### 4. Reichweite der Verpflichtung im Einzelnen

Welche Verfahrensschritte zukünftig elektronisch abzuwickeln sind, kann zunächst mit Hilfe einer Analyse der §§ 71b ff. VwVfG konkretisiert werden. § 71e VwVfG bezieht sich auf folgende Elemente, die daher auch von einer IT-Umsetzung bspw. durch eine Portallösung abgebildet werden müssen:

- die Entgegennahme von Anzeigen, Anträgen, Willenserklärungen und Unterlagen nach § 71b Abs. 1 VwVfG. Ob auch die unverzügliche Weiterleitung an die zuständigen Behörden einbezogen ist, erscheint zweifelhaft, da sowohl Art. 8 DLR als auch § 71e VwVfG lediglich das Außenverhältnis aber keine interne Behördenkommunikation regeln wollen<sup>29</sup>.
- Das Ausstellen einer Empfangsbestätigung nach § 71b Abs. 3 VwVfG.
- Die Mitteilung der Unvollständigkeit nach § 71b Abs. 4 VwVfG.
- Die Bekanntgabe von Verwaltungsakten gem. § 71b Abs. 5 Satz 2 VwVfG.
- Die Informationspflichten nach § 71c VwVfG<sup>30</sup>, wobei zur Konkretisierung der genauen Reichweite und der Modalitäten Art. 7 DLR herangezogen werden muss<sup>31</sup>.
- Aufgrund des internen Charakters werden die Unterstützungspflichten des § 71d VwVfG wohl nicht erfasst, obwohl eine Elektronisierung des Binnenbereichs wünschenswert ist und Einsparpotentiale erschließen kann<sup>32</sup>.

Diese Reichweite ist aber weniger der Normierung im Kontext der §§ 71a ff. VwVfG geschuldet, sondern vielmehr direkte Folge der Richtlinie bzw. des Zusammentreffens von One-Stop- und E-Government. Auch im Geltungsbereich des § 3a VwVfG ist anhand der Umstände des Einzelfalls, den Besonderheiten der Materie und des Verfahrens zu ermitteln, aus welchen Bestandteilen eine (voll-)elektronische Abwicklung besteht. Die konkrete Reichweite eines Anspruchs auf elektronische Verfahrensgestaltung durch Aufgabe des Prinzips der Freiwilligkeit ist auch im Anwendungsbereich des § 3a VwVfG durch Auslegung zu ermitteln.

Dennoch verbleiben Zweifel, wie weit die Verpflichtung des § 71e VwVfG konkret reicht. Eine richtlinienkonforme Umsetzung liegt nur vor, wenn der Begünstigte in

---

<sup>29</sup> Zum faktischen Zwang zur Elektronisierung *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (296 ff.).

<sup>30</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 20.

<sup>31</sup> Ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 ff.

<sup>32</sup> *Schulz*, VM 2009, 3 ff.; s. auch *Schäffer*, DVP 2009, 222 (225).

die Lage versetzt wird, die für seinen Antrag erforderlichen Daten elektronisch einzugeben, die notwendigen Unterlagen ebenfalls elektronisch beizufügen und schließlich den Antrag in rechtsverbindlicher Weise auf diesem Weg der zuständigen Behörde oder dem Einheitlichen Ansprechpartner zu übermitteln. Welche „Elemente“ dem Verwaltungsverfahren überdies zugehörig sind, lässt sich auch mit Hilfe des nationalen Verständnisses des § 9 VwVfG ermitteln. Dazu gehören bspw.<sup>33</sup>

- die Antragstellung durch den Dienstleistungserbringer bzw. – aufgrund der Einbeziehung von Mitteilungs- und Anzeigeverfahren – die Abgabe der jeweiligen Erklärung an den Einheitlichen Ansprechpartner oder die zuständige Behörde<sup>34</sup>.
- Die mit der Antragstellung oder der Erfüllung einer Mitteilungs- oder Anzeigepflicht verbundene Vorlage von Dokumenten.
- Die gesamte Kommunikation während eines Verwaltungsverfahrens. Hierzu gehören Nachfragen seitens der Behörde oder des Dienstleistungserbringers ebenso wie die von § 71b Abs. 3 VwVfG vorgeschriebene Empfangsbestätigung oder die Mitteilung über die Vollständigkeit der Unterlagen nach § 71b Abs. 4 VwVfG.
- Die Anhörung des Dienstleistungserbringers nach § 28 VwVfG bzw. anderen spezialgesetzlichen Vorschriften<sup>35</sup>. Eine Anhörung durch die einheitliche Stelle bedarf ggf. einer zusätzlichen Ergänzung des § 28 VwVfG<sup>36</sup>.
- Das gem. § 29 VwVfG bestehende Recht zur Akteneinsicht<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> S. auch *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 25), § 71e Rn. 7; *ders.*, in: Graf/Paschke/Stober (Hrsg.), Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas, S. 99 (144 ff.); ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (278 ff.).

<sup>34</sup> Die Information im Vorfeld ist weder nach nationalem (vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 9 Rn. 27; *Schmitz* in: Stelkens/Bonk/Sachs [Hrsg.], VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 9 Rn. 107, 175 ff.) noch europäischem Verständnis Bestandteil des Verwaltungsverfahrens und wird daher nicht von Art. 8 DLR erfasst. Die Verpflichtung zur elektronischen Abwicklung ergibt sich aus Art. 7 DLR.

<sup>35</sup> Die Möglichkeit, die persönliche Anhörung durch eine Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung zu ersetzen, lässt sich vollumfänglich auf die Anhörung per E-Mail oder andere internetbasierte Kommunikationsformen übertragen; zukünftig denkbar ist auch eine Anhörung per Voice-Over-IP-Telefonie; Chat- und/oder Messagingprogramme.

<sup>36</sup> Dazu *Knopp*, LKRZ 2007, 251 (254); s. auch *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (266).

<sup>37</sup> So ausdrücklich *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 (468). Damit verbunden ist ein faktischer Zwang zur Weiterentwicklung und -verbreitung der sog. E-Akte; zur Einsicht in elektronische Dokumente *Bachmann/Pavlitschko* MMR 2004, 370 ff.

- Der Gebühreneinzug, wobei ein solcher durch die vermehrte Nutzung von Internet-Bezahlsystemen, wie sie bereits im E-Commerce standardmäßig im Einsatz sind<sup>38</sup>, sichergestellt werden kann.
- Ablehnende und stattgebende Bescheide.
- Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens<sup>39</sup>.

## 5. Elektronisierung der internen Behördenkommunikation

Obwohl mit weitergehendem Modernisierungspotential verbunden<sup>40</sup>, erfasst § 71e VwVfG die interne Behördenkommunikation nicht. Der Wortlaut ist zwar insoweit nicht eindeutig, zumal das „Verfahren nach diesem Abschnitt“ elektronisch abzuwickeln ist, zu dem auch die Unterstützungsaufgaben des § 71d VwVfG gehören. Allerdings bezieht sich Art. 8 DLR – dessen Umsetzung § 71e VwVfG ausweislich der Gesetzesbegründung dient – unmittelbar nur auf den Außenkontakt. Hinzu kommt, dass die Abstimmung zwischen Bund und Ländern über die Simultangesetzgebung im VwVfG nur ein einheitliches Handeln nach außen sicherstellen will – für interne Prozesse ist eine solche Abstimmung nicht erforderlich<sup>41</sup>.

## 6. Formvorschriften

Die Anwendbarkeit des § 3a Abs. 2 und 3 VwVfG ist konsequent, da sich § 71e VwVfG von der bisherigen elektronischen Kommunikation lediglich durch den Anspruch des durch die Rechtsvorschrift i.S.d. § 71a VwVfG Begünstigten unterscheidet. Die Schriftform kann auch im Anwendungsbereich des § 71e VwVfG nur durch eine qualifizierte elektronische Signatur ersetzt werden, wenn nicht fachgesetzlich weniger strenge Anforderungen vorgesehen sind. Auch Verschärfungen sind möglich, da die Dienstleistungsrichtlinie keine Vorgaben zum im Rahmen der elektronischen Abwicklung zu gewährleistenden Sicherheitsniveau enthält. Fachgesetzliche Ausschlüsse der elektronischen Form sind hingegen im Anwendungsbereich der Richtlinie nicht anwendbar.

---

<sup>38</sup> Dazu *Nürnberg*, Elektronische Bezahlssysteme im Internet, 2004; s. auch *Gramlich*, in: Kröger/Hoffmann (Hrsg.), Rechts-Handbuch zum E-Government, 2005, S. 202 ff.; zum Datenschutz in solchen Systemen *Rofsnagel/Ensmann*, CR 2002, 141 ff.

<sup>39</sup> Für eine Einbeziehung wohl auch *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71a Rn. 28; *Kunze*, ebd., § 79 Rn. 23.63.

<sup>40</sup> *Schulz*, VM 2009, 3 ff.; s. auch *Schäffer*, DVP 2009, 222 (225).

<sup>41</sup> Dies gilt zumindest für landesinterne Kommunikationsprozesse. Anders ist dies ggf. bei der länderübergreifenden Behördenkommunikation, für die nunmehr Regelungen auf Grundlage des IT-Staatsvertrages i.S.d. Art. 91c GG getroffen werden können; s. BGBl I 2009, 2248; speziell zu Art. 91c GG s. *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; *Sichel*, DVBl 2009, 1014 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; *Henneke*, Der Landkreis, 2009, 223 ff.; s. auch *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 15.07.2009), Art. 91c Rn. 9 ff.



Soweit im Zusammenhang mit Schriftformerfordernissen der Einsatz qualifizierter elektronischer Signaturen erforderlich ist, kann dies die elektronische grenzüberschreitende Abwicklung von Verwaltungsverfahren erschweren. Die Systeme digitaler Signaturen der EU-Mitgliedstaaten sind bisher nicht kompatibel; ein ausländischer Dienstleister muss zur elektronischen Verfahrensabwicklung zunächst eine deutsche Signaturkarte erwerben. Dieses Erfordernis steht partiell im Widerspruch zur Intention der Richtlinie („problemlos aus der Ferne“), gleichwohl ist es gemeinschaftsrechtskonform<sup>42</sup>. Dies verdeutlicht auch eine Entscheidung der Kommission, gestützt auf Art. 8 Abs. 3 DLR<sup>43</sup>, die anerkennt, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie „bei konkreten Verfahren und Formalitäten nach angemessener Risikoabschätzung ein hohes Sicherheitsniveau oder die Gleichwertigkeit mit einer handschriftlichen Unterschrift für notwendig erachten“ auch qualifizierte digitale Signaturen verlangen können<sup>44</sup>.

Bis zur Lösung der mit der qualifizierten elektronischen Signatur verbundenen Probleme soll das – wegen anderer technischer Entwicklungen bald überholte – Telefax eingesetzt werden, um sowohl den nationalen als auch den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Das unterschriebene Telefax erfüllt im Verwaltungsverfahren das Schriftformerfordernis<sup>45</sup>, gilt dagegen nicht als elektronisches Dokument, das nach § 3a VwVfG mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden müsste<sup>46</sup>. Für die Praxis kann dieser Weg nützlich sein, auch wenn nur schwer zu vermitteln ist, warum bei einem elektronischen Dokument (E-Mail) eine qualifizierte elektronische Signatur zwingend sein soll (Sicherheitsaspekt), beim Telefax hingegen die Übermittlung einer Datei mit eingescannter Unterschrift oder bloßer Namensangabe, also einer einfachen elektronischen Signatur i.S. von § 2 Nr. 2 SigG, ausreicht (Praktikabilitätsaspekt)<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1127); kritisch *Ramsauer*, NordÖR 2008, 417 (419); *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 (468).

<sup>43</sup> Zu Art. 8 Abs. 3 DLR *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (307 ff.).

<sup>44</sup> Entscheidung der Kommission v. 16.10.2009 über Maßnahmen zur Erleichterung der Nutzung elektronischer Verfahren über „einheitliche Ansprechpartner“ gemäß der Richtlinie 2006/123/EG, ABl L 274 v. 20.10.2009, 36.

<sup>45</sup> *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 34), § 22 Rn. 32.

<sup>46</sup> *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 34), § 3a Rn. 7.

<sup>47</sup> Zum Verzicht auf eigenhändige Unterschrift bei Versendung des Telefax unmittelbar aus dem PC *GmS-OGB*, BVerwGE 111, 377 ff. = BGHZ 144, 160 ff. Zur Frage, ob auch eine „einfache“ E-Mail die Funktionen der Schriftförmlichkeit erfüllen kann *FG Düsseldorf*, Urteil v. 09.07.2009, 16 K 572/09 E.

## II. Parallelgesetzgebung der Bundesländer

Ausgehend vom Grundsatz der Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahren<sup>48</sup> haben bzw. werden die Bundesländer ihre Verfahrensgesetze anpassen, soweit dies nicht aufgrund einer dynamischen Verweisung entbehrlich ist. Abweichungen der Länder von den bundesrechtlichen Vorgaben sind nicht ersichtlich. Die nachfolgende tabellarische Übersicht dokumentiert die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesländer.

Bundesland	Normen	Fundstelle
Baden-Württemberg	§§ 71a ff. LVwVfG	GBI 2009, 363
Bayern	Art. 71a ff. BayVwVfG	GVBl 2009, 376
Berlin	dynamische Verweisung	
Brandenburg	dynamische Verweisung <sup>49</sup>	
Bremen	§§ 71a ff. BremVwVfG	BermGBI 2009, 234
Hamburg	§§ 71a ff. HmbVwVfG	GVBl 2009, 113
Hessen	§§ 71a ff. HVwVfG	GVBl I 2009, 253
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 71a ff. VwVfG MV	GVOBl 2009, 666
Niedersachsen	dynamische Verweisung	
Nordrhein-Westfalen	§§ 71a ff. VwVfG NRW	GVOBl 2009, 296
Rheinland-Pfalz	dynamische Verweisung	
Saarland	§§ 71a ff. VwVfG SL	ABl 2009, 674
Sachsen	dynamische Verweisung	
Sachsen-Anhalt	dynamische Verweisung	
Schleswig-Holstein	§§ 138a ff. LVwG SH	GVOBl 2009, 573
Thüringen	§§ 71a ff. ThürVwVfG	GVBl 2009, 592

## III. Länderspezifische Besonderheiten

Obwohl aufgrund der Simultan- und Parallelgesetzgebung ein Gleichlauf der Verwaltungsverfahrensgesetze sichergestellt wird, finden sich in zahlreichen Landesgesetzen ergänzende und konkretisierende Vorgaben sowohl zum Außenkontakt der Behörde als auch zum Innenverhältnis der beteiligten staatlichen Stellen.

<sup>48</sup> Näher geschildert bei *Kopp/Ramsauer* (Fn. 34), Einführung Rn. 25 ff.; kritisch: *Wahl*, NVwZ 2002, 1192 (1194); *Röhl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 30 Rn. 9; jüngst *Burgi*, JZ 2010, 105 (111).

<sup>49</sup> Brandenburg hat sich erst im Zuge der Umsetzung der DLR für eine dynamische Verweisung entschieden; zu den Gründen LT Drs. 4/7370, S. 32 ff.; dazu *Schulze*, LKV 2009, 547 ff.

## 1. Baden-Württemberg

Das EA-Gesetz Baden-Württemberg<sup>50</sup> enthält nicht nur Regelungen zur Standardisierung, es werden vielmehr auch die Transaktionen mit den Bürgern über § 71e und § 3a VwVfG hinausgehend ausgestaltet. Die landesrechtlichen Vorgaben sehen eine Verpflichtung der Dienstleistungserbringer vor, wenn diese den elektronischen Kontakt wünschen, sich der Funktionalitäten des Dienstleistungsportals des Landes („service-bw“) zu bedienen. Zudem wird gesetzlich – insoweit konsequent – geregelt, dass das Dienstleistungsportal des Landes Baden-Württemberg allen zuständigen Behörden und den Einheitlichen Ansprechpartnern zum Zwecke der elektronischen Verfahrensabwicklung nach § 71e VwVfG bereitgestellt wird. Diese sind wiederum verpflichtet mit den Funktionen des Dienstleistungsportals einen elektronischen Zugang für die Dienstleistungserbringer zu eröffnen. Die außengerichtete Nutzungsverpflichtung gilt auch für den Fall, dass zum Abschluss eines elektronisch abzuwickelnden Verfahrens ein Verfahrensschritt außerhalb des Dienstleistungsportals erforderlich ist (bspw. die Abgabe einer schriftlichen Willenserklärung im Rahmen der Authentifizierung). Zudem bleibt einfacher E-Mail-Kontakt mit dem Einheitlichen Ansprechpartner oder den zuständigen Behörden außerhalb der vorgesehenen elektronischen Funktionen möglich.

Inwieweit diese verpflichtende Vorgabe mit den bundesrechtlichen Vorgaben des § 3a VwVfG und europarechtlichen Regelungen vereinbar ist, erscheint zumindest fraglich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im elektronischen Behördenkontakt seitens der Verwaltung immer bestimmte Standardvorgaben, Zugangsmodalitäten oder ähnliches vorgeschrieben werden – ein Anspruch auf ein Verwaltungsverfahren mittels „einfacher“ oder ggf. qualifiziert signierter E-Mail besteht gerade nicht. Auch die elektronische Signatur oder perspektivisch die Pflicht zur Nutzung einer DE-Mail-Adresse für den Behördenkontakt wäre eine solche Vorgabe, der zumindest keine grundsätzlichen europarechtlichen Bedenken entgegenstehen. Soweit das Landesrecht oder bundesgesetzlich ein Schriftformerfordernis besteht, muss auch die Kommunikation über das Serviceportal, bspw. durch die Nutzung eines gesicherten Postfachs oder Dokumentensafes, Möglichkeiten zur qualifizierten digitalen Signatur bieten. Im europarechtlichen Kontext ist zu berücksichtigen, dass die Richtlinie eine „problemlose“ Abwicklung aus der Ferne verlangt. Dies mag bei einem Ansiedlungsvorhaben ausschließlich in Baden-Württemberg trotz des Anmeldeerfordernisses noch gegeben sein – ob dies aber auch dann noch gilt, wenn eine Anmeldung an einer Vielzahl unterschiedlicher Landesportale erforderlich wird, erscheint fraglich<sup>51</sup>.

Zur Standardisierung im Verhältnis von Land, zuständigen Behörden und Einheitlichen Ansprechpartnern enthält das EA-Gesetz eine Ermächtigung durch Verordnung Einzelheiten zur elektronischen Verfahrensabwicklung, bspw. Vorgaben zur

<sup>50</sup> „Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner für das Land Baden-Württemberg (EAG BW)“; zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/5345 v. 27.10.2009.

<sup>51</sup> Dazu Gliederungspunkt E. I. 1.

Sicherstellung der elektronischen Verfahrensabwicklung, der elektronischen Kommunikation und zur Zusammenarbeit zwischen den Einheitlichen Ansprechpartnern, den für das jeweilige Verfahren zuständigen Behörden und dem Land zu regeln.

## 2. Bayern

Neben der Zuweisung einer Verordnungskompetenz auch im Kontext der elektronischen Verfahrensabwicklung durch die Einheitlichen Ansprechpartner an das Staatsministerium für Wirtschaft (Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 EA-Gesetz Bayern<sup>52</sup>), findet sich in Bayern lediglich eine Regelung zur Verteilung der Verantwortlichkeiten. Nach Art. 3 Abs. 2 EA-Gesetz Bayern sind Mängel bei der elektronischen Verfahrensabwicklung vom Rechtsträger derjenigen Behörde zu verantworten, in deren Organisationsbereich die Ursache des Mangels liegt. Diese Vorgabe steht in Übereinstimmung mit allgemeinen Grundsätzen des Amtshaftungsrechts – fraglich ist jedoch, ob ihr auch Außenwirkung zukommen kann, bspw. wenn nach außen nicht erkennbar ist, von welcher Behörde eine elektronisch durch den Einheitlichen Ansprechpartner übermittelte Information stammt<sup>53</sup>.

## 3. Brandenburg

Wie in den meisten Bundesländern wurde in Brandenburg auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung des Dienstleistungsportals verzichtet, allerdings wird dieses einen Schwerpunkt der IT-Umsetzung bilden. Daher kann von einem faktischen Nutzungszwang ausgegangen werden. Das EA-Gesetz Brandenburg<sup>54</sup> trifft aber umfangreiche Regelungen zur Zusammenarbeit der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden sowie zur Standardisierung und Sicherung der Interoperabilität. Diese entsprechen weitgehend den Vorgaben, die bspw. in Schleswig-Holstein im E-Government-Gesetz des Landes enthalten sind und somit über einen weit größeren Anwendungsbereich verfügen<sup>55</sup>. § 4 Abs. 1 EA-Gesetz Brandenburg legt fest, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Behörden in der Regel auf elektronischem Weg erfolgt. Einzelheiten dieser Zusammenarbeit können durch Rechtsverordnung geregelt werden. Diese betrifft bspw. Vorgaben zur Sicherstellung der elektronischen Verfahrensabwicklung und elektronischen Kommunikation (aufgrund der Systematik ist davon auszugehen, dass sich die Verordnungsermächtigung ausschließlich auf das Innenverhältnis der beteiligten Behörden bezieht), die Festlegung der Be-

---

<sup>52</sup> „Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG)“, zitiert nach dem Entwurf der Staatsregierung v. 17.11.2009, LT-Drs. 16/2627.

<sup>53</sup> Zu Haftungsfragen *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (64) m.w.N.

<sup>54</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg (BbgEAPG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“; GVBl 2009, 262.

<sup>55</sup> Dazu Gliederungspunkt E. I. 2.

fugnisse zum Datenzugriff und zum Datenaustausch sowie die zu nutzenden Formulare und Formblätter.

#### 4. Hamburg

§ 6 EA-Gesetz Hamburg<sup>56</sup> verpflichtet die Geschäftsstellen der Einheitlichen Ansprechpartner zur Nutzung der von der Freien und Hansestadt Hamburg zur Verfügung gestellten IT-Systeme. Da keine konkreten Systeme bezeichnet werden, muss davon ausgegangen werden, dass dies ebenfalls wie die konkreten Nutzungsmodalitäten und ähnliches erst im Rahmen einer Verordnung konkretisiert wird. Der missverständliche Wortlaut („Für die elektronische Informationsvermittlung und die elektronische Verfahrensabwicklung sind die von der Freien und Hansestadt Hamburg zur Verfügung gestellten Systeme zu verwenden“) und vergleichbare Vorgaben in anderen Bundesländern (bspw. in Baden-Württemberg) könnten zu der Annahme führen, diese Nutzungsverpflichtung beziehe sich auch auf den Außenkontakt und gebe bspw. die Nutzung bestimmter Portalfunktionen verbindlich vor. Allerdings stellen Verordnungsermächtigung und Gesetzesbegründung klar, dass vorrangiger Gesetzeszweck die Vermeidung von Inkompatibilitäten der beteiligten Behörden ist und daher nur das Innenverhältnis geregelt werden sollte.

#### 5. Hessen

Vergleichbar stellt sich auch die Situation in Hessen dar. § 5 Abs. 1 EA-Gesetz<sup>57</sup> normiert eine Verpflichtung des Einheitlichen Ansprechpartners, ein „elektronisches Antragsannahme- und Antragsverwaltungssystem, das die Entgegennahme der Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen sowie deren Weiterleitung an die zuständigen Behörden ermöglicht“, zu betreiben. Allerdings wird eine außengerichtete Pflicht zur Nutzung dieser Funktionalitäten ebenfalls nicht ausdrücklich normiert<sup>58</sup>. Eine solche besteht nach § 5 Abs. 3 EA-Gesetz Hessen aber für die beteiligten Stellen („das Zusammenwirken zwischen dem EAH und den zuständigen Behörden, insbesondere die Bereitstellung der Antragsdaten, Dokumente, Bescheide und Informationen zu den jeweiligen Verfahrensständen, erfolgt

<sup>56</sup> „Hamburgisches Gesetz über die Durchführung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners (HmbEAG)“ als Art. 1 des „Hamburgischen Gesetzes zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie und über weitere Rechtsanpassungen“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/4484 v. 03.11.2009.

<sup>57</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner Hessen (EAH-Gesetz - EAHG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und zur Änderung von Rechtsvorschriften“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 18/1050 v. 08.09.2009.

<sup>58</sup> Zumal die Gesetzesbegründung aber darauf Bezug nimmt, dass § 5 Abs. 1 EA-Gesetz der Umsetzung von Art. 8 DLR und § 71e VwVfG dient, die beide nur die Außenkommunikation adressieren, kann allerdings auch argumentiert werden, dass die Nutzung des elektronischen Antragsannahme- und Antragsverwaltungssystem zwingende Voraussetzung der elektronischen Verwaltungsverfahrens sei.

grundsätzlich entweder durch Datenübertragung mittels elektronischer Datenschnittstelle oder durch die Nutzung des elektronischen Antragsannahme- und Antragsverwaltungssystems des EAH<sup>59</sup>). Für die Innenkommunikation besteht zudem eine Ermächtigung zur Regelung von Details durch Verordnung (§ 5 Abs. 5 EA-Gesetz Hessen).

Um auch im elektronischen Verwaltungsverfahren die erforderliche Rechtssicherheit, bspw. im Kontext von Fristen, sicherzustellen, verpflichtet § 5 Abs. 3 EA-Gesetz Hessen die Einheitlichen Ansprechpartner auch in diesem elektronischen System zur Dokumentation des Eingangs von Anzeigen, Anträgen, Willenserklärungen und Unterlagen sowie deren Weiterleitung an die zuständige Behörde und den Eingang von Mitteilungen der Behörde sowie deren Weitergabe.

## 6. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wird die gemeinsame Nutzung von landeseinheitlichen Basiskomponenten sowohl durch die Einheitlichen Ansprechpartner als auch die zuständigen Stellen verbindlich vorgegeben<sup>59</sup>. Diese sollen die Aufgabenerfüllung insbesondere auch im trans- und interbehördlichen Verkehr erleichtern, zudem sollen sie auch den Zugang der Dienstleistungserbringer und -empfänger ermöglichen. Letzteres spricht dafür, dass – wie auch in anderen Bundesländern – eine Portallösung geplant ist, die Zugangsmöglichkeiten für externe Nutzer und verschiedene Sichtweisen abbildet. Da ein gesetzlicher Zwang zur Nutzung durch Externe derzeit in Mecklenburg-Vorpommern nicht ersichtlich ist und sich auch die Verordnungsermächtigung auf interne Kommunikation bezieht, fehlt es an ergänzenden Vorgaben zum Außenkontakt, der daher nur durch § 71e und § 3a VwVfG und die im Rahmen der konkreten Umsetzung seitens der Behörden gestellten Vorgaben determiniert ist.

Eine interessante Besonderheit der gesetzlichen<sup>60</sup> Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern ist der Umstand, dass die Einheitlichen Ansprechpartner (Kammern) zur Eröffnung eines Mehrkanalzugangs, einschließlich telefonischer Kontaktmöglichkeiten verpflichtet werden. Von der Richtlinie wird eine Erweiterung auf das Telefon nicht verlangt, angesichts vergleichbarer Projekte auch in der deutschen Ver-

---

<sup>59</sup> „Gesetz zur Errichtung von Stellen mit der Bezeichnung Einheitlicher Ansprechpartner und zur Übertragung von Aufgaben auf die Wirtschaftskammern (EAPG M-V)“ als Art. 1 des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt in Mecklenburg-Vorpommern“; zitiert nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2779 v. 09.09.2009.

<sup>60</sup> Auch in anderen Ländern wird im tatsächlichen die gemeinsame Nutzung gewisser Strukturen (bspw. Wissensmanagement) durch Einheitliche Ansprechpartner und 115-Service-Center geplant. Angesichts der dadurch erzielbaren Synergieeffekte ein sachgerechtes Vorgehen; s. zu rechtlichen Aspekten des Bürgertelefons 115 *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland, 2008, S. 92 ff.

waltung (Behördentelefon 115<sup>61</sup>) jedoch ein Schritt in die richtige Richtung. Eine Parallele zeigt sich auch daran, dass der telefonische Zugang einheitlich – also unter der gleichen Rufnummer realisiert werden soll. Da jedoch nur die Einheitlichen Ansprechpartner als Verpflichtete adressiert werden, ist nicht davon auszugehen, dass den Dienstleistungserbringern oder anderen Externen ein Anspruch auf diese Zugangsmöglichkeit eingeräumt werden soll.

## 7. Niedersachsen

Auch in Niedersachsen lässt sich eine auf die Einheitlichen Ansprechpartner (hier die kommunale Ebene) bezogene Pflicht finden, die vom Land zentral zur Verfügung gestellten Infrastrukturen zu nutzen. In § 2 Satz 1 EA-Gesetz Niedersachsen<sup>62</sup> wird die Infrastrukturverantwortung des Landes für die elektronische Verfahrensabwicklung und ein Internetportal – vergleichbar der Lösung in Schleswig-Holstein – ausgesprochen. Hinzu kommt eine Verordnungsermächtigung, Näheres zur Nutzung und zum Betrieb des Internetportals und der IT-Infrastruktur sowie über Schnittstellen und Standards zur Anbindung sonstiger IT-Komponenten zu regeln. Die Gesetzesbegründung geht offenbar davon aus, dass sich sowohl Nutzungsverpflichtung als auch Verordnungsermächtigung über den „Umweg“ des § 71a Abs. 2 i.V.m. § 71e VwVfG letztlich auch auf alle zuständigen Behörden bezieht<sup>63</sup>. Mangels diesbezüglicher Anhaltspunkte im Gesetz, wäre aber eine konkretisierende Regelung erforderlich – angesichts der Verpflichtung auch der zuständigen Behörden, eine elektronische Verfahrensabwicklung zu ermöglichen, wäre der Verweis auf eine einheitliche IT-Infrastruktur aber sachgerecht.

## 8. Nordrhein-Westfalen

Auch die in Nordrhein-Westfalen gewählte Formulierung, nach der die elektronische Verfahrensabwicklung durch die Einheitlichen Ansprechpartner unter landesweit einheitlicher Bedienerführung erfolgt<sup>64</sup>, deutet auf die Bereitstellung zentraler IT-Systeme bzw. zumindest auf eine verbindliche Vorgabe der Ausgestaltung hin. Offensichtlich ist aber nicht die Festschreibung einer Infrastrukturverantwortung des Landes beabsichtigt<sup>65</sup>. Die Nutzungs- und Einheitlichkeitsvorgabe bezieht sich

<sup>61</sup> Einen Zusammenhang zwischen dem Behördentelefon 115 und der EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht auch der Bundesminister des Innern, vgl. *Schäuble*, Der Landkreis 2007, 631 (637); ähnlich *Kuhn*, Eildienst LKT NRW 2007, 412 (413); *Knopp*, MMR 2008, 518 (520); *Hill*, BayVBl 2008, 389 (391); *Rauber*, HGZ 2008, 118 (123).

<sup>62</sup> „Niedersächsisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/1740 v. 14.10.2009.

<sup>63</sup> In der Gesetzesbegründung heißt es: „In § 2 werden direkt nur die Einheitlichen Ansprechpartner angesprochen. Für die zuständigen Behörden ergeben sich aus § 71 a Abs. 2 VwVfG in Verbindung mit § 71 e auch die Verpflichtung zur elektronischen Verfahrensabwicklung und Beachtung der damit verbundenen Vorgaben“.

<sup>64</sup> „Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (EA-Gesetz NRW)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/8947 v. 01.04.2009.

<sup>65</sup> Kritik bei *Kuhn*, Eildienst LKT NRW 2009, 200 ff.

ausschließlich auf die Einheitlichen Ansprechpartner, nicht auch auf sonstige zuständige Behörden. Hinsichtlich der Informationsportale wird lediglich normiert, dass eine einheitliche Darstellung der Inhalte sichergestellt werden „soll“. Anders als in vielen anderen Bundesländern bezieht sich die Verordnungsermächtigung nur auf das Informationsangebot, nicht hingegen auf Vorgaben für die elektronische Verfahrensabwicklung.

## 9. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz finden sich weder Regelungen zum Außenkontakt noch zur intra- und transbehördlichen Kommunikation. Es wird lediglich festgeschrieben, dass von den Einheitlichen Ansprechpartnern keine Medientransformation vorgenommen wird/werden darf<sup>66</sup>. Daher sollen bei den Einheitlichen Ansprechpartnern eingehende Anträge, Anzeigen, Willenserklärungen, Unterlagen und Mitteilungen grundsätzlich in der Form weitergeleitet werden, in der sie bei diesen eingegangen sind. Um die Eigenständigkeit der beteiligten Akteure nicht über Gebühr einzuschränken, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Transformationen bei einer entsprechenden Absprache zulässig sind. Insofern bietet es sich bspw. an, das Einscannen von Papierdokumenten in Form eines Shared Service Center<sup>67</sup> beim Einheitlichen Ansprechpartner zu bündeln. Zudem hat der Einheitliche Ansprechpartner sicherzustellen, dass elektronische Dokumente so weitergeleitet werden, dass der ursprüngliche Textinhalt und etwaige Dateianhänge nicht verändert werden. Mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Dokumente sind so weiterzuleiten, dass die Signatur erhalten bleibt. Ob diese Details einer gesetzlichen Regelung bedurft hätten, erscheint fraglich – bspw. kann die Schriftform nur durch eine qualifizierte Signatur wirksam ersetzt werden, wenn die Signatur in überprüfbarer Form bei der zuständigen Behörde vorliegt, so dass eine Veränderung seitens der Einheitlichen Ansprechpartner ohnehin ausscheidet, zumal damit ein unmittelbarer Nachteil bei den Antragstellern entstände.

§ 6 Abs. 2 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz stellt eine widerlegliche Vermutungsregel dergestalt auf, dass soweit eine antragstellende Person oder eine sie vertretende Person nichts Gegenteiliges erklärt, bei Anträgen in elektronischer Form davon ausgegangen wird, dass eine Abwicklung in elektronischer Form verlangt wird.

---

<sup>66</sup> „Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten“ als Art. 1 des „Ersten Landesgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVBl 2009, 355.

<sup>67</sup> Zum Gedanken der „Shared Services Center“ allgemein bspw. *Schütz*, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2005, S. 23 ff.; *Maier/Gebele*, DVP 2007, 270 ff.; vgl. auch *Schulz*, One-Stop-Government, 2006, S. 15 ff., 49 ff.; *Lietz*, in: Zechner (Hrsg.), E-Government – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, 2007, S. 269 ff.; zum Aspekt der Arbeitsteiligkeit in der öffentlichen Verwaltung ausführlich *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.); zu Einsparpotentialen im Kontext des Postein- und -ausgangs von Behörden *Wind/Herbers*, Kommune21 9/2009, S. 62 f.



Dieser Grundsatz kann auch schon der Systematik der §§ 71a ff VwVfG entnommen werden, so dass diese Vorgabe weitgehend deklaratorischen Charakter haben dürfte.

#### 10. Saarland

Im Saarland wird die Erfüllung der Aufgaben nach Art. 8 DLR zunächst den Gemeinden als Auftragsangelegenheit zugewiesen, die sie gem. § 3 Abs. 2 EA-Gesetz<sup>68</sup> durch den bisherigen Freiverband „eGo-Saar“ ausüben und der für diesen Teilbereich in einen Pflichtverband umgewandelt wird. Diese gesetzliche Umsetzung ist Ausdruck der Vereinbarungen des E-Government Paktes des Saarlandes mit den Kommunen, wonach das Land, Gemeinden und Gemeindeverbände gemeinsam die Aufgabe der Erschließung und Nutzbarmachung von E-Government-Technologien und -Lösungen übernehmen und tragen. Die gewählte Lösung soll Doppelinvestitionen und Schnittstellenprobleme vermeiden und Synergieeffekte nutzen.

Zudem sieht das EA-Gesetz vor, dass der Einheitliche Ansprechpartner für die elektronische Verfahrensabwicklung ein einheitliches IT-Verfahren und für den Internetauftritt eine äußere Gestaltung verwendet, die jeweils vom Land im Einvernehmen mit dem Einheitlichen Ansprechpartner Saar zur Verfügung gestellt wird. Die zuständigen Behörden werden in dieses Verfahren – zumindest nicht gesetzlich – einbezogen, allerdings erscheint es sachgerecht die elektronische Verfahrensabwicklung im Direktkontakt über die gleiche IT-Lösung zu realisieren.

#### 11. Sachsen-Anhalt

Das EA-Gesetz Sachsen-Anhalt<sup>69</sup> enthält eine gesetzliche Verpflichtung der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Stellen zur Zusammenarbeit, wobei § 6 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich normiert, dass sich diese in der auf elektronischem Weg erfolgen soll. Dies gilt jedoch nicht für die über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus einbezogenen verbundenen Verfahren<sup>70</sup>, für die auch die Geltung des § 71e VwVfG für den Außenkontakt suspendiert ist. Auch nach Ablauf der Übergangsfrist für verbundene Verfahren besteht kein rechtlicher Zwang zu elektronischer Innenkommunikation – aus der Geltung des § 71e VwVfG ab 31. Dezember 2012 wird aber ein faktischer Zwang zur Anpassung der internen Prozesse resultieren. Einzelheiten der elektronischen Behördenkommunikation können auch in Sachsen-Anhalt durch Rechtsverordnung geregelt werden.

---

<sup>68</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Saarland (EA-Gesetz Saarland)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/9 v. 06.11.2009.

<sup>69</sup> „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner in Sachsen-Anhalt (EAG LSA) als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt“; zitiert nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2158 v. 26.08.2009.

<sup>70</sup> Dazu allgemein *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (265 ff.).

## 12. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein finden sich Vorgaben mit IT-Bezug im EA-Gesetz<sup>71</sup> nur im Kontext der Informationsverpflichtungen des Art. 7 DLR bzw. § 71c VwVfG<sup>72</sup>. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Regelungen zur elektronischen Behördenkommunikation, wie sie im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie vermehrt auftreten wird, in einem allgemeinen E-Government-Gesetz<sup>73</sup> enthalten sind. In diesem Kontext finden sich vergleichbare Vorschriften wie in den anderen Bundesländern in den EA-Gesetzen, insbesondere eine Verordnungsermächtigungen zur Ausgestaltung von Details zur Sicherstellung der Interoperabilität sowie zu Basis-komponenten<sup>74</sup> und einem ggf. darauf bezogenen „Anschluss- und Benutzungszwang“<sup>75</sup>. Anders als in den meisten anderen Bundesländern enthält das E-Government-Gesetz Schleswig-Holstein, dass auch für die Richtlinienumsetzung entscheidende Bedeutung besitzt, materielle und formelle Sicherungsmechanismen zugunsten der zuständigen Behörden, vor allem der kommunalen Ebene<sup>76</sup>.

## 13. Thüringen

In Thüringen wird gesetzlich lediglich vorgegeben, dass die einheitlichen Stellen für die elektronische Verfahrensabwicklung ein IT-Verfahren und für den Internetauftritt eine äußere Gestaltung zu verwenden haben, die mit den für Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen Stellen des Landes abzustimmen sind<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ v. 17.09.2009, GVBl 2009, 577; dazu auch *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

<sup>72</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 ff. und 149 ff.

<sup>73</sup> GVBl 2009, 398; dazu *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>74</sup> Als solche sind ein Verwaltungsportal, ein Verzeichnis der in Schleswig-Holstein angebotenen Verwaltungsleistungen, Informationen und Ressourcen (Verwaltungsleistungsverzeichnis), ein Formulardienst, eine virtuelle Poststelle, eine Bezahlplattform, eine Clearingstelle als zentrale Vermittlungsstelle, einen zentralen, nicht für die Öffentlichkeit zugänglichen Verzeichnisdienst, der alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei allen Trägern der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein einschließlich ihrer behördeninternen Kommunikationsmöglichkeiten umfasst, ein Callcenter und ein Prozessregister für die Erhebung und Modellierung der Prozesse in der Verwaltung vorgesehen; zum landesweiten Zuständigkeitsfinder (ZuFüSH) *Nickelsen*, Die Gemeinde SH 2009, 286 f.

<sup>75</sup> § 8 Abs. 4 des E-Government-Gesetzes normiert diesbezüglich: „Sofern die inhaltliche oder technische Funktionsfähigkeit der Basisdienste und der mit ihnen verfolgten Zwecke in Schleswig-Holstein durch Regelungen im Sinne des Absatz 3 nicht gewährleistet werden kann oder höherrangiges Recht dies erfordert, kann die Verordnung auch vorsehen, dass bestimmte Fachanwendungen zu verwenden sind. Sofern notwendig kann die Verordnung gegenüber den jeweiligen Trägern der öffentlichen Verwaltung auch eine Teilnahme- oder Nutzungsverpflichtung für die Basisdienste des Landes vorsehen. Sind kommunale Körperschaften betroffen, ist dies nur im Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung möglich“.

<sup>76</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>77</sup> § 5 des „Gesetz über die Errichtung einheitlicher Stellen nach dem Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz und zur Umsetzung des Artikels 6 der Richtlinie 2006/123/EG (Thüringer

Nähere Einzelheiten zur behördeninternen oder externen Kommunikation enthält das Gesetz demgegenüber nicht.

#### 14. Datenschutz

In zahlreichen Bundesländern finden sich ausführliche Vorgaben zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch die Einheitlichen Ansprechpartner bzw. die zuständigen Behörden. Zumal diese jeweils auch in den Geltungsbereich der landesrechtlichen Datenschutzgesetze fallen, haben diese weitgehend deklaratorischen Charakter. Da jedoch mit der Richtlinie erstmals ein Zwang und damit eine zunehmende Verbreitung von E-Government, oftmals verbunden mit der obligatorischen oder fakultativen Nutzung von Hochleistungsportalen (mit unterschiedlichen Zugriffsebenen) einhergehen, erscheint eine zusätzliche Regelung sinnvoll. Diese kann die Spezifika des Außenkontakts einerseits und der Einbindung der verschiedenen Behörden innerhalb einer vernetzten Verwaltung<sup>78</sup> sachgerecht abbilden. Umfangreiche Regelungen zum Datenschutz finden sich bspw. in § 6 EA-Gesetz Berlin<sup>79</sup>. Demgegenüber wird bspw. in § 2 Abs. 2 EA-Gesetz Brandenburg<sup>80</sup> lediglich Bezug auf das Landesdatenschutzgesetz genommen und der Einheitliche Ansprechpartner zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen seines Aufgabenbereichs ermächtigt.

---

ES-Errichtungsgesetz“ als Art. 10 des „Thüringer Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVOBl 2009, 592.

<sup>78</sup> Zur Verrechtlichung des Netzwerkgedankens *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (228 ff.); ders.; in: Leible (Fn. 20), S. 43 (71 f.); vgl. auch *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 215 ff.; *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 16 Rn. 134 ff.; *Ruffert*, Die Verwaltung 36 (2003), 293 (312); *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 78 ff.; *Wettner*, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, 2005, S. 289 ff.; *Möller*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 285 (296); *Boehme-Neßler*, NVwZ 2007, 650 ff. Allgemein zum Netzwerkgedanken *Jansen*, Einführung in die Netzwerkanalyse, 3. Aufl. 2006; unter verschiedenen juristischen Perspektiven die Beiträge in: Boysen u. a. (Hrsg.), Netzwerke, 2008; eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Weiterentwicklung des Netzwerkgedankens am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie findet sich bei *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 ff.; jüngst unter dem Aspekt gemeinsamer „Verwaltungsverantwortung“ *Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund: die gemeinsame Erfüllung einheitlicher Verwaltungsaufgaben durch verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts, 2009.

<sup>79</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin (EAG Bln)“ als Art. I des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVOBl 2009, 674.

<sup>80</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg (BbgEAPG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“, GVBl 2009, 262.

## D. Tatsächliche (IT-)Umsetzung der Richtlinie

Neben der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die nach Art. 8 DLR verpflichtend vorgeschriebene elektronische Verfahrensabwicklung durch den Einheitlichen Ansprechpartner und die zuständigen Behörden sollen nachfolgend die Konzepte der Bundesländer zur weitergehenden IT-Umsetzung dargestellt und bewertet werden. Die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie mit Auswirkungen auf den IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung sind nicht auf den Außenkontakt beschränkt, vielmehr ist auch die Elektronisierung der inner- und transbehördlichen Vorgänge aus zahlreichen Gründen unabdingbar<sup>81</sup>. Diese Erkenntnis setzt sich nicht nur in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Dienstleistungsrichtlinie durch<sup>82</sup>, sondern zeigt sich auch an den gewählten Umsetzungsstrategien der Länder. Die IT-Umsetzung wird dabei ergänzend neben den Aufbau einer physischen Struktur treten müssen, da rein virtuelle Ansprechpartner nicht zulässig sind<sup>83</sup>. Dabei gilt es auch, eine sachgerechte Kopplung beider Zugangskanäle, ggf. unter Einbeziehung weiterer Kontaktmöglichkeiten, sicherzustellen<sup>84</sup>.

Die Analyse basiert im Wesentlichen auf einer im Herbst 2009 durchgeführten Internet-Recherche und kann angesichts des dynamischen Prozesses gerade dieses Teilbereichs der Umsetzung nur einen Zwischenstand skizzieren. Die IT-Konzepte lassen sich erst nach ihrem operativen Einsatz sachgerecht bewerten – allerdings ist bereits jetzt erkennbar, dass zum Ende der Umsetzungsfrist am 28.12.2009 überwiegend noch keine kohärenten, ebenenübergreifenden und umfassenden IT-Lösungen zur Verfügung stehen. Ausgeblendet bleibt im Folgenden das Internal Market Information System, das an anderer Stelle ausführlich behandelt wird<sup>85</sup>. Im Wesentlichen werden die Projektstrukturen der IT-Umsetzung, technische und infrastrukturelle Architekturen, technische Verantwortlichkeiten sowie Bestrebungen der Länder zur Standardisierung und Sicherung der Interoperabilität im ebenenübergreifenden Kontakt fokussiert<sup>86</sup>.

### I. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg besteht keine abweichende Zuständigkeit bezüglich der IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Vergleich zur allgemeinen Federfüh-

---

<sup>81</sup> *Schulz*, VM 2009, 3 ff.; s. auch *Schäffer*, DVP 2009, 222 (225).

<sup>82</sup> *Ziekow*, LKV 2009, 385 (391); *Knopp*, LKRZ 2007, 251 (253); *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (299); *Ziekow/Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 4.

<sup>83</sup> *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 120.

<sup>84</sup> Zu diesem Gesichtspunkt *Schulte/Wind*, Kommune21 10/2009, S. 18 f.; *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

<sup>85</sup> S. dazu *Schliesky/Schulz* in diesem Band. S. 309 (329 ff.).

<sup>86</sup> Zur Unterstützung der Kommunen durch die Länder im Bereich der IT-Umsetzung *Schäffer*, DVP 2009, 222 (225).

rung. Diese liegt in Gänze beim Innenministerium des Landes. Im Rahmen der technischen Realisierung wird auf die Einbindung eines Landes-IT-Dienstleisters<sup>87</sup> verzichtet und diese auf die T-Systems International GmbH übertragen, die auch bisher den Betrieb des Landesportals „service-bw“ übernommen hat. Neben diesen beiden Akteuren werden auch die zahlreichen Einheitlichen Ansprechpartner einzubinden sein (in Baden-Württemberg ist die Ansiedlung bei den 30 dienstleistungsrichtlinienrelevanten Kammern sowie auf freiwilliger Basis bei den 35 Landkreisen und neun Stadtkreisen vorgesehen<sup>88</sup>).

Die technische Umsetzung wird in Baden-Württemberg im Wesentlichen in einem Ausbau des Portals „service-bw“ bestehen, welches bereits seit einigen Jahren im Einsatz ist. Das Dienstleistungsportal „service-bw“ ist eine elektronische Plattform mit Verfahrensbeschreibungen, Behördenwegweiser, Formularen und personalisierten gesicherten Datenbereichen<sup>89</sup>, die unter anderem für diesen Zweck eingerichtet, bereit gestellt und weiterentwickelt wird. Die Nutzung eines zentralen und einheitlichen Portals für die Dienstleistungserbringer soll ein einheitliches Erscheinungsbild aller baden-württembergischen Einheitlichen Ansprechpartner nach außen gewährleisten. Sie erlaubt zudem bei Änderungen der Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners eine problemlose Übernahme der Datensätze eines Dienstleistungserbringers von einem anderen Einheitlichen Ansprechpartner. Auch wirtschaftliche und organisatorische Gründe sprächen für eine zentrale Lösung<sup>90</sup>. Diese ermögliche bspw., Änderungen rasch und gleichermaßen für alle Einheitlichen Ansprechpartner zu realisieren und statistische Auswertungen leicht zu erstellen.

## II. Bayern

Auch in Bayern sollen im Rahmen der IT-Umsetzung der Richtlinie bestehende Strukturen genutzt und dienstleistungsrichtlinienspezifisch fortentwickelt werden. Angesichts der recht spät erfolgten Verortungsentscheidung musste die IT-Planung dabei mit zahlreichen Annahmen arbeiten. Die technische Realisierung liegt bei der AKDB<sup>91</sup>, die ihre Vorstellungen in einer Anlage zum Projektbericht über die IT-Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie („Blaupause“) im Rahmen von Deutschland-Online<sup>92</sup> dargelegt hat. Die strategischen Konzepte zeigen eine Ausrichtung auf eine kommunale Lösung, da vorrangig dort bereits im Einsatz befindliche Software-Lösungen eingebunden werden sollen – dennoch hat sich die

<sup>87</sup> Übersicht über die IT-Dienstleister der Länder bei *Erps/Luch/Schulz/Rieck*, in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, 2006, S. 119 ff.

<sup>88</sup> Dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (292 f.).

<sup>89</sup> Zu Rechtsfragen elektronischer Daten und Dokumentensafes demnächst Schliesky (Hrsg.), Rechtsfragen des elektronischen Identitätsmanagements, 2010, i.E.

<sup>90</sup> So die Gesetzesbegründung, s. LT-Drs. 14/5345, S. 18.

<sup>91</sup> Dazu *Köhler*, BayVBl 2007, 545 ff.; zur Problematik der IT-Beschaffung durch Zweckverbände auch *Baden*, ITRB 2010, 14 ff.

<sup>92</sup> Abrufbar unter [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de).

Staatsregierung nunmehr für ein Kammermodell entschieden. Wesentlicher Bestandteil der IT-Umsetzung wird die Verknüpfung von zentralen Landes- und dezentralen (kommunalen) Systemen sein. Dies gilt bspw. für die Verknüpfung des bayerischen Behördenwegweisers mit der Anwendung komXpress (einer Gesamtlösung für den Aufbau, die Pflege und die Bereitstellung von Personendaten, Adressen, Aufgabenbereichen und Geschäftsverteilungsplänen des öffentlichen Dienstes, die zugleich aber auch Schnittstellen zu kommunalen Fachanwendungen wie dem Einwohnerwesen, GIS, Personalwirtschaft, Facility-Management, DMS bietet). Zudem soll ein „Hochleistungsportal“ als Arbeitsmittel der Einheitlichen Ansprechpartner realisiert werden<sup>93</sup>, das unterschiedliche Sichten (Einheitlicher Ansprechpartner, Behörden, Dienstleistungserbringer) abbilden kann und bspw. auch eine dauerhafte Registrierung der Dienstleistungserbringer, die Erstellung von Profilen, eine geführte Dateneingabe für den Antragsteller einschließlich einer Antragsverwaltung und vor allem eine – angesichts der Bündelungsfunktion der Einheitlichen Ansprechpartner besonders praxisrelevante – Statusbeobachtung, Authentifizierungs- bzw. Signaturkomponenten sowie eine Bezahlungsfunktion und einen Daten- und Dokumentensafe bietet.

### III. Berlin

Neben der primär für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zuständigen Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen übernimmt in Berlin die Senatsverwaltung für Inneres und Sport unterstützende Aufgaben im Kontext der IT-Umsetzung. Vorgesehen ist die Schaffung eines sicheren elektronischen Zugangs zur Verwaltung (Portal), die Einrichtung eines Kunden- und Fallmanagements für die beteiligten Verwaltungen und Partner, die Verwendung und Integration bereits vorhandener bzw. im Aufbau befindlicher Lösungen (z.B. Formularservice, virtuelle Poststelle, Dokumentenmanagementsystem) sowie eine Erweiterung der vorhandenen Dienste-Plattform durch zusätzliche Komponenten (Transaktionsportal, Customer-Relationship-Management<sup>94</sup>, Dokumentenkonvertierung, Langzeitspeicherung). Dabei nimmt die Berliner Senatsverwaltung ausdrücklich Bezug auf das Deutschland-Online-Projekt „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“, dessen Ergebnisse in die Verdingungsunterlagen der Berliner Ausschreibung eingeflossen sind. Berlin hat als erstes Bundesland die Gesamtanforderungen in einer Ausschreibung am Markt platziert. Auf den Ergebnissen dieser Ausschreibung aufbauend plant Berlin eine Realisierung der IT-Unterstützung in zwei Phasen. In der ersten Phase sollen bis Dezember 2009 das Portal und die elektronische Erreichbarkeit des Einheitlichen Ansprechpartners und der zuständigen Behörden realisiert und in den Wirkbetrieb gebracht werden, um die gesetzli-

---

<sup>93</sup> Allgemein zum Portalgedanken v. Lucke, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2008, S. 383 ff.; Geis, in: Bieler/Schwarting (Hrsg.), eGovernment – Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, 2007, S. 200 ff.; Boehme-Neffler, NVwZ 2007, 650 ff.

<sup>94</sup> Dazu Schellong, Citizen Relationship Management: A Study of CRM in Government, 2008.

chen Mindestanforderungen zu erfüllen. In der zweiten Phase bis Mai 2010 sollen die weiteren, vor allem die geplanten Front- und Back-Office-Prozesse umgesetzt werden.

#### IV. Brandenburg

Auch in Brandenburg sind für die IT-Umsetzung sowohl das Wirtschaftsministerium als auch das Innenministerium zuständig. Beabsichtigt ist eine Ergänzung des bereits bestehenden Onlineangebots [www.service.brandenburg.de](http://www.service.brandenburg.de) durch ein Portal des Einheitlichen Ansprechpartners und damit der Ausbau zu einem „Hochleistungsportal“, welches geeignet ist, unterschiedliche Bearbeitungs- und Zugriffsebenen abzubilden. Damit bestehen – mit Ausnahme der verbindlichen Nutzung durch die Dienstleistungserbringer – zahlreiche Parallelen zur baden-württembergischen Lösung.

Der Nutzung des Portals soll eine Identitätsprüfung des Antragstellers durch ein geeignetes Ident-Verfahren vorgeschaltet werden. Die derzeit vorgesehene Option, eine Selbstregistrierung durch das Hochladen einer Kopie eines Personaldokuments, erscheint dabei weder besonders nutzerfreundlich, noch geeignet, ein hohes Sicherheits- und Authentisierungsniveau sicherzustellen. Für einen begrenzten Zeitraum kann jedoch – wie auch im Kontext des Ersatzes der qualifizierten elektronischen Signatur durch ein Telefax – auf eine derartige Übergangslösung zurückgegriffen werden, bis bspw. in Form des elektronischen Identitätsnachweises oder der DE-Mail-Adresse geeignete Strukturen flächendeckend zur Verfügung stehen<sup>95</sup>.

Nach erfolgter Authentifizierung erhält ein Dienstleister Zugang zum Portal bzw. dem Online-Verfahren der zuständigen Behörde. Die Registrierung und Authentifizierung am Serviceportal soll jedoch nicht als allgemeines Ident-Verfahren im Rechtsverhältnis zu den zuständigen Behörden zu werten sein, so dass eine eventuell notwendige Identitätsprüfung im Rahmen des Verwaltungsaktes von der zuständigen Behörden eigenständig durchgeführt wird. Dies zeigt den Übergangscharakter der gefundenen Lösung deutlich – unklar bleibt zudem, warum dann überhaupt im Vorfeld eine Authentifizierung gegenüber dem Portal zu erfolgen hat. Insoweit ist davon auszugehen, dass Behörden lediglich in Zweifelsfällen eine Identitätsüberprüfung durchführen oder – soweit gesetzlich vorgeschrieben – einen schriftförmlichen Antrag verlangen werden.

Für die Zustellung sieht auch das EA-Portal Brandenburg die Möglichkeit vor, elektronische Bescheide im persönlichen Bereich des Antragstellers abzulegen. Über die Zusendung des Bescheides soll mittels „einfacher“ E-Mail informiert werden, so dass sich in diesem Kontext die grundsätzlichen Fragen nach dem Zugang elektronischer Dokumente im Verwaltungsverfahren weiter stellen werden<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> S. auch Gliederungspunkt E. I. 1.

<sup>96</sup> Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 25), § 3a Rn. 34 ff.

Die bisherige Lösung in Brandenburg sieht – wie in den meisten Ländern auch – keine Einbindung von Fachverfahren vor, vielmehr soll sich das Service-Portal auf die Front-Office-Prozesse und den Außenkontakt sowie die Weiterleitung elektronischer Dokumente an die zuständigen Behörden beschränken. Aus Sicht des Antragstellers sollen dabei folgende Funktionalitäten abgebildet werden: schrittweise Abfrage zur Spezifizierung des konkreten Vorhabens, Übersicht über auszufüllende Unterlagen und einzureichende Dokumente, online ausfüllbare Formulare, Beifügen von Anlagen durch Hochladen der Dokumente (bzw. bei Schriftform ergänzende Nutzung eines Telefaxes), aktuelle Übersicht über den Stand des Verfahrens. Die zuständigen Behörden werden nach einer formellen Prüfung der eingereichten Unterlagen durch den Einheitlichen Ansprechpartner und dessen Freigabe jeweils nur Einblick in die für die Sachentscheidung notwendigen Unterlagen erhalten.

## V. Bremen

Für die Umsetzung der technischen Anforderungen und Vorgaben zu Datenformaten und Schnittstellen, die unter Beachtung der im Rahmen des priorisierten Deutschland-Online-Projekts erarbeiteten Ergebnisse erfolgen soll, ist in Bremen die Senatorin für Finanzen zuständig. Die Realisierung der IT-Umsetzung soll für das Land Bremen gemeinsam mit der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e. V. erfolgen. Den Rahmen dafür bildet das Projekt EINIG, in dem die Stadt Bremen und Stadt Bremerhaven als Modellkommunen fungieren<sup>97</sup>.

Die Informationsbereitstellung erfolgt in Bremen über das Stadtportal [www.bremen.de](http://www.bremen.de), auf dem die notwendigen Formulare fallbezogen und elektronisch zur Verfügung gestellt werden sollen. Für die fachlichen Inhalte bleiben die jeweils zuständigen Stellen (Ressorts, Kammern etc.) verantwortlich, d.h., der Einheitliche Ansprechpartner wird mit seiner Beauftragung die redaktionelle Verantwortung für das Informationsportal übernehmen. Die Informationsaufbereitung erfolgt mit Hilfe eines Content-Management-Systems und entsprechenden Redaktionsmodulen, die ein einheitliches Layout sowie eine barrierefreie Informationsaufbereitung sicherstellt<sup>98</sup>.

Die Koordinierungsaufgaben werden auch in Bremen durch entsprechende technische Basiskomponenten unterstützt. Hierzu gehören beispielsweise das EGVP (elektronische Poststelle für die Einreichung von rechtsverbindlichen und/oder signierten Formularen – ausgewählt über das Fallmanagement) und VISkompakt (für die Vorgangsbearbeitung und Steuerung der verschiedenen Prozessschritte bei den zuständigen Stellen). Gegebenenfalls erforderliche zusätzliche Komponenten, wie beispielsweise elektronische Zahlungsmöglichkeiten, werden nicht speziell für die Dienstleistungsrichtlinie entwickelt, sondern sollen zukünftig als Basis auch für andere Verwaltungsverfahren nutzbar sein.

---

<sup>97</sup> Wind/Berger, eGov Präsenz 1/09, 84 ff.

<sup>98</sup> Zum barrierefreien E-Government Roggenkamp, NVwZ 2006, 1239 ff.



## VI. Hamburg

In Hamburg wird die Umsetzung der Richtlinie in Gänze in Verantwortlichkeit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt. Da in Hamburg ein Kammermodell realisiert werden soll<sup>99</sup>, muss auch die IT-Umsetzung auf den dort bereits bestehenden Systemen aufbauen. Insoweit wird die Plattform „starter-center-hamburg.de“ der Handwerkskammer Hamburg, die bereits seit August 2007 mit einem vereinfachten Verfahren für Existenzgründer online ist, als Bestandteil der Umsetzungsstrategie genannt. Diese ermöglicht es den Dienstleistungserbringern vor allem, ihre jeweiligen Daten nur noch einmal in die Eingabe-Maske eines sogenannten „Meta-Formulars“ einzugeben, um dann systemunterstützt eine Eingabe in die für eine Gründung individuell notwendigen Einzelformulare bzw. -anträge automatisch zu generieren. Dass bisherige System sieht dabei allerdings noch keine medienbruchfreie Abwicklung vor, sondern verlangt vielmehr den Ausdruck der Formulare und die Versendung an die jeweiligen Institutionen. Insoweit besteht in jedem Fall noch Optimierungsbedarf. Unklar bleibt auch, welche Systeme von § 6 EA-Gesetz Hamburg angesprochen sind, die von der Hansestadt Hamburg zur Verfügung gestellt werden und von den Geschäftsstellen der Einheitlichen Ansprechpartner zu nutzen sind. Anders als bspw. in Schleswig-Holstein wird eine IT-Verantwortung des Landes nicht explizit ausgesprochen.

## VII. Hessen

In Hessen liegt die organisatorische Zuständigkeit für die Umsetzung der Richtlinie primär beim Wirtschaftsministerium, ein IT-System wird jedoch in Verantwortung des Innenministeriums aufgebaut. Das Konzept des Landes Hessen basiert dabei auf einer Vernetzung aller zuständigen Stellen und verfolgt das Ziel, durch die gemeinsame Nutzung von Basisdiensten für unterschiedliche Projekte und die Elektronisierung der intra- und transbehördlichen Vorgänge Einspar- und Effizienzpotentiale zu erschließen sowie einen gesteigerten Bürgerservice realisieren zu können<sup>100</sup>.

Die hessische IT-Lösung besteht aus einer Dienstleistungsplattform des Einheitlichen Ansprechpartners, dem Hessen-Finder, dem Projekt „D115 Hessen“ sowie verschiedenen Wissensportalen. Der Hessenfinder als zentraler Zuständigkeitsfinder erfasst ca. 600 Verwaltungsleistungen und ordnet sie entsprechend der geographischen Auswahl und unter Berücksichtigung der regionalen Spezifika der entsprechenden Behörde zu. Der Inhalt steht neben den Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Stellen auch Externen, bspw. Bürgern und Dienstleistungserbringern, sowie dem Wissensmanagement-System für das Bürgertelefon 115 zur Verfügung<sup>101</sup>. Die Dienstleistungsplattform – im Sinne eines Hochleistungsportals

---

<sup>99</sup> Dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (296 f.).

<sup>100</sup> Ausführlich *Matzner*, innovative Verwaltung 5/2009, 10 ff.

<sup>101</sup> *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

– dient einerseits der Information, ist andererseits aber vor allem Ort der elektronischen Antragstellung sowie Kommunikationsmedium für den Kontakt zwischen Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden. Aus einem „Gesamtantrag“ des Dienstleistungserbringers werden die verwaltungsverfahrensrechtlich vorgesehenen Einzelanträge generiert. Um das Begehren des Antragstellers mittels Fragenkatalogen möglichst genau zu erfassen und in verfahrensrechtlich relevante Vorgänge zu separieren, greift das System auf ein dahinter liegendes Prozessregister zu. Die IT-Lösung der Dienstleistungsplattform basiert auf einer serviceorientierten IT-Architektur (SOA) und ist somit technisch flexibel und ausbaufähig, was die Einbindung weiterer Fachverfahren, Anwendungskontexte und die Anpassung an rechtliche und organisatorische Änderungen erleichtert. Den zuständigen Stellen wird ermöglicht auch die externe Antragskommunikation über die Dienstleistungsplattform abzuwickeln. Dazu bietet das System neben der elektronischen Entgegennahme und Übermittlung von Anträgen, Bescheiden und elektronischen Dokumenten vor allem auch Schnittstellen zu kommunalen Fachverfahren. Das kommunale Fallmanagement wird zusammen mit ekom21, dem IT-Dienstleister der hessischen Kommunalverwaltungen realisiert. Im Bereich der Kammern ist ein Pilotprojekt mit der Handwerkskammer Rhein-Main gestartet worden, um die Anbindung und Teilintegration des dort eingesetzten StarterCenters zu testen. Um im Kontext der dienstleistungsspezifischen Verfahren größtmögliche Interoperabilität zu erreichen, entwickeln die Länder Hessen und Sachsen-Anhalt einen Vorstandard (XEUDLR).

## VIII. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern liegt die Federführung für die Umsetzung der Richtlinie einschließlich der Materien mit IT-Bezug beim Innenministerium, zum Teil bestehen Pflichten, das Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium herzustellen. Aufgrund der Verortungsentscheidung bestehen aber auch eigene Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Einheitlichen Ansprechpartner – konkret der beteiligten Wirtschaftskammern. Der Betrieb der für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erforderlichen IT-Komponenten soll über den IT-Dienstleister des Landes, die DVZ M-V GmbH, sichergestellt werden. Das Konzept sieht für die elektronische Verfahrensabwicklung gemeinsame Fachkomponenten der Einheitlichen Ansprechpartner vor. Zudem ist eine Mitnutzung der IT-Plattform des Landes beabsichtigt. Insbesondere für die Authentifizierung, für das Identitäts- und Zugangsmanagement, die Verschlüsselung, die elektronische Signatur, den elektronischen Zahlungsverkehr, einen Formularservice, die Prozesssteuerung und Dokumentensafe-Systeme sollen die Basiskomponenten des Landes eingesetzt und bei Bedarf entsprechend angepasst werden. Als Kommunikationsinfrastruktur soll das Landes- und Kommunalnetz in Kopplung mit den Wirtschaftskammernetzen dienen.

## IX. Niedersachsen

Für die IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wird in Niedersachsen die Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Einführung von E-Government, die zwischen dem Land sowie den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen worden ist<sup>102</sup>, um eine entsprechende Maßnahme erweitert<sup>103</sup>. In § 2 Satz 1 EA-Gesetz Niedersachsen wird zudem die Infrastrukturverantwortung des Landes für die elektronische Verfahrensabwicklung und ein Internetportal – vergleichbar der Lösung in Schleswig-Holstein – ausgesprochen. Damit verbunden ist die Verpflichtung der Einheitlichen Ansprechpartner (und zuständigen Stellen) diese Systeme zu nutzen. Eine vollständige elektronische Verfahrensabwicklung sei nur zu gewährleisten, wenn Internetportal und die zugehörige IT-Infrastruktur seitens des Landes bereitgestellt werden, damit ein medienbruchfreier Austausch von Dokumenten möglich ist.

Die verbindliche Nutzung dieser Komponenten durch die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte sei notwendig, um sicherzustellen, dass die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auch elektronisch erfüllt werden können und zum anderen eine möglichst kostengünstige und unternehmensfreundliche IT-Umsetzung realisiert werden kann<sup>104</sup>. Eine wirtschaftliche Lösung ist nur möglich, wenn ein dezentraler Aufbau der notwendigen IT-Infrastruktur vermieden wird, der ein Vielfaches der Kosten einer zentralen Lösung erfordern würde. Inwieweit ein gesetzlicher Zwang – ohne einschränkende Vorgaben inhaltlicher oder formeller Art – ein geeignetes und angesichts der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung rechtlich adäquates Mittel ist, erscheint jedoch fraglich. Insoweit kommt dem konkreten Umgang mit der Verordnungsermächtigung seitens des Landes entscheidende Bedeutung zu. Das Vorgehen über eine Verordnung soll einerseits eine Überlastung des Gesetzes mit technischen Voraussetzungen und Anforderungen vermeiden und bietet den Vorteil der leichteren Abänderbarkeit bei eventuell erforderlicher Anpassung der technischen Vorgaben an Weiterentwicklungen.

Zur IT-Infrastruktur des Landes, die nunmehr auch für die Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Stellen geöffnet werden, zählen u.a. ein Portalangebot, der erweiterte Bürger- und Unternehmensservice (BUS) mit Transaktionsmodul, ein Wissens- und Prozessmanagementsystem, ein Formularservice, ein Identitätsmanagementsystem, ein elektronisches Bezahlverfahren, eine eGovernment-Prozessplattform und ein Dokumentensafe-System. Hinzu kommen soll ein

<sup>102</sup> Dazu *Ruge*, NdsVBl 2008, 89 (91); *ders.*; Der Landkreis 2008, 127 (128); *Maron*, Kommune 21 12/2007, 16; *Lahmann*, moderne verwaltung 3/2007, 12; zum „kooperativen“ E-Government auch *Schmitt*, in: Bieler/Schwarting (Fn. 92), S. 173 ff.; *Bullinger/Rombach*, in: Zechner (Fn. 66), S. 71 ff.

<sup>103</sup> Zur Auswirkung des E-Government auf die kommunale Selbstverwaltung ausführlich *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>104</sup> So die Gesetzesbegründung, s. LT-Drs. 16/1740, S. 10.

Kundenmanagementsystem für den Einheitlichen Ansprechpartner, der Ausbau des Identitätsmanagement- und Registrierungsdienstes für Dienstleistungserbringer und Prozessbeteiligte durch die Komponenten Verzeichnisdienst (VZD), virtuelle Poststelle sowie Signaturkarten, die Umsetzung der wichtigsten Geschäftsprozesse (Kernprozesse) bis zur Grenze der genehmigenden Behörde sowie der Aufbau und Einbindung eines elektronischen Bezahlverfahrens.

## **X. Nordrhein-Westfalen**

In Nordrhein-Westfalen ist ein verstärktes Engagement der Landesregierung im Kontext der IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie nicht zu erkennen, so dass diese im Wesentlichen von den 18 Einheitlichen Ansprechpartnern zu leisten sein wird. Anders als beispielsweise in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein übernimmt das Land die Kosten für den Auf- und Ausbau der IT-Lösungen nicht<sup>105</sup>.

Daher sind die Kommunen gefordert, bezüglich der IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, vor allem im Blick auf den Einheitlichen Ansprechpartner, selbst initiativ zu werden und sich weitgehend selbst zu organisieren. Zu diesem Zweck wurde ein Umsetzungsprojekt zwischen Land, Kommunen und Kammern verabredet, das unterhalb einer „Lenkungsgruppe“, in der die strategischen und steuerungsrelevanten Entscheidungen getroffen werden sollen, zwei Arbeitsgruppen („IT-Zentral“ und „IT-Dezentral“) vorsieht. In der Arbeitsgruppe „IT-Zentral“ werden die für alle Einheitlichen Ansprechpartner gleichermaßen geltenden Aspekte behandelt: Einrichtung eines EA-Finders, Angebot einer Projektplattform, Erarbeitung eines einheitlichen „Style-Guides“, Durchführung von Informationsveranstaltungen/Workshops und datenschutzrelevante Fragestellungen. Darüber hinaus befasst sich die Arbeitsgruppe „IT-Zentral“ mit Themen, die einer Abstimmung auf Bundes- bzw. europäischer Ebene bedürfen (Signaturen, Dokumentenformate etc.). Im Rahmen der Arbeitsgruppe „IT-Dezentral“ sind fünf Unterarbeitsgruppen eingerichtet worden, in denen Mitarbeiter aus Kommunalverwaltungen und kommunalen IT-Dienstleistern mitwirken. Folgende Themenstellungen werden in den Unterarbeitsgruppen behandelt: Wissen und Leistungsprozesse, Prozesse des Einheitlichen Ansprechpartners, Bedienerführung, Recherche und Layout, Anträge und Dokumentensafe, Sicherheit und Kommunikation.

Mittlerweile liegen die Arbeitsergebnisse der Unterarbeitsgruppen vor, aus denen dann im Rahmen der Arbeitsgruppe „IT-Dezentral“ und der „Lenkungsgruppe“ Handlungsempfehlungen zur IT-Umsetzung erstellt werden sollen. Ziel ist es dabei nicht, eine Software zu erzeugen, die allen von der Umsetzung der Richtlinie betroffenen Stellen zur Verfügung gestellt werden könnte, sondern lediglich, Anforderungsprofile zu erarbeiten und abzustimmen sowie entsprechende Umsetzungsempfehlungen zu geben. Ist dies im Hinblick darauf, dass es jeweils um die gleichen oder zumindest vergleichbare Funktionalitäten geht, ohne Zweifel wünschenswert,

---

<sup>105</sup> Vgl. zum Ganzen *Kuhn*, Eildienst LKT NRW 2009, 200 ff.

so wird es angesichts des erwähnten Zeitdrucks sowie der hinlänglich bekannten Heterogenität der kommunalen IT-Landschaft in Nordrhein-Westfalen voraussichtlich nicht möglich sein, darüber hinaus zentrale, landeseinheitliche Lösungen zu erarbeiten und deren Anwendung vorzugeben. Jedenfalls sollte aber darauf geachtet werden, dass die IT-Strukturen sowohl für technische Neuerungen und Weiterentwicklungen offen sind als auch spätere Erweiterungen des Aufgabenspektrums auf Fälle und Geschäftsprozesse zulassen, die nicht unter den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen.

Vorgesehen sind einerseits bis zu 18 Portale der Einheitlichen Ansprechpartner und eine dezentrale Verantwortung bei Trägern des Einheitlichen Ansprechpartners. Andererseits geht das EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen aber auch von einer „landesweit einheitlichen Bedienerführung“ aus. Insoweit muss die Umsetzung im konkreten zeigen, in welchem Verhältnis dezentrale und zentrale Elemente stehen werden. Beabsichtigt ist zudem die Realisierung eines zentralen Einstiegsportals und die Nutzung des NRW-Prozessregisters mit einheitlichen Prozessbeschreibungen.

## **XI. Rheinland-Pfalz**

Auch in Rheinland-Pfalz findet sich im Bereich der IT-Umsetzung der Richtlinie eine Zweiteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Wirtschafts- und Innenministerium. Das in Rheinland-Pfalz geplante Konzept soll auf Basis des rheinland-pfälzischen Verwaltungsnetzes Landesnetz („rlp-netz“) und der „rlp-middleware“, einer serviceorientierten Architektur, die eine technische Infrastruktur mit Mehrwertdiensten für Nutzer und Verfahrensanbieter zur Verfügung stellt, realisiert werden. Zusätzlich sind technische Lösungen für einen Zuständigkeitsfinder, ein Dienstleistungsportal, die Komponenten des Arbeitsplatzes der Einheitlichen Ansprechpartner (EA-Portal) geplant. Rheinland-Pfalz orientiert sich bei der IT-Umsetzung ebenfalls am Projektbericht des Deutschland-Online-Projektes und wird die dort als „Stufe 1+“ definierten Funktionalitäten in weiten Teilen realisieren. Wie in Niedersachsen dient der Bürger- und Unternehmensservice ([bus.rlp.de](http://bus.rlp.de)) als „Meta-Zuständigkeitsfinder“, recherchiert Informationen in vorhandenen Portalen und bietet strukturierte, standardisierte Informationen wie z. B. Verfahrensbeschreibungen und Kontaktdaten zuständiger Stellen an. Das System wird in Kooperation mit anderen Bundesländern weiterentwickelt und soll sowohl als Wissensbasis der Einheitlichen Ansprechpartner als auch des „Bürgertelefons 115“ dienen.

## **XII. Saarland**

Die Koordination auch der IT-Umsetzung liegt im Saarland beim Wirtschaftsministerium, verantwortlich für die IT-technischen Anforderungen ist das saarländische IT-Innovationszentrum. Dieses koordiniert auf Landesebene die E-Government-Strategie und deren Umsetzung. Das EA-Gesetz sieht vor, dass der Einheitliche Ansprechpartner für die elektronische Verfahrensabwicklung ein einheitliches IT-

Verfahren und für den Internetauftritt eine äußere Gestaltung verwendet, die jeweils vom Land im Einvernehmen mit dem Einheitlichen Ansprechpartner Saar zur Verfügung gestellt wird. Dafür sollen bereits vorhandene Lösungen oder Lösungsansätze genutzt werden. Die Umsetzung eigenständiger Lösungen oder Portale für den EA-Saar liefe den Vorgaben des E-Government-Paktes zuwider; zudem müsse der Einheitliche Ansprechpartner als Teil der mittelbaren Landesverwaltung in das Corporate Design des Landes eingebunden werden. Der saarländische Einheitliche Ansprechpartner soll auf verschiedene Projekte des Landes und des Bundes (Zuständigkeitsfinder, Formularserver, Dokumentensafe etc.) zurückgreifen, da diese die mittelbar oder unmittelbar die Arbeitsbereiche des Einheitlichen Ansprechpartners berühren. Auch diese Projekte werden durch das IT-Innovationszentrum betreut. Die Zuweisung der Umsetzungsverantwortung an das IT-Innovationszentrum soll die konzeptionelle Einbeziehung sicherstellen und elektronischen „Insellösungen“ vorbeugen<sup>106</sup>.

### XIII. Sachsen

In Sachsen ist für die Umsetzung grundsätzlich das Wirtschaftsministerium verantwortlich, IT-Fragen werden zudem von einer Projektgruppe im Innenministerium behandelt. Obwohl die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners für das gesamte Bundesland der Landesdirektion Leipzig übertragen wurden, für die seit 2008 der Staatsbetrieb „Sächsische Informatikdienste“ (SID) die Entwicklung und den Betrieb von staatlichen IT-Vorhaben übernimmt, liegt der Schwerpunkt der IT-Umsetzung auf der Einbindung der zuständigen Stellen und damit die technische Realisierung bei der „Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung (SAKD)“.

Die SAKD hat ein Rahmenkonzept zur IT-Umsetzung erarbeitet, das verschiedene Umsetzungsszenarien betrachtet und einer permanenten Fortschreibung unterliegt. Das Rahmenkonzept ist unterteilt in Ausführungen zur „Umsetzung als zuständige Behörde/zentraler Ansprechpartner“, „IT-Umsetzung einer internen elektronischen Vorgangsbearbeitung“ und zur „Optimierung der internen Verwaltungsorganisation“. Ziel des letztgenannten Teilaspekts ist es, die Potenziale der Organisationsoptimierung IT-unterstützt herauszuarbeiten. Die Dokumentation von Verwaltungsprozessen soll mit der sog. PICTURE-Methode<sup>107</sup>, die prozessuale Ablaufbeschreibung von Verwaltungsverfahren bspw. mit ARIS oder ADONIS erfolgen.

---

<sup>106</sup> So die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 14/9, S. 15.

<sup>107</sup> Dazu *Becker/Algermissen/Falk*, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, 2007; *Algermissen*, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Gestaltung der Prozesslandschaft in öffentlichen Verwaltungen mit der PICTURE-Methode, 2006; *Becker/Algermissen/Räckers*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 159 ff. Zu einer Prozessoptimierung im Zusammenhang mit der DLR, aber unter Zugrundelegung des BPMN-Modells *Zeschmann*, KommP spezial 2/2008,

Um die Kommunalverwaltung als zuständige Behörde in die Lage zu versetzen, die anfragenden Dienstleistungserbringer und -empfänger in der vorgeschriebenen Weise zu informieren, müssen bestimmte Verfahrensinformationen (Pflichtmerkmale) zu allen relevanten Verwaltungsverfahren erfasst und bereitgestellt werden. Diese sollen daher in einem „Informationssystem Verwaltungsverfahren“ des Freistaats vorgehalten werden und jeder Kommunalverwaltung zur Nachnutzung zur Verfügung stehen. Um den Aufwand auf kommunaler Ebene überschaubar zu halten, werden von den dienstleistungsrelevanten Verfahren zunächst nur zwölf Pflichtmerkmale in der Basiskomponente „Amt24“ erfasst.

Teil des Konzepts ist vor allem die Nutzung der Basiskomponenten, die von der SAKD zentral zur Verfügung gestellt werden und auch im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie Verwendung finden sollen. Dies sind ein Prozessregister, ein Formularservice, ein Zuständigkeitsfinder („Amt24“), unterschiedliche Ansätze zum Umgang mit der elektronische Signatur und Verschlüsselung (Governikus Signer, Securemail Gateway, EGVP) sowie zum elektronischen Zahlungsverkehr.

#### XIV. Sachsen-Anhalt

Die unter Federführung des Wirtschaftsministeriums stehende Umsetzung der Richtlinie wird in Sachsen-Anhalt hinsichtlich der IT-Aspekte zudem vom Innenministerium sowie dem ständiger Staatssekretärsausschuss „IT“ betreut. Er sieht neben der Nutzung vorhandener (Basis-)Komponenten auch die Entwicklung neuer Funktionalitäten bzw. deren Ausbau vor. Geplant ist die Einbindung in das Landesportal ([www.sachsen-anhalt.de](http://www.sachsen-anhalt.de)) sowie des zugrundeliegenden Content-Management-Systems. Als Zuständigkeitsfinder soll der bereits realisierte „Leika.LSA“ dienen. Neben den landesspezifischen Leistungskatalog soll der im Rahmen eines Deutschland-Online-Projekts entwickelte deutschlandweite Behördenfinder treten, der als inhaltlich strukturierter Vermittlungsdienst Anfragen analysiert, auf Verwaltungsleistung und Ort zurückführt und an die lokalen Zuständigkeitsfinder weiterleitet<sup>108</sup>. Derzeit werden im Rahmen des Projektes erste Leistungsbeschreibungen als Stammtexte nach dem Content-Syndication-Prinzip erstellt und der Aufbau einer Kollaborations-Plattform<sup>109</sup> und Masterdatenbank projektiert.

Die rechtssichere Außenkommunikation wird sich über die virtuelle Poststelle vollziehen, wobei im Zuge der Umsetzung eine Integration in das Portal einschließlich Authentisierung und Personalisierung geplant ist, die interne Kommunikation erfolgt auf Basis des Landesnetzes. Der Gebühreneinzug kann auf eine Zahlungsverkehrsplattform zurückgreifen, die geeignet ist Sollstellungen aus verschiedenen

---

S. 88 ff.; zum Erfordernis der Prozessdarstellung, -analyse und -optimierung im Kontext des Art. 5 DLR ausführlich *Schäffer*, DVP 2009, 222 (223).

<sup>108</sup> Zum Beitrag des Landes Sachsen-Anhalt *Bonse*, *moderne verwaltung* 11/2009, 48 f.

<sup>109</sup> Zum Einsatz kollaborativer Web 2.0-Anwendungen im Rahmen des internen Wissens- und Informationsmanagements *Glock/Broens*, VM 2008, 273 ff.

internetbasierten Fachverfahren zu übernehmen, zu validieren, an die Zahlungsüberwachung weiterzuleiten und die abschließende Buchung im Haushaltskassenrechnungswesen sicherzustellen. Im Zuge der IT-Umsetzung soll weitergehend das Portal um ein Personalisierungs- und Registrierungsmodul ergänzt werden. Dabei soll die Identität des Nutzers auf geeignete Weise rechtsverbindlich überprüft werden – welches Verfahren konkret realisiert werden soll, ist derzeit noch nicht ersichtlich. Perspektivisch wird der elektronische Identitätsnachweis zum Einsatz kommen können. Hinzu kommen soll ein Dokumentensafe-System sowie für den Einheitlichen Ansprechpartner (sowie den Dienstleistungserbringer) ein Modul zur Antragsverfolgung, um Auskünfte über den Verfahrensstand geben zu können. Neu geschaffen wird zudem ein Fallmanagement-System für den Einheitlichen Ansprechpartner und zuständige Stellen, dass die kollaborative Verarbeitung und Nachverfolgung von Verwaltungsverfahren ermöglicht, die über einen Einheitlichen Ansprechpartner ablaufen. Ergänzt wird dieses durch ein Fachportal als Wissensmanagement-System für Einheitliche Ansprechpartner und zuständige Stellen, sowie ein Dokumenten-Management-System. Im Zuge der Umsetzung soll über eine Datenintegrationsschicht zudem eine zunehmende Interoperabilität der bisher nicht integrierten Fachverfahren erreicht werden.

## **XV. Schleswig-Holstein**

In Schleswig-Holstein liegt die Zuständigkeit zur IT-Umsetzung im Finanzministerium bei der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung“, was bereits zum Ausdruck bringt, dass die Richtlinienvorgaben zu einem grundlegenden Wandel im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsorganisation genutzt werden soll. Schleswig-Holstein war zudem Federführer des Deutschland-Online-Vorhabens zur „IT-Umsetzung der DLR“. Die technische Konzeption liegt bei Dataport, dem IT-Dienstleister des Landes, wobei das EA-Verfahren auf Basis vorhandener Infrastrukturen realisiert werden soll. Die Einzelkomponenten der EA-Software sollen über den Einsatzzweck „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ hinaus eingesetzt werden.

Obwohl der Einheitliche Ansprechpartner Schleswig-Holstein von Land, Kommunen und Kammern gleichermaßen getragen wird, hat sich das Land bereit erklärt, die IT-Ausstattung des Einheitlichen Ansprechpartners zu übernehmen und ein Internetportal zur Verfügung zu stellen. Das EA-Verfahren dient dabei vor allem auch der Abbildung der Prozesse zur Beteiligung der zuständigen Stellen, kann von diesen also ebenfalls genutzt werden und führt auch bei den primär betroffenen Kommunen zu Entlastungen. Gleiches gilt für die Basiskomponenten, die vom Land zur Verfügung gestellt werden. Diese wurden sachgerecht nicht nur für den Kontext der Dienstleistungsrichtlinie konzipiert, sondern finden ihre Grundlage in einem allgemeinen E-Government-Gesetz mit einem weiten Anwendungsbereich.



## XVI. Thüringen

In Thüringen übernimmt das Wirtschaftsministerium die Koordination der Richtlinienumsetzung, hinsichtlich der IT-Umsetzung sind (begleitend das Finanzministerium sowie der Steuerungskreis „Verwaltungsreform, IT und e-Government“ eingebunden. Angesichts der Verortungsentscheidung wird die IT-Umsetzung im Wesentlichen von den Einheitlichen Ansprechpartnern zu leisten sein, die sich allerdings bezogen auf das IT-Verfahren zur elektronischen Verfahrensabwicklung und die äußere Gestaltung des Internetauftritts mit den für Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen Stellen des Landes abstimmen müssen.

Thüringen wird entsprechend der Handlungsempfehlung des Aktionsplans Deutschland-Online zentral vorhandene Dienste und Systeme zur Umsetzung nutzen, welche zum Teil über die Serviceplattform zur Verfügung gestellt werden. Diese sollen konzeptionell zusammengeführt und gegebenenfalls um spezifische Systeme ergänzt. Die technische Realisierung von Zuständigkeitsfinder und „Formularservice-Thüringen“ sind weitgehend abgeschlossen. Auch die virtuelle Poststelle wurde zentral aufgebaut und bereits in verschiedene Fachverfahren eingesetzt. Geplant ist vor allem der Aufbau eines zentralen Erfassungs- und Anmelde-systems zur Unterstützung der Arbeit der Einheitlichen Stelle, das im Sinne eines Hochleistungsportals – wie auch in anderen Bundesländern – dem Dienstleister hilft, die erforderlichen Anträge zu stellen, darüber hinaus aber auch den Einheitlichen Ansprechpartner bei der Koordination und Verteilung der notwendigen behördlichen Aktivitäten unterstützt.

## XVII. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Hinsichtlich der IT-Umsetzung erweist sich – wie auch allgemein im Kontext der Richtlinienumsetzung – oft die auf verschiedene Akteure verteilte „Zuständigkeit“ und Projektverantwortung als hinderlich. Neben den für die Dienstleistungsrichtlinie federführenden Ministerien (oft das Wirtschaftsministerium) sind regelmäßig die Abteilungen für ressortübergreifende IT-Infrastrukturen (oft im Innenministerium angesiedelt) und in der Regel ein IT-Dienstleister des Landes einzubinden. Hinzu kommt schließlich noch der Einheitliche Ansprechpartner selbst, wobei dies – je nach Ansiedlungsmodell<sup>110</sup> – variieren kann, vor allem hinsichtlich der Anzahl der Akteure und der Nähe zu den anderen Umsetzungsstellen. Letztlich sind zwingend auch die sonstigen zuständigen Stellen, insbesondere die Kommunen, einzubinden. Die in den Ländern gewählten Projektstrukturen bilden diesen umfangreichen Abstimmungsbedarf in der Regel ab – die erzielten Ergebnisse zur IT-Umsetzung unterscheiden sich trotz vergleichbarer Akteure und Interessen zum Teil jedoch enorm.

---

<sup>110</sup> Dazu *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (292 ff.).

Einheitlich setzen die Bundesländer auf die Nutzung vorhandener Basiskomponenten und Portallösungen bzw. deren Ausbau. In der Regel werden die Lösungen auch den zuständigen Stellen zur Verfügung gestellt, so dass ein faktischer Standardisierungs- und Vereinheitlichungsprozess einsetzen wird. Demgegenüber finden sich nur in den wenigsten Fällen gesetzliche Regelungen, vor allem fehlen materielle und formelle Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Letztentscheidungskompetenz des Landes aktiviert werden kann – obwohl diese angesichts des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung eigentlich erforderlich sind<sup>111</sup>.

Die IT-Umsetzung der Bundesländer blendet die europäische Verwaltungszusammenarbeit und das Internal Market Information System nahezu vollständig aus. Dies ist sachgerecht, zumal hier eine umfassende IT-Lösung von der EU-Kommission zur Verfügung gestellt und betrieben wird<sup>112</sup>. Allerdings besteht keine rechtliche Verpflichtung IMI tatsächlich einzusetzen und zu nutzen<sup>113</sup>. Die Nutzung von IMI wird sich jedoch faktisch durchsetzen – im Kontext der IT-Konzepte wären daher ggf. Regelungen zu treffen gewesen, die die Kommunen zum Einsatz rechtlich verpflichten oder die Bearbeitung im elektronischen Kontakt zentral ansiedeln.

## E. Fazit

Die Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmaßnahmen des Bundes und der Länder hat gezeigt, dass kein einheitliches und kohärentes Gesamtkonzept realisiert wird. Daher soll einerseits der weiterhin bestehende Handlungsbedarf aufgezeigt und andererseits der IT-Umsetzungsprozess aus einer innovationsspezifischen Perspektive bewertet werden<sup>114</sup>.

## I. Weiterer Handlungsbedarf

Auch hinsichtlich des bestehenden Handlungsbedarfs kann zwischen der Außenkommunikation mit den Bürgern und internen Abstimmungs- und Koordinationsprozessen der Verwaltung unterschieden werden.

### 1. Elektronische Verfahrensabwicklung im Außenverhältnis

Im Kontext der elektronischen Verfahrensabwicklung nach außen erscheint zunächst die Realisierung einer Vielzahl von Portallösungen als problematisch. Diese sind zwar nur zu einem geringen Teil gesetzlich zwingend ausgestaltet, jedoch ist davon auszugehen, dass auch in den übrigen Ländern ein faktischer Nutzungszwang entstehen wird. Ein solches Vorgehen wäre unschädlich, wenn in den Bun-

---

<sup>111</sup> *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>112</sup> *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 (329 ff.).

<sup>113</sup> *Ziekow*, LKV 2009, 385 ff.; s. auch *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (299 ff.).

<sup>114</sup> Dazu umfassend *Schulz*, in: *Schliesky* (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010, i.E.

desländern tatsächlich ein vollständig ebenen- und hier länderübergreifender Ansatz realisiert wird. Die Anmeldung an einem Länderportal, bspw. mit den Funktionen „Postfach- und Versanddienst“, „Verfahrensstand“ und „Dokumentensafe“, das geeignet ist, unterschiedliche Sichtweisen abzubilden, muss gerade auch für Verwaltungsverfahren in anderen Ländern nutzbar sein. Selbst wenn dies bei Verfahren, die objektiv erkennbar einen engen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, noch gewährleistet ist, verlangt ein gänzlich neues Ansiedlungsvorhaben in einem anderen Land zwingend die Anmeldung und Registrierung am dortigen Portal. Die Pflege von 16 Profilen oder in Abhängigkeit von der Ansiedlung der Einheitlichen Ansprechpartner ggf. einer noch höheren Anzahl für bundesweit agierende Dienstleistungserbringer ist geeignet, als ein faktisches Hindernis zu wirken, so dass die Richtlinienkonformität der Lösungen kritisch zu hinterfragen wäre.

Hinzu kommt, dass diese staatlichen Portalangebote neben vergleichbare Angebote privater Diensteanbieter treten. Deren Aufbau wird auch von der Bundesregierung im Rahmen des Konzepts „eGovernment 2.0“<sup>115</sup> in Form der sog. Bürgerportale, die eine sichere Kommunikation und Zustellung im Internet gewährleisten sollen und neben dem Postfach- und Versanddienst auch einen Dokumentensafe und einen Identitätsbestätigungsdienst beinhalten sollen<sup>116</sup>. Bei Etablierung derartiger Systeme muss zumindest sichergestellt werden, dass diese auch für den Behördenkontakt genutzt werden können<sup>117</sup>. Eine zusätzliche Anmeldung an den Portalen der Länder, um dann bspw. Dokumente vom privaten in den „staatlichen“ Dokumentensafe zu übertragen, muss vermieden werden<sup>118</sup>. Vielmehr ist über intelligentes digitales Rechtemanagement sicherzustellen, dass bestimmte Dokumente (oder zukünftig auch strukturierte XML-Datensätze<sup>119</sup>) gezielt für einzelne Verwaltungs-

<sup>115</sup> Das von der Bundesregierung am 13.09.2006 beschlossene Programm „E-Government 2.0“ ist unter [www.cio.bund.de](http://www.cio.bund.de) abrufbar; s. dazu auch *Biernert*, GewArch 2008, 417 ff.; *Otten*, VW 2007, 1440.

<sup>116</sup> Vgl. BR-Drs. 174/09; BT-Drs. 16/12598; zum Referentenentwurf *Stach*, DuD 2008, 184 ff.; *Probst*, DSB 2/2009, 16 ff.; *Stach/Wappenschmidt*, eGov Präsenz 2/2009, 78 ff.; s. auch *Werner/Wegner*, CR 2009, 310 ff.; *Schallbruch*, it 2009, 125 ff.; *Steppling*, NJW-Editorial 18/2009; *Rofsnagel u.a.*, DuD 2009, 728 ff.; kritisch *Lapp*, DuD 2009, 651 ff.; *Fox*, DuD 2009, 387; zur Authentizität elektronischer Kommunikation vor Einführung der „DE-Mail“ *Kast*, CR 2008, 267 ff.; vgl. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>117</sup> Die deutschen Bürgerportale weisen deutliche Parallelen zu den elektronischen Zustelldiensten in Österreich auf. Aber auch diese verfolgen das Ziel, sicherzustellen, dass die Bürger wie auch in der Papierwelt nur *einen* elektronischen Briefkasten für die gesamte Behörden- und sonstige verbindliche Kommunikation benötigen; vgl. zum österreichischen Konzept *Pirker/Reichstädter*, eGov Review 1/2009, 20 f.

<sup>118</sup> Zutreffend wird so die Erforderlichkeit der DE-Mail und des DE-Safes zur Ablösung der zahlreichen Lösungen im E-Commerce, bspw. für den Abruf von Rechnungen sowie Konto- und Depotauszügen, begründet; vgl. *Stach/Wappenschmidt*, eGov Präsenz 2/2009, 78 (78).

<sup>119</sup> Ein solches Vorgehen findet sich bspw. bei der Realisierung der „elektronischen Grundschuld“ nach dem „Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren (BT-Drs. 16/12319); dazu *Gassen/Müdl*, ZRP 2009, 77 (78). Unter XML steht für „eXtensible Markup Language“ und ist sowohl ein Datenfor-

prozesse freigegeben werden können. Aufgrund der Parallelitäten erscheint eine Integration technisch zu realisieren und wäre aus Sicht der Nutzer ein wichtiger Schritt zu einem leicht handhabbaren E-Government. Schließlich muss auch über die Zukunft des EGVP in diesem Kontext nachgedacht werden – bei einem Einsatz auch durch private (und nicht ausschließlich bestimmte Berufsgruppen wie Rechtsanwälte und Notare) Nutzer und einer zunehmende Verbreitung auf Seiten der Verwaltung (nicht nur der Gerichte) bildet das EGVP nämlich zumindest den Teilbereich des Postfach- und Versanddienst des Bürgerportal-Konzeptes ab<sup>120</sup>. Da die DE-Mail-Adresse gerade aber nicht auf einen Einsatz im E-Government begrenzt werden soll, sondern auch den E-Commerce erleichtern soll, erscheint es sachgerecht, das EGVP ausschließlich für Gerichte sowie Rechtsanwälte und Notare aufrechtzuerhalten, um die dauerhafte Bereitstellung verschiedener Systeme zur Kommunikation (auch) mit Behörden zu vermeiden. Auch diejenigen Bundesländer, die derzeit – auch im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie auf das EGVP setzen (bspw. Bremen) – müssen die Integration eines Bürgerportal-Konzeptes in ihre elektronischen Verwaltungsprozesse ermöglichen.

Die vorhandenen Systeme bzw. deren Ausbau ist zudem – bei fehlender gesetzlicher Fundierung – nicht geeignet, die bestehenden Rechtsunsicherheiten im Kontext von Zugangseröffnung, Zugang und Beweiskraft elektronischer „Zustellungen“ zu beseitigen<sup>121</sup>. Vielmehr wird auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen sein, wobei allerdings der Betrieb in staatlicher Verantwortung (wie zukünftig durch akkreditierte Private unter staatlicher Aufsicht) bspw. im Kontext von Zustell- und Versandbestätigungen zu berücksichtigen sein wird. Ob die Rechtsprechung derartigen – ebenfalls automatisch erzeugten, in der Regel nicht mit einem Zeitstempel oder Signatur versehenen – Bestätigungen weitergehende Integrität zumisst als solchen aus der „normalen“ E-Mail-Kommunikation kann nicht abschließend beurteilt werden.

Auch die derzeit zur Identifizierung und Authentifizierung eingesetzten bzw. geplanten Übergangslösungen (bspw. Einscannen eines Personalausweises in Brandenburg) können zukünftig durch den elektronischen Identitätsnachweis des E-Personalausweises oder den sog. Identitätsbestätigungsdienst nach dem Bürgerportal-Gesetz abgelöst werden. Gleiches gilt perspektivisch für die qualifizierte elektronische Signatur als Schriftformersatz. Auch hier erscheint die „Faxlösung“<sup>122</sup> lediglich für einen begrenzten Zeitraum als sachgerechte Übergangsvariante. Da im

---

mat als auch eine Metasprache zur Beschreibung der formalen Eigenschaften eines Textes. XML kann Metadaten wie bspw. Versionsinformationen oder selbstdefinierte Indexwerte beinhalten und eignet sich daher zur Kommunikation zwischen verschiedenen Anwendungen.

<sup>120</sup> So ausdrücklich *Lapp*, DuD 2009, 651 (654); zur Zukunft des EGVP, gerade auch im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie und des Einsatzes durch Private, *Lipp*, moderne verwaltung 11/2009, 64.

<sup>121</sup> *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (269, Fn. 80).

<sup>122</sup> S. Gliederungspunkt C. I. 6.

Grundsatz am Signaturerfordernis jedoch auch im Kontext der Richtlinie festgehalten werden soll, kann die Verbreitung und Akzeptanz eines rechtssicheren E-Governments nur gesteigert werden, wenn sich auch diese Teilfunktion des E-Personalausweises<sup>123</sup> etabliert und die Nutzung leicht handhabbar in einen Bürgerportal-Client oder ähnliches integriert wird.

## 2. Inter- und transbehördlicher Behördenkontakt

Hinsichtlich des inter- und transbehördlichen Kontaktes, insbesondere zwischen Einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden, wurden weitgehend sachgerechte Lösungen realisiert. Vorzugswürdig erscheint es dabei, die Beteiligten gesetzlich zur Nutzung von Basisdiensten oder eines Portals verpflichten und die Regelung von Details einer darauf bezogenen Verordnungsmächtigung zu überlassen. Allerdings fordern die realisierten Lösungen aus zwei Richtungen auch Kritik heraus. Dies gilt zunächst für den begrenzten Anwendungsbereich der Standardisierungskompetenzen der Länder und der Rechte, Interoperabilität durch gesetzlichen Zwang und Nutzungspflichten sicherzustellen. Diese Maßnahmen sind zwar zunächst und primär zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erforderlich, jedoch wären sich auch in zahlreichen anderen Kontexten erwägenswert. Daher wäre die Normierung in einem allgemeinen Gesetz mit einem auf jegliche ebenenüberschreitende Behördenkooperation erweiterten Anwendungsbereich in Betracht zu ziehen gewesen. Insoweit kann auf das Beispiel Schleswig-Holstein verwiesen werden, wo derartige Regelungen in einem E-Government-Gesetz enthalten sind<sup>124</sup>. Zweiter Kritikpunkt ist, dass die Verordnungsmächtigungen und Nutzungspflichten zum Teil sehr weitreichend sind und bspw. nicht über den Erforderlichkeitsgrundsatz begrenzt werden. Dies erscheint gerade mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zwingend – nur wenn sich die übergreifende Behördenkooperation nicht über andere Instrumentarien, bspw. im Sinne eines kooperativen E-Government erreichen lässt, kann subsidiär, quasi als ultima ratio und unter konkret definierten Voraussetzungen die Letztentscheidungskompetenz des Landes aktiviert werden.

## II. Kritische Bewertung des IT-Umsetzungsprozesses

Einige unter Innovationsgesichtspunkten problematische Aspekte wurden bereits im Rahmen des weiterhin bestehenden Handlungsbedarfs angesprochen. Dies gilt für die fehlende Abstimmung mit anderen Projekten und die zum Teil nicht nach-

<sup>123</sup> Zu § 22 PAuswG *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 12), § 22 Rn. 8 ff.

<sup>124</sup> Ein vergleichbarer Trend ist nunmehr auch in der Schweiz bzw. einzelnen Kantonen erkennbar. So hat die Bevölkerung des Kantons Schwyz in einem Referendum am 27.09.2009 mit 65% der Stimmen ein E-Government-Gesetz angenommen, das im Wesentlichen Fragen der Standardisierung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden behandelt. Erläuterungen zum Gesetz und Abstimmungsergebnis abrufbar unter [www.sz.ch](http://www.sz.ch); s. dazu auch *Düss*, eGov Präsenz 2/2009, 55 ff.

vollziehbaren Beharrungskräfte der Beteiligten im Kontext der Zuweisung von Standardisierungskompetenzen.

### **1. Fehlende Abstimmung mit anderen Projekten, fehlerhafte Schwerpunktsetzung**

Betrachtet man andere Projekte mit vergleichbaren Inhalten sind eine fehlende Abstimmung und eine fehlerhafte Schwerpunktsetzung festzustellen. Angesichts der Verbindlichkeit des von der Richtlinie vorgegebenen Modernisierungsprogramms hätte von Anfang an eine strikte Ausrichtung auf dieses Projekt erfolgen müssen. Die Umsetzung hätte absolute Priorität – bspw. hinsichtlich des Einsatzes von personellen und finanziellen Ressourcen – beanspruchen müssen, zumal zahlreiche vergleichbare Projekte nach erfolgreicher Implementierung der Richtlinienstrukturen auf diese hätten aufsetzen können. Dies gilt bspw. für das sog. Bürgertelefon 115, bei dem ebenfalls ein einheitlicher (telefonischer) Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen geschaffen werden soll<sup>125</sup>. Anstatt – medienwirksam – dieses Projekt anzukündigen und Erwartungen bei den Bürgern zu wecken, hätte eine Bündelung der Ressourcen zu einer schnelleren Realisierbarkeit der Einheitlichen Ansprechpartner führen können. Eine Übernahme der 115-Funktionalitäten in absehbarer Zeit wäre denkbar gewesen. Stattdessen werden Parallelstrukturen aufgebaut, die zu zahlreichen Überschneidungen führen – insbesondere stimmen die „Zuständigkeitsbereiche“ (wenn man hinsichtlich des weitgehend auf Erstinformationen beschränkten Bürgertelefons 115 überhaupt davon sprechen mag) der in der Regel durch Kooperationen gebildeten 115-Service-Center nicht mit denen der Einheitlichen Ansprechpartner im gleichen Territorium überein<sup>126</sup>. Die fehlende Abstimmung mit anderen Projekten führt dazu, dass denkbare Synergieeffekte nicht genutzt wurden. Alle auf Außenkontakt bzw. Verfahrensabwicklung ausgerichteten Projekte entwickeln eigenständige Lösungen zur rechtssicheren Kommunikation und Authentisierung – die Bestrebungen hier durch den E-Personalausweis und die sog. Bürgerportale Abhilfe zu schaffen, sind zwar zu begrüßen, kommen aber vor allem für die IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zu spät.

Synergien zwischen EU-Dienstleistungsrichtlinie und Bürgertelefon 115 bestehen insbesondere auch auf dem Gebiet des Wissens- und Informationsmanagements<sup>127</sup>. Einerseits sind bei den Einheitlichen Ansprechpartnern nach Art. 7 DLR bestimmte Informationen sogar verpflichtend vorzuhalten, die auch durch die 115-Service-Center genutzt werden könnten (bspw. Zuständigkeiten, Rechtsgrundlagen, Formulare und Verfahrensbeschreibungen). Andererseits ließe sich der Service der Einheitlichen Ansprechpartner aufwerten, wenn er in diesem Kontext bspw. auch

---

<sup>125</sup> Schuppan, VM 2009, 293 (294).

<sup>126</sup> Bspw. ist einerseits eine Einbindung des Kreises Pinneberg in die 115-Strukturen der Freien und Hansestadt Hamburg beabsichtigt, andererseits besteht für den Kreis Pinneberg eine Zuständigkeit der Anstalt Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein.

<sup>127</sup> Zum Wissensmanagement des Bürgertelefons 115 Böllhoff/Waubert de Puiseau, innovative Verwaltung 11-12/2009, 35 (36 f.).

Öffnungszeiten, Ansprechpartner o.ä. nennen könnte oder hinsichtlich der nicht erfassten Jedermann-Anforderungen (deren Betreuung aber originäre Aufgabe der 115-Service-Center ist) die gleichen fallabschließenden Informationen im Erstkontakt erteilen könnte, wie ein 115-Service-Center. Ein gemeinsames Wissensmanagement könnte hier Abhilfe schaffen, zudem müssen nunmehr dort – wo Doppelstrukturen bestehen, Abstimmungs- und Übergabemechanismen etabliert werden, die wiederum personelle und finanzielle Ressourcen binden.

## 2. Standardisierung/Beharrungskräfte vor allen der Kommunen

Im Kontext des E-Government bzw. der Umsetzung des Art. 8 DLR ist auf ein Phänomen nahezu aller E-Government-Projekte, die einen ebenenübergreifenden Ansatz verfolgen, hinzuweisen. Nachhaltige Erfolge lassen sich nur in kohärenten Systemen erreichen, die ihrerseits ein gewisses Maß an Standardisierung bzw. Interoperabilität erfordern. Dies gilt sowohl für Infrastrukturen, Austauschstandards als auch Fachverfahren. Schnitt- und Clearingstellen sind optimalerweise auf ein Minimum zu reduzieren – auch um zu einem sinnvollen Einsatz der begrenzten finanziellen Ressourcen zu kommen. In der jüngeren Vergangenheit wurde im Bereich des E-Government ein sog. kooperativer Ansatz verfolgt, wobei die Abstimmungen in der Regel informeller Natur waren, allenfalls vertraglichen Charakter hatten. Der fehlende Erfolg dieser Instrumente bewirkte einen Trend zur Verrechtlichung dieses Teilbereichs des E-Government, insbesondere im Verhältnis von Landesverwaltung und Kommunen. Genannt sei hier nur das E-Government-Gesetz Schleswig-Holstein bzw. die vergleichbaren Vorhaben in anderen Bundesländern. Auch der neue Art. 91c GG ist ein Schritt in die Richtung. Allerdings sind hinsichtlich dieser Thematik einerseits erhebliche Widerstände zu überwinden, zumal die betroffenen Kommunen in der Regel einen Eingriff in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (hilfsweise: die Ausgleichsbedürftigkeit nach den landesrechtlichen Konnexitätsprinzipien<sup>128</sup>) reklamieren. Insoweit bestehen Paralleltäten zur Bundesebene, wo die Ressorts ihrerseits bei der Vorgabe übergreifender Standards oder der Zusammenfassung von IT-Aufgaben in einem Shared Services Center einen solchen Eingriff als gegeben ansehen. Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. In diesen Konstellationen erscheint ein Eingriff in den unantastbaren Kernbereich jedoch eher fernliegend und daher durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Andererseits kommen die angesprochenen Gesetze in der Regel zu spät – die IT-Umsetzung der Richtlinie hätte der erste Anwendungsfall sein können. Auch ein mit (verbindlicher) Entscheidungskompetenz ausgestatteter IT-Planungsrat wäre geeignet gewesen, die eine oder andere Umsetzungsschwierigkeit zu lösen.

<sup>128</sup> Dabei stellt sich vor allem die Frage, ob die elektronische Abwicklung bestehender Verfahren als „neue Aufgabe“ zu bewerten ist; vgl. zu Konnexitätsfragen im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie *Ziekow*, LKV 2009, 385 ff.

### **3. Rolle der IT-Unternehmen und Unternehmensberatungen am Beispiel der IT-Umsetzung der Richtlinie**

Bereits zu einem recht frühen Zeitpunkt der Umsetzung war klar, dass es insbesondere für eine sachgerechte Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners einer IT-Lösung bedurfte, die sowohl den Außenkontakt zum Dienstleister, aber auch und gerade die behördeninternen Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse, die aus einem One-Stop-Government-Konzept notwendigerweise resultieren, abbilden kann. Weitergehende Kenntnisse über die erforderliche IT-Lösung sowie Hardwarekomponenten und IT-Infrastrukturen waren weder bei der öffentlichen Hand noch externen Beratern und IT-Unternehmen vorzufinden. Dennoch wurde der Eindruck vermittelt, fertige Lösungen wären verfügbar – es bedürfe nur noch einer Beschaffungsentscheidung der Verwaltung. Diese Sichtweise vernachlässigt jedoch zahlreiche Faktoren, die auch von einer IT-Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen sind. Diese ist immer abhängig von der Entscheidung, wo die Einheitlichen Ansprechpartner verortet werden, (ausgehend vom Anwendungsbereich der Richtlinie) welche Verfahren und Formalitäten über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden, ob und inwieweit die einbezogenen Verfahren im Vorfeld optimiert und angepasst wurden, auf welchen verfahrensrechtlichen Vorgaben das Handeln des Einheitlichen Ansprechpartners aufbaut und ob ggf. weitere Aufgaben (IMI-Koordinator o.ä.) beim Einheitlichen Ansprechpartner gebündelt werden sollen. Diese Fragen wurden jedoch durch vordergründig vermeintlich wichtigere Diskussionen in den Hintergrund gedrängt und nur sukzessive – oftmals zudem nicht letztverbindlich – beantwortet. Bereits in der Phase der Entwicklung von IT-Produkten beständig nachsteuern zu müssen, erweist sich jedoch als fehleranfällig. Ein optimaler Innovationsprozess hätte zunächst die angedeuteten Fragestellungen beantwortet, die erforderlichen Rechtsgrundlagen und sonstigen (verwaltungsinternen) Voraussetzungen geschaffen, um nachfolgend ein Anforderungsprofil zu beschreiben, auf dessen Grundlage eine IT-Lösung beschafft werden kann. Die Verlagerung dieses gesamten Prozesses – zudem noch während der laufenden Konzeptions- und Abstimmungsphase – auf externe Berater und IT-Unternehmen erweist sich nicht als zielführend. Vielmehr sind auf Seiten der öffentlichen Hand einige fachliche Grundvoraussetzungen trotz des gezielten Beratereinsatzes weiterhin aufrechtzuerhalten. Es muss die Fähigkeit zu einer Marktanalyse und zur (zumindest funktionalen) Umschreibung der geforderten Leistung bestehen, um den aus den vielfältigen Verflechtungen von Beratern und Anbietern resultierenden Gefahren nicht schutzlos ausgeliefert zu sein. Gerade eine funktionale Leistungsbeschreibung ist nicht während eines laufenden Rechtssetzungs- und Umsetzungsprozesses denkbar, sondern erst nach dessen Abschluss. Zudem muss die Letztentscheidung den staatlichen Akteuren verbleiben, die somit einer rechtlichen und wirtschaftlichen „Überprüfungskompetenz“ bedürfen – auch um Verantwortlichkeiten rechtsverbindlich und nach außen zu dokumentieren.



# Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland

## Der Einheitliche Ansprechpartner im Verfahrens- und Organisationsrecht

*Prof. Dr. Utz Schliesky/Dr. Sönke E. Schulz/Anne Neidert*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>251</b>
<b>B.</b>	<b>Ausgangssituation.....</b>	<b>251</b>
I.	Aufgabenprofil des Einheitlichen Ansprechpartners .....	252
II.	Verbindung von Organisations- und Verfahrensrecht: Ansiedlungsoptionen.....	253
1.	Vorgaben der Richtlinie .....	253
2.	Kooperationsmodelle .....	254
3.	Verfassungsrechtliche Grenzen: Verbot der Mischverwaltung .....	255
4.	Argumente für eine kooperative Lösung .....	257
III.	Das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Govern- ment im Verwaltungsverfahren .....	258
1.	One-Stop-Government.....	258
2.	Trennung von Vertrieb und Produktion .....	259
3.	Verfassungsrechtliche Grenzen.....	260
<b>C.</b>	<b>Verfahrensrechtliche Umsetzung: §§ 71a ff. VwVfG und     landesrechtliche Konkretisierungen .....</b>	<b>261</b>
I.	Verfahren über die einheitliche Stelle.....	262
1.	Bestimmung der zuständigen einheitlichen Stelle .....	262
2.	Erfasste Verfahren .....	264
3.	Anordnung im Fachrecht .....	265
	Exkurs: Anordnung in Satzungen o.ä.....	266
4.	Geltung bestimmter Vorgaben auch für die zuständigen Behörden .....	268
5.	Weiterleitungsfunktion des Front-Office .....	268
6.	Fristen .....	269
7.	Mitteilungspflichten/Empfangsbestätigung.....	271
8.	Bekanntgabe und Zustellung .....	272
9.	Unterstützungspflichten der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden.....	272
II.	Parallelgesetzgebung der Länder .....	275
III.	Ergänzende Regelungen in den Landesgesetzen .....	276

1.	Baden-Württemberg.....	277
a)	Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners/Wahlrecht .....	277
b)	Neubeginn von Fristen .....	278
2.	Bayern: Zuständigkeitsregelungen .....	279
3.	Berlin.....	280
a)	Allgemeine Erweiterung auf Annexverfahren .....	280
b)	Konkretisierung des § 71d VwVfG .....	281
4.	Mecklenburg-Vorpommern .....	282
a)	Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners.....	282
b)	Unterstützungspflichten .....	283
5.	Niedersachsen: Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners.....	283
6.	Rheinland-Pfalz .....	284
a)	Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners.....	284
b)	Unterstützungspflichten .....	285
c)	Bescheinigung der Vollständigkeit.....	286
7.	Saarland: Konkretisierung der Unterstützungspflichten.....	287
8.	Sachsen-Anhalt.....	287
a)	Allgemeine Erweiterung auf Annexverfahren .....	287
b)	Elektronische Behördenkommunikation .....	288
9.	Schleswig-Holstein.....	288
a)	Unmittelbarer Verweis auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie.....	288
b)	Unterstützungspflichten .....	289
c)	Vollständigkeitskontrolle und Fehlerprüfung durch den Einheitlichen Ansprechpartner .....	290
d)	Informationsweiterleitung über den Einheitlichen Ansprechpartner.....	290
10.	Thüringen: Zuständigkeitsregelungen.....	291

<b>D.</b>	<b>Organisationsrechtliche Umsetzung: Verortungsentscheidungen der Länder .....</b>	<b>292</b>
I.	Baden-Württemberg.....	292
II.	Bayern .....	293
III.	Berlin .....	294
IV.	Brandenburg .....	295
V.	Bremen.....	295
VI.	Hamburg.....	296
VII.	Hessen.....	297
VIII.	Mecklenburg-Vorpommern.....	297
IX.	Niedersachsen.....	298
X.	Nordrhein-Westfalen.....	299
XI.	Rheinland-Pfalz .....	299

XII. Saarland.....	300
XIII. Sachsen.....	301
XIV. Sachsen-Anhalt.....	301
XV. Schleswig-Holstein.....	301
XVI. Thüringen.....	302
<b>E. Fazit .....</b>	<b>303</b>
I. Beharrungskräfte der Ministerialbürokratie am Beispiel der Anpassung des Verwaltungsverfahrensrechts.....	304
II. Neue Aufgaben als Machtfaktor – Konkurrenz um die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners.....	305
III. Das Fehlen eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungskooperationsrechts als Innovationshemmnis am Beispiel der Einheitlichen Ansprechpartner.....	306

## A. Einleitung

Kernbestandteil der von der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) intendierten Verwaltungsvereinfachung ist die Etablierung eines sog. One-Stop-Government-Konzeptes in Form der „Einheitlichen Ansprechpartner“ nach Art. 6 DLR. Diese Vorschrift stellte sich als Herausforderung für das deutsche Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsorganisationsrecht dar. Die Umsetzung basiert auf zwei Säulen: Einerseits wurden mit dem Verfahren über die Einheitliche Stelle i.S.d. §§ 71a ff. VwVfG die Voraussetzungen im Verfahrensrecht geschaffen, andererseits bedurfte es einer rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung in organisatorischer Hinsicht, die mit den Verortungsentscheidungen der Bundesländer sowie der Schaffung der jeweiligen Rechtsgrundlagen in Form von Aufgabenübertragungs-, Organisations- oder Errichtungsgesetzen nahezu abgeschlossen ist. Nachfolgend sollen daher nach einem kurzen Überblick über die Ausgangssituation diese Veränderungen in Organisation und Verfahren dargestellt und bewertet werden.

## B. Ausgangssituation

Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung durch das nationale Recht hat sich vorrangig an den Vorgaben der Richtlinie zum Aufgabenprofil des Einheitlichen An-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

sprechpartners zu orientieren, während die Organisationsentscheidungen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zur Verortung sowie nationale Grenzen zu berücksichtigen haben. Beide Umsetzungsschritte setzen dabei auf dem verwaltungswissenschaftlichen Konzept des One-Stop-Government und dessen Besonderheiten für eine Implementierung in der öffentlichen Verwaltung auf.

## I. Aufgabenprofil des Einheitlichen Ansprechpartners

Nach Art. 6 DLR sollen über den Einheitlichen Ansprechpartner alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme, und sämtliche Genehmigungen, die für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, abgewickelt werden können<sup>2</sup>. Die konkreten Aufgaben ergeben sich neben Art. 6 auch aus Art. 7, 8, 11 Abs. 3 und – optional – Art. 21 DLR. Der Einheitliche Ansprechpartner ist dafür zuständig, Dienstleistungserbringer und -empfänger zu informieren und deren Anliegen gegenüber den zuständigen Behörden zu koordinieren. Er bearbeitet die jeweiligen Vorgänge inhaltlich nicht selbst<sup>3</sup>. Seine Rolle lässt sich insofern treffend mit dem Begriff des „Verfahrensmittlers“ oder „Verfahrensmanagers“ umschreiben, die er dergestalt wahrnimmt, dass er bei Bedarf gegenüber den zuständigen Behörden auf eine ordnungsgemäße und zügige Bearbeitung von Anträgen hinwirkt.

Nach Art. 7 DLR hat der Einheitliche Ansprechpartner allgemeine Grundinformationen bspw. zu den nationalen Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit, zuständigen Behörden und Rechtsbehelfen zur Verfügung zu stellen<sup>4</sup>. Die vertiefende, qualifiziert fachliche Beratung bleibt Aufgabe der zuständigen Behörden, mit denen der Einheitliche Ansprechpartner zu diesen Zwecken zusammenarbeitet und ggf. Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung von Anforderungen weiterleitet. Die Koordinationsaufgabe schließt auch die Entgegennahme und ggf. elektronische Weiterleitung der gesamten Verfahrenskorrespondenz durch den Einheitlichen Ansprechpartner ein. Er übernimmt die Weiterleitung von Bescheiden der sachlich zuständigen Behörden, in dem er diese ggf. mit weiteren relevanten Entscheidungen (anderer Behörden) bündelt und dann förmlich zustellt. Beachtung verdient zudem Art. 8 DLR<sup>5</sup>, der die Mitgliedstaaten dazu zwingt, die elektronische Abwicklung aller von der Richtlinie erfassten Verfahren sicherzustellen. Unabhängig davon, ob der Dienst-

---

<sup>2</sup> Zu den erfassten Verfahren ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 ff.; *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw. 2008, 151 ff.

<sup>3</sup> Irreführend *Ruffert*, DÖV 2007, 761 (764).

<sup>4</sup> Vgl. *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1213 f.); s. auch *Ziekow/Windoffer*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 7 Rn. 5 f.; zu den Informationspflichten ausführlich *Schulz* in diesem Band, S. 27 ff.

<sup>5</sup> Dazu *Schulz*, DVBl 2009, 12 ff.; *ders.*, VM 2009, 3 ff.; ausführlich zu allen Vorgaben mit IT-Bezug *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 ff.; zur Umsetzung durch § 71e VwVfG auch *Schulz* in diesem Band, S. 205 ff.

leistungserbringer den Service der Einheitlichen Ansprechpartner nutzen möchte oder ob er sich an die sachlich zuständige Behörde wendet, steht ihm ein subjektives Recht auf elektronische Verfahrensabwicklung zu<sup>6</sup>.

## II. Verbindung von Organisations- und Verfahrensrecht: Ansiedlungsoptionen

### 1. Vorgaben der Richtlinie

Die Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten, zu bestimmen, ob die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners von Trägern hoheitlicher Gewalt oder Privaten erbracht werden<sup>7</sup>. Da die letztgenannte Möglichkeit jedoch angesichts der beim Ansprechpartner notwendigen fundierten Kenntnisse über Verwaltungsrecht und -organisation, der erforderlichen flächendeckenden elektronischen Vernetzung mit den zuständigen Stellen sowie der aufgrund der fehlenden Refinanzierbarkeit geringen Attraktivität für private Investoren nicht zweckmäßig erschien<sup>8</sup>, verlagerte sich die Diskussion darauf, auf welcher staatlichen Ebene die Funktionalitäten des Einheitlichen Ansprechpartners verortet werden. Aufgrund der bestehenden Länderkompetenz für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens<sup>9</sup>, schied eine Ansiedlung auf Bundesebene von vornherein aus, obwohl das Erfordernis der Einheitlichkeit verbunden mit der Notwendigkeit einer kohärenten IT-Infrastruktur für eine solche oder zumindest eine Regelung durch den Bund gesprochen haben.

Demgegenüber ist die Verortung auf der Landes- und kommunalen Ebene sowie bei den Kammern grundsätzlich möglich. Darüber hinaus kommen Kooperationsmodelle in Betracht, wobei zunächst eine Klärung der Begrifflichkeit notwendig wurde. In der Auseinandersetzung mit der Richtlinie in Wissenschaft und Praxis blieb nämlich oft unklar, was unter dem Terminus der „Kooperation“ in concreto verstanden werden sollte. Zum Teil wurde bereits ein Nebeneinander verschiedener Einheitlicher Ansprechpartner zur Abdeckung aller Berufsgruppen –

---

<sup>6</sup> Vgl. zu subjektiven Rechten aus EG-Richtlinien statt vieler *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 64 ff. Im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie *Ruffert*, DÖV 2007, 761 (768).

<sup>7</sup> *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 54.

<sup>8</sup> Ausführlich zu allen Ansiedlungsoptionen Ziekow/Windoffer (Fn. 7), S. 63 ff.; *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1217 f.); steuerungsbezogene Bewertung der Ansiedlungsoptionen bei *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 118 ff. Demgegenüber steht *Lenk*, VM 2009, 241 (244 f.), „privatwirtschaftlich oder genossenschaftlich betriebenen einheitlichen Ansprechpartnern“ oder auch „Modellen einer Verwaltungsagentur“ weniger kritisch gegenüber; zu landesrechtlich vorgesehenen Beilehungsmöglichkeiten s. Gliederungspunkt D. IV und XV.

<sup>9</sup> Vgl. zur fehlenden Kompetenz des Bundes ausführlich *Nesseldreher*, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 7), S. 65 ff.; *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214 f.).

bspw. die Kammern für ihre Mitglieder und potentiellen Mitglieder, die Kommunen als Auffanglösung für nicht-verkammerte Berufe – als Kooperation bewertet. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine Kooperation im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um eine – nach der Richtlinie nur in begrenztem Umfang zulässige – Sektorisierung des Einheitlichen Ansprechpartners<sup>10</sup>. Auch das diskutierte und zum Teil verwirklichte Wirtschaftskammermodell stellt sich nur dann als kooperative Aufgabenwahrnehmung dar, wenn die Funktionen gerade *gemeinsam und nicht nur nebeneinander* wahrgenommen werden.

## 2. Kooperationsmodelle

Die Richtlinie steht einer Übertragung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf ein Kooperationsmodell nicht entgegen, jedoch hat sich die Realisierung selbstverständlich in dem vom nationalen Verwaltungsorganisations- und Verwaltungskooperationsrecht<sup>11</sup> umschriebenen Rahmen zu bewegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass – anders als im Privatrecht – kein *numerus-clausus* hinsichtlich der Organisationsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung besteht<sup>12</sup>, es den Trägern der Organisationshoheit vielmehr unbenommen ist, auch neue Wege zu beschreiten und die einfachgesetzlichen Möglichkeiten zu erweitern<sup>13</sup>. Neben die (zulässigen) Kooperationen in Formen des Privatrechts oder auch einer Public Private Partnership, treten diejenigen mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Auch die klassischen Formen der mittelbaren Staatsverwaltung – rechtsfähige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen – stehen einer Beteiligung verschiedener Ebenen der staatlichen Verwaltung, gegebenenfalls sogar länderübergreifend, offen. Zwar können im Vorfeld öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (im Falle der länderübergreifenden Kooperation in Form von Staatsverträgen) zwischen den Beteiligten hinsichtlich des Inhalts geschlossen werden, die Errichtung selbst bleibt jedoch einem legislativen Handlungsakt vorbehalten. Für die kommunale Ebene stellen die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit der Länder<sup>14</sup> weitergehende Formen der Kooperation zur Verfügung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass kommunale Zusammenarbeit immer die Wahrnehmung einzelner *Sachaufgaben* im Fokus hat, nicht jedoch die Übertragung eines aufgrund der Richtlinienvorgaben neu zu schaffenden Teils des *verwaltungstechnischen Vollzugs*<sup>15</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt,

<sup>10</sup> Zur „Sektorisierung“ Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 7), S. 51 ff.

<sup>11</sup> S. dazu auch Gliederungspunkt E. III.

<sup>12</sup> Siehe dazu Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2005, § 67 Rn. 14 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 278 ff.

<sup>14</sup> Bspw. GkZ SH, GVBl 2003, 122; GkZ BW, GBl 1974, 408; KommZG Bayern, GVBl 1994, 555; NKommZG Nds., GVBl 2004, 63.

<sup>15</sup> Vgl. Schulz, One-Stop Government, 2007, S. 106 ff.; vgl. zur kommunalen Kooperation außerhalb der klassischen öffentlichen Aufgaben Franke, NdsVBl 2007, 289 ff. Um eine solche Kooperation zu ermöglichen, wäre es erwägenswert, die bestehenden Gesetze um den sog. „Verwaltungsverband“ zu ergänzen; vgl. dazu bspw. Arndt, Die Gemeinde SH 2004, 86 ff. Zur Diskussion, ob dieser nunmehr zumindest für die Bund-/Länderzusammenarbeit durch Art. 91c GG (BGBl I 2009, 2248) angelegt wurde, Siegel, DÖV 2009, 181 ff.; ders.,

der zudem untrennbar mit der Frage der landesrechtlichen Konnexität verbunden ist, wird zu differenzieren sein<sup>16</sup>. Während die Übertragung der „Aufgaben“ des Einheitlichen Ansprechpartners an die Kommunen eine „neue“ Aufgabe im Sinne der landesrechtlichen Vorschriften ist, handelt es sich bei der elektronischen Verfahrensabwicklung<sup>17</sup> und dem Kontakt der Kommunen als zuständige Behörden zu den Einheitlichen Ansprechpartnern lediglich um Modifizierungen des bestehenden Verfahrens<sup>18</sup>.

### 3. Verfassungsrechtliche Grenzen: Verbot der Mischverwaltung

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grenzen ist vor allem bei Kooperationsmodellen fraglich, ob diese die vom BVerfG in der sog. ARGE-Entscheidung zu § 44b SGB II<sup>19</sup> aufgestellten Grenzen in Form des „Verbots der Mischverwaltung“ überschreiten<sup>20</sup>.

Da ein Kooperationsmodell unter Beteiligung des Bundes, seiner Behörden oder der mittelbaren Bundesverwaltung nicht Gegenstand der Diskussion war und nicht realisiert wurde, ist zunächst zu beantworten, inwieweit die Ausführungen des BVerfG zur Kooperation zwischen Bund und Land überhaupt auf andere Konstellationen, insbesondere Land/Kommune, übertragbar sind<sup>21</sup>. In den Landesverfassungen existiert keine den Art. 30 und 83 ff. GG vergleichbare Verteilung der Ver-

---

NVwZ 2009, 1128 ff.; *ders.*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009, S. 337 ff.; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.; s. auch *Schliesky*, ZSE 4 (2008), 304 ff.

<sup>16</sup> Ausführlich *Ziekow*, LKV 2009, 385 ff.

<sup>17</sup> Anders wohl *Siegel*, NVwZ 2009, 1128 (1129), der hinsichtlich des E-Government einen Übergang von der „Form“ zur „Aufgabe“ konstatiert. Dieser Ansicht kann allenfalls bei Zugrundelegung eines erweiterten E-Government-Verständnisses gefolgt werden. Nur wenn man E-Government als „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen [...], um öffentliche Dienste [...] zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“, versteht (so bspw. KOM [2003] 567 endg. v. 29.09.2003, S. 8; dazu *Erps/Luch/Rieck/Schulz*, in: Schliesky [Hrsg.], eGovernment in Deutschland, 2006, S. 28 f.), kann der Aufgabencharakter ggf. bejaht werden – problematisch erscheint aber auch hier, dass ein solcher Modernisierungsvorgang niemals Selbstzweck sein kann, sondern immer einen (Außen-)Bezug zur Erfüllung von Sachaufgaben aufweisen muss. In jedem Fall ist der Aufgabencharakter zu verneinen, wenn es lediglich (wie von Art. 8 DLR und § 71e VwVfG gefordert) um die Elektronisierung vorhandener Verwaltungsverfahren (und damit Aufgaben) geht. Insoweit liegt lediglich ein Wandel der Modalitäten vor. Ausführlich zum Aufgabencharakter von staatlichen Innovationsprozessen *Schliesky/Schulz/Tallich*, in: Schliesky (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010, i.E.

<sup>18</sup> *Ziekow*, LKV 2009, 385 (392).

<sup>19</sup> BVerfGE 119, 331 ff.; dazu *Peters*, NDV 2008, 53 f.; *Meyer*, NVwZ 2008, 275 ff.; zum „Verbot der Mischverwaltung“ *Waldhoff*, ZSE 6 (2008), 57 ff.; *Trapp*, DÖV 2008, 277 ff.; *Schnapp*, Jura 2008, 241 ff.; *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 ff.

<sup>20</sup> *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.

<sup>21</sup> Siehe dazu bspw. *Schulz* (Fn. 15), S. 122 f.

waltungskompetenzen; vor allem fehlt es an einer vorrangigen Verwaltungszuständigkeit der Kommunen für den Vollzug des gesamten Landesrechts. Eine Kooperation muss sich daher vorrangig an der Garantie kommunaler Selbstverwaltung messen lassen<sup>22</sup>, die lediglich für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Allzuständigkeit und somit auch ein kommunales Verwaltungsprimat begründet. Dennoch müssen die als „Verbot der Mischverwaltung“ bezeichneten Grundsätze Beachtung finden. Rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze, die im Kompetenzerhaltungsgebot, Umgehungsverbot, dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und der Verantwortungsklarheit münden, gelten selbstverständlich für das gesamte staatliche Handeln, also auch länderübergreifend oder für Kooperationsformen unter Einbeziehung der kommunalen oder funktionalen Selbstverwaltung<sup>23</sup>.

Angesichts der verfassungsrechtlichen Hintergründe von rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit und demokratienotwendiger Legitimation staatlichen Handelns<sup>24</sup> erscheint es – obwohl das BVerfG auch in der ARGE-Entscheidung einem weitergehenden Verständnis verhaftet bleibt<sup>25</sup> – vorzugswürdig, als „Mischverwaltung“ lediglich Verwaltungstätigkeiten zu kennzeichnen, bei denen die *sachlichen* Entscheidungen in einem irgendwie gearteten Zusammenwirken getroffen werden. Nur wenn Sachentscheidungen nicht mehr einem (im demokratischen und rechtsstaatlichen Sinne) verantwortlichen Träger hoheitlicher Gewalt zugeordnet werden können, bestehen nämlich Gefahren für die Rechtsverwirklichung des Bürgers bspw. bei Fragen des Rechtsschutzes oder der Haftung. Nur die nicht legitimierte Sachentscheidung gerät in Konflikt mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Soweit sich also nur die zuständigen Behörden einer gemeinsamen Struktur zur Erfüllung – und im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Ansprechpartner lediglich eines Teils – des verwaltungstechnischen Vollzuges (hier: Außenauftritt durch Portale, Vermittlerfunktion und ggf. Vereinheitlichung der Prozesse zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und Behörde aufgrund gemeinsamer IT-Standards und/oder -Infrastrukturen) bedienen, können derartige Konflikte nicht auftreten. Ausgehend von der Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners als „Verfahrensmittler“ und den damit einhergehenden ausschließlich *formellen* verfahrensleitenden Befugnissen kann daher nicht von einer Form der „Mischverwaltung“ gesprochen werden. Für die Implementierung der Einheitlichen Ansprechpartner ist es idealtypisch, dass diesen keinerlei materielle Durchgriffsbefugnisse eingeräumt werden, so dass gerade ein eigenständiger Träger einer neuen Aufgabe geeignet ist, die mit der „Mischverwaltung“, der Vermischung von *Sachentscheidungs*zuständigkeiten, einhergehenden Gefahren zu bannen, da bspw. eine Anstalt im Gegensatz

---

<sup>22</sup> Diesen Maßstab zieht auch *Rütgen*, NdsVBl 2008, 185 ff. heran.

<sup>23</sup> *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1033 f.).

<sup>24</sup> Dazu *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029 ff.).

<sup>25</sup> Zur Vereinbarkeit kooperativer Modelle mit diesem weitergehenden Verständnis *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1034 f.).



zu allen Beteiligten, wollte man diesen die Aufgabe allein oder in Kooperation zuweisen, keinesfalls zugleich solche Befugnisse besitzt.

#### 4. Argumente für eine kooperative Lösung

Wie die Charakterisierung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners veranschaulicht, benötigt das verfahrenskordinierende Handeln desselben eine Bündelung der Kompetenzen der „key player“, um eine effiziente Richtlinienumsetzung zu gewährleisten, – also des bereits auf Ebene des Landes, der Kammern und Kommunen vorhandenen Sachverständes. Insofern bietet sich ein Kooperationsmodell dieser Verwaltungsebenen – gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer Akteure – an<sup>26</sup>. Im Wege einer engen Zusammenarbeit von Kammern, Kommunen und Land „unter einem Dach“ – also einer echten Kooperationslösung – wäre eine größtmögliche Kompetenzbündelung aus unternehmerischem Wirtschaftsdenken und direkter Nähe zum Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren gegeben. Durch die Zusammenführung der jeweiligen Kernkompetenzen würde es zu erheblichen Synergieeffekten hinsichtlich der Beratung, Verfahrensmittlung, Wirtschaftsförderung und des Genehmigungsmanagements kommen, so dass ein möglichst effizientes Leistungsangebot für Dienstleistungserbringer entstünde. Maßgeblicher Vorteil ist bei einem Kooperationsmodell darüber hinaus, dass sämtliche Dienstleister unterschiedslos bedient werden können und nicht an ihren jeweils „zuständigen“ Einheitlichen Ansprechpartner bei der entsprechenden Kammer oder der Kommune verwiesen werden müssten, wie dies bei einem schlichten Nebeneinander der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten der Fall wäre<sup>27</sup>. Eine Differenzierung nach Branchen, gewerberechtlichen und freiberuflichen Fragen wäre demnach entbehrlich, womit eine vollständige Verwirklichung des von der Richtlinie geforderten Bildes der Einheitlichkeit des Ansprechpartners nach außen gelänge<sup>28</sup>. Ferner würden Abgrenzungs- und Zuständigkeitskonflikte vermieden und es könnten bestehende aufsichtsrechtliche Strukturen zumindest sachgebietsbezogen genutzt werden. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten würde eine schlanke Verortungsstruktur gewählt und der Aufbau von Doppelstrukturen in den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten umgangen. Angesichts der nicht abschließend vorhersehba-

<sup>26</sup> Zu den Vorteilen auch Heiß/Jedlitschka, ThürVBl 2009, 265 (269); die Vorteile des kooperativen Handelns werden trotz Kritik an der Schaffung neuer Strukturen, auch von Schuppan, VM 2009, 293 (296) hervorgehoben. Er fordert auch bei anderen Modellen eine Einbindung der anderen Akteure, bspw. über einen „Servicebeirat“.

<sup>27</sup> Zum Erfordernis zusätzlicher Regeln zur Zuständigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner s. Gliederungspunkt I. 1.

<sup>28</sup> Vgl. zur Relevanz der subjektiven Sichtweise bezüglich der Einheitlichkeit der Ansprechpartner Schliesky, DVBl 2005, 887 (890); Windoffer, DVBl 2006, 1210 (1214); s. auch Schliesky, in: ders. (Fn. 17), S. 1 (6): „Zugleich mahnt die Dienstleistungsrichtlinie [...] zur Kundenorientierung“; ähnlich ders., Die Verwaltung 38 (2005), 339 (348). Unter subjektiver Einheitlichkeit in diesem Sinne ist die Zuständigkeit der gleichen Behörde, für die gesamte Dauer der Dienstleistungstätigkeit und die Wahrnehmung aller Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zu verstehen.

ren Fallzahlen<sup>29</sup> wäre zunächst eine schlanke Personalausstattung ausreichend, die je nach Bedarf vergrößert werden könnte. Ferner ist die Beteiligung des Landes sachgerecht, zumal es (zwar nach einer weitgehenden Kommunalisierung der Aufgaben in begrenztem Umfang) selbst zuständige Behörde ist und in Fällen der notwendigen Einbeziehung von zuständigen Stellen anderer Bundesländer und/oder Bundesbehörden ein einheitliches Auftreten nach außen gewährleisten kann. Insbesondere im Rahmen von umfangreichen Ansiedlungsvorhaben von Großunternehmen kann und muss das Land mit seinen Möglichkeiten als sog. „task force“ agieren. Zudem kann bei Ansiedlungsfragen auch den Interessen des gesamten Bundeslandes ähnlich einer Gesamtstrukturplanung und nicht nur – wie bei einem Modell ausschließlich kommunaler Einheitlicher Ansprechpartner – den Interessen einzelner Kommunen Rechnung getragen werden. Schließlich spricht im Rahmen der Verpflichtung aus § 71d VwVfG und den landesrechtlichen Konkretisierungen zur gegenseitigen Unterstützung zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden auch der Umstand für ein kooperatives Modell, dass die Bereitschaft zur Kooperation zunehmen wird, wenn die zuständigen Behörden zugleich auch am Einheitlichen Ansprechpartner partizipieren.

### **III. Das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government im Verwaltungsverfahrensrecht**

Art. 6 DLR erfordert in der deutschen Verwaltung nicht nur organisatorische Änderungen, sondern wirkt sich auch auf die zukünftige Gestaltung der Verwaltungsverfahren aus. Die vom verwaltungswissenschaftlichen One-Stop-Government-Konzept geforderte Trennung zwischen Front-Office und Back-Office wird Einzug in die deutsche Verwaltung halten. Damit verbunden müssen den beteiligten Akteuren Aufgaben und Kompetenzen verbindlich zugewiesen werden.

#### **1. One-Stop-Government**

Dienstleistungserbringer müssen in vielen Situationen noch immer zahlreiche Behörden verschiedener Verwaltungsträger aufsuchen und dort jeweils eigenständige Verwaltungsverfahren durchführen. Häufig wissen sie zudem nicht, welche Behörden sachlich und örtlich zuständig sind. Demnach stellt eine Anlaufstelle, bei der alle gewünschten Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand und an einem einzigen (geographischen) Ort erhältlich sind, den Inbegriff einer modernen Verwaltung

---

<sup>29</sup> Trotz des Konsens, den Service der Einheitlichen Ansprechpartner auch für Inländer zu öffnen. Vgl. zur rechtlichen Verpflichtung, die Richtlinienvorgaben einheitlich umzusetzen, *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), S. 33 ff. Nahezu alle Bundesländer haben in ihren Landesgesetzen zum Einheitlichen Ansprechpartner eine Regelung zur Gleichstellung aufgenommen; exemplarisch § 2 Abs. 1 S. 2 EA-Gesetz SH (GVOB 2009, 577): „Der Service der Anstalt kann von in- und ausländischen Dienstleistungserbringern in Anspruch genommen werden“.

dar und ist zugleich dogmatischer Ansatzpunkt des sog. One-Stop-Konzepts<sup>30</sup>. One-Stop-Government kann definiert werden als die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle<sup>31</sup>. Ziel ist die Integration von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen aus Sicht des Bürgers<sup>32</sup>.

Das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government kann in drei Entwicklungsstufen unterteilt werden<sup>33</sup>, welche für den „Kunden“ – im Kontext der Richtlinienumsetzung: den Dienstleistungserbringer – mit unterschiedlichem Nutzen verbunden sind. Die erste Stufe stellt lediglich die Funktion eines Informationsschalters oder Wegweisers zur Verfügung und weist insofern Parallelen zum verbindlichen Informationsangebot nach Art. 7 DLR auf.<sup>34</sup> Weitergehend lässt sich unter One-Stop-Government eine zentrale physische oder elektronische Stelle verstehen, die unterschiedliche, meist kommunale Verwaltungsangelegenheiten, die in der Zuständigkeit einer einzigen Behörde liegen, erledigt. Derartige Angebote haben jedoch den Nachteil, dass umfangreichere Anliegen, bei denen mehrere Behörden von unterschiedlichen Verwaltungsträgern beteiligt sind, grundsätzlich nicht bearbeitet werden können, wenn die entsprechende Stelle nicht über die erforderliche sachliche bzw. örtliche Zuständigkeit verfügt<sup>35</sup>.

## 2. Trennung von Vertrieb und Produktion

Art. 6 DLR beabsichtigt schließlich die Loslösung von diesen Zuständigkeiten und will somit die dritte Entwicklungsstufe, einen umfassenden, integrierten Verwaltungsservice, verwirklichen. Zumal eine Verlagerung von Sachentscheidungen weder nach dem One-Stop-Government-Konzept, noch von Art. 6 DLR gefordert ist, noch im Rahmen der nationalen Umsetzung intendiert wurde, führt eine Implementierung dieser Entwicklungsstufe des One-Stop-Government in die Verwaltung zwangsläufig zur Trennung von Produktion und Distribution der Verwal-

<sup>30</sup> Vgl. nur *Schedler/Proeller*, New Public Management, 3. Aufl. 2006, S. 123 f.

<sup>31</sup> Vgl. *Kubicek/Hagen*, VM 1998, 208 (209); *Eijfert*, ZG 2001, 115 (119); *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, S. 213 (236); *Ernst*, *Modernisierung der Wirtschaftsverwaltung durch elektronische Kommunikation*, S. 180; *Wohlfarth*, RIDV 2002, 231 (235 f.); *Wimmer/Traunmüller*, in: Bonin (Hrsg.), *Zukunft von Verwaltung und Informatik – Festschrift für Reinermann*, 2003, S. 2; *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 9 (26); *Seitz*, *One-stop shop und Subsidiarität*, 2002, S. 93.

<sup>32</sup> Vgl. *Kubicek/Hagen*, in: Hagen/Kubicek (Hrsg.), *One-Stop-Government in Europe*, 2000, S. 1 (7); *Wimmer/Krenner*, in: Bauknecht/Brauer/Mück (Hrsg.), *Informatik 2001*, 2001, S. 277.

<sup>33</sup> V. Lucke, in: Reinermann/v. Lucke (Hrsg.), *Portale in der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl. 2002, S. 7 (9).

<sup>34</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Kubicek/Hagen*, in: Hagen/Kubicek (Fn. 32), S. 1 (8 f.).

tungsdienstleistung nach wirtschaftswissenschaftlichem Vorbild<sup>36</sup>. Der Vertrieb von Verwaltungsleistungen erfolgt über das sog. Front-Office, welches in direktem Kontakt zum „Kunden“ steht. Die Produktion der Dienstleistungen erfolgt dagegen ohne persönlichen Kontakt mit dem Bürger im sog. Back-Office, das zudem die Front-Offices bei deren Aufgabenwahrnehmung unterstützt<sup>37</sup>.

### 3. Verfassungsrechtliche Grenzen

Neben der – negativ zu beantwortenden – Frage, ob eine *organisationsrechtliche* Verflechtung bei der Errichtung des Einheitlichen Ansprechpartners verfassungsrechtlich bedenklich ist<sup>38</sup>, könnten derartige Bedenken aber auch aus der *verfahrensrechtlichen* Verflechtung des Einheitlichen Ansprechpartners als Front- und der zuständigen Behörde als Back-Office resultieren. Ausgehend von einem engen Verständnis, welches lediglich die „gemeinsame Sachentscheidung“ erfasst, fehlt es angesichts der Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners als „Verfahrensmittler“ und den damit einhergehenden Befugnissen bereits an einer der Mischverwaltung in diesem Sinne. Auch die weite Auslegung durch das BVerfG, das *jede* Verflechtung den strengen Grenzen der ARGE-Entscheidung unterwerfen will, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Verantwortlichkeiten sind klar verteilt und Eingriffe in die Kompetenzen der sachlich zuständigen Behörden können ausgeschlossen werden, so dass die verfassungsrechtlichen Grundsätze gewahrt wären. Dennoch besteht in diesem Bereich – will man das BVerfG in seiner apodiktischen Formulierung zur Zulässigkeit einer Mischverwaltung wörtlich nehmen – weiterhin rechtlicher Klärungsbedarf, der hier nur skizziert werden kann. Sobald Verfahren und Formalitäten, die in der Kompetenz einer *Bundes*behörde stehen, über einen Einheitlichen Ansprechpartner einer Landes- oder Kommunalverwaltung abgewickelt werden, liegt eine – streng genommen missbilligte – organisatorische Verflechtung zwischen Bund und Land vor, die im Grundgesetz nicht angelegt ist. Noch deutlicher hervortreten würde die Verwaltungsverflechtung wenn man in diese Überlegungen die ggf. – je nach Ausgestaltung der Verfahrensgesetze – bestehenden formellen Weisungsrechte der Landes- gegenüber der Bundesbehörde einstellt.

Die von § 71d VwVfG angelegte ebenenübergreifende Kooperation wirft daher im Hinblick auf die verfassungsrechtlich vorgesehene Trennung der Verwaltungsräume einschließlich des Gebots rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit und demokratischer Verantwortungszurechnung Fragen auf<sup>39</sup>. Zwar ist die einheitliche Stelle nicht mit Sachentscheidungsbefugnissen ausgestattet, allerdings hat sie durch ihre Aufgabe der Verfahrenskoordination und Weiterleitung von Verfahrenskorrespon-

<sup>36</sup> Vgl. auch *Lenke*, Die Gemeinde SH 2003, 213 (216); *Daum*, Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen, 2004, S. 152.

<sup>37</sup> *Daum* (Fn. 36), S. 152.

<sup>38</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt B. II. 3. und ausführlich *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.

<sup>39</sup> Hierzu etwa *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil II, S. 91 (107 ff.); *ders.*, ZSE 2008, 304 ff. (insb. 318 ff.); *Burgi*, ZSE 2008, 281 ff.

denz, die vielfach verbunden ist mit einem Fristlauf und der Folge der Genehmigungsfiktion (§ 42a VwVfG), faktische Einflussmöglichkeiten auf das Verwaltungsverfahren, etwa im Bereich der Zügigkeit der Abwicklung oder der (elektronischen) Aktenführung. Hier geben die §§ 71a bis 71e VwVfG keine Antworten. Erforderlich wäre insbesondere ein Konzept der Verantwortungszurechnung, da für den Einzelnen im Rahmen eines einheitlich abgewickelten Verwaltungsverfahrens die Beiträge der beteiligten Behörden nicht immer klar nachvollziehbar sein werden<sup>40</sup>. Die Landesgesetzgeber können diese Lücke angesichts ihrer auf ihr Hoheitsgebiet beschränkten Gesetzgebungskompetenz nur begrenzt auffangen; haben aber in einigen EA-Gesetzen den Versuch unternommen, haftungsrechtliche Fragen einer verbindlichen Regelung zuzuführen<sup>41</sup>.

## C. Verfahrensrechtliche Umsetzung: §§ 71a ff. VwVfG und landesrechtliche Konkretisierungen

Art. 6 DLR und das geforderte One-Stop-Government-Konzept wurden insbesondere mit den §§ 71a, b und d VwVfG sowie einigen landesrechtlichen Ergänzungen in den jeweiligen EA-Gesetzen verfahrensrechtlich umgesetzt. Ausgeblendet bleiben an dieser Stelle Regelungskomplexe der Dienstleistungsrichtlinie, die ebenfalls sachgerecht im allgemeinen Verfahrensrecht zu verorten gewesen wären, deren rechtliche Erfassung aber noch nicht erfolgt ist. Dies gilt bspw. für ein Rechtsregime zu transparenten Auswahlverfahren nach Art. 12 DLR<sup>42</sup> oder die bundesweite Geltung von Genehmigungen nach Art. 10 Abs. 4 DLR<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Weiterführend *Schliesky* und *Ziekow*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 91 ff., S. 141 ff.; a.A. *Kormann*, Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus, 2008, S. 57.

<sup>41</sup> Exemplarisch § 20 EA-Gesetz SH (GVObI 2009, 577):

(1) Für die Erfüllung der Informationsaufgaben nach § 3 Abs. 4 ist unabhängig von der Verpflichtung der zuständigen Stellen nach § 4 die Anstalt verantwortlich. Soweit die Anstalt Informationen der zuständigen Stellen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 4 weiterleitet, bleibt die zuständige Stelle verantwortlich, wenn diese als Urheberin der Informationen erkennbar ist und ihre Informationen inhaltlich unzutreffend sind. Andernfalls trifft die Außenverantwortlichkeit die Anstalt. Die Anstalt haftet nach außen unbegrenzt für bei Dritten entstehende Schäden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen.

(2) Unabhängig von den verfahrensmittelnden Befugnissen der Anstalt nach §§ 3 und 4 bleibt für die Sachentscheidung allein die zuständige Stelle verantwortlich. Dies gilt auch, wenn durch eine Pflichtverletzung der Anstalt Fristen versäumt werden oder durch eine Verzögerung der Anstalt eine Genehmigungsfiktion eintritt.

(3) Im Innenverhältnis der Anstalt zur zuständigen Stelle bestimmt sich die Haftung nach dem Grad der Verantwortlichkeit.

<sup>42</sup> Dazu *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (101 f.); *Kluth*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 29 (52 f.).

<sup>43</sup> Dazu *Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), S. 175 ff.; *ders.*, NdsVBl 2009, 97 (102 f.).

## I. Verfahren über die einheitliche Stelle

Schwerpunkt der Änderungen durch das 4. VwVfÄndG<sup>44</sup> ist die Neufassung der §§ 71a ff. VwVfG, also die Etablierung eines neuen Verfahrenstypus des „Verfahrens über die einheitliche Stelle“, wobei der Begriff der „Stelle“ bewusst gewählt wurde, um die gesetzliche Regelung von den „Ansprechpartnern“ nach Art. 6 DLR abzusetzen<sup>45</sup> und die Offenheit für andere One-Stop-Government-Projekte der deutschen Verwaltung – bspw. das „Bürgertelefon 115“<sup>46</sup> – zu illustrieren. Daneben enthalten aber auch die §§ 42a und 25 VwVfG wesentliche Neuerungen<sup>47</sup>. Zudem wurde das VwVfG mit den §§ 8a ff. VwVfG um Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit ergänzt<sup>48</sup>. Mit der Einführung des „Verfahrens über die einheitliche Stelle“ wurden die bisherigen §§ 71a ff. VwVfG – Beschleunigung von Genehmigungsverfahren – ersatzlos gestrichen. Allerdings geht der Gesetzgeber zu Recht davon aus, dass die dort zuvor normierten besonderen Verfahrensgestaltungen auch zukünftig in zulässiger Weise in Anspruch genommen werden können<sup>49</sup>.

### 1. Bestimmung der zuständigen einheitlichen Stelle

Die §§ 71a ff. VwVfG enthalten keine Regelung zu der Frage, nach welchen Kriterien die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer einheitlichen Stelle bestimmt wird<sup>50</sup>. Die sachliche Zuständigkeit wird in der Regel von den landesrechtlichen Vorgaben konkretisiert, zudem gibt die (zwingend erforderliche<sup>51</sup>) Anordnung im Fachrecht einen Anhaltspunkt. Angesichts des ebenenübergreifenden Ansatzes sind

<sup>44</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff.; *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.; speziell zum nordrhein-westfälischen Landesrecht *Rückinghausen*, NWVBl 2009, 464 ff.

<sup>45</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 17; s. *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (3 mit Fn. 13); ausführlich *Huck*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 71a Rn. 30.

<sup>46</sup> Vgl. zu rechtlichen Fragen *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland, 2008, S. 92 ff.; vgl. allgemein zum „Portaldenken“ v. *Lucke*, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2008, S. 383 ff.; *Geis*, in: Bieler/Schwarting (Hrsg.), eGovernment – Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, 2007, S. 200 ff.; *Boehme-Neßler*, NVwZ 2007, 650 ff.; einen Zusammenhang zwischen dem Bürgertelefon 115 und der EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht auch der damalige Bundesminister des Innern, vgl. *Schänble*, Der Landkreis 2007, 631 (637); ähnlich *Kuhn*, Eildienst LKT NRW 2007, 412 (413); *Knopp*, MMR 2008, 518 (520); *Hill*, BayVBl 2008, 389 (391); *Rauber*, HGZ 2008, 118 (123).

<sup>47</sup> Vgl. zu § 42a VwVfG *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2010, § 42a Rn. 2 ff.

<sup>48</sup> Dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 ff.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 8a Rn. 24 ff.; sowie *Schliesky/Schulz*, in diesem Band, S. 309 ff.

<sup>49</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 16 f.; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (9).

<sup>50</sup> Zum „zuständigen“ Einheitlichen Ansprechpartner hinsichtlich der Informationspflichten des Art. 7 DLR bzw. § 71c VwVfG *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (44).

<sup>51</sup> Dazu sogleich unter Gliederungspunkt C. I. 3.

jedoch vor allem im Kontext der örtlichen Zuständigkeit Konstellationen denkbar, in denen diese nicht ohne weiteres unter Rückgriff auf die allgemeinen Grundsätze des § 3 VwVfG geklärt werden kann.

Die Richtlinie verfolgt hinsichtlich der Bestimmung des zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners einen tätigkeitsbezogenen Ansatz: Für *eine* Tätigkeit muss es *einen* Ansprechpartner geben<sup>52</sup>. Daraus folgt, dass bei zusammenhängenden Vorhaben, die mehrere in unterschiedlichen Bezirken gelegene Tätigkeitsorte betreffen, der Dienstleistungserbringer alle Verwaltungsverfahren über einen Ansprechpartner abwickeln können muss, wenn er dies wünscht. Die Überschreitung kommunaler oder Landesgrenzen kann ihm dabei nicht entgegengehalten werden. Die Bezugnahme auf „ihre Dienstleistungstätigkeit“ macht deutlich, dass dies (zumindest) gelten muss, soweit sich die verschiedenen Verwaltungsverfahren auf dieselbe Tätigkeit desselben Dienstleisters beziehen, also ein objektiv erkennbarer enger inhaltlicher Zusammenhang zwischen ihnen besteht. Dagegen geht es Art. 6 DLR nicht um eine zusammenhängende Abwicklung verschiedener Tätigkeiten, die jeweils eigenen rechtlichen Anforderungen, Verfahren und Formalitäten unterliegen und daher auch geringes bis kein Vereinfachungspotential bergen. Keinen Unterschied kann es machen, ob weitere Tätigkeiten gleichzeitig mit der ersten aufgenommen werden oder erst nachträglich<sup>53</sup>. Beim objektiven Zusammenhang besteht also ein Wahlrecht des Dienstleistungserbringers, welchen Einheitlichen Ansprechpartner er kontaktiert. Der derzeit geltende § 3 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG<sup>54</sup> bildet ein solches Wahlrecht jedoch nicht ab und muss insoweit richtlinienkonform ausgelegt werden. Zwar gibt § 3 Abs. 2 Satz 2 VwVfG der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, eine der nach Abs. 1 Nr. 2 zuständigen Behörden als gemeinsam zuständige Behörde zu bestimmen, wenn dies unter Wahrung der Interessen der Beteiligten zur einheitlichen Entscheidung geboten ist. Allerdings handelt es sich einerseits um eine Ausnahmeregelung für spezifische Fälle, andererseits stellt sie die Entscheidung in das Ermessen der Aufsichtsbehörde. Zudem erfasst die Norm angesichts des Wortlauts nur parallele Verwaltungsverfahren und kann den nachträglichen Verbleib beim „Erst-EA“ nicht rechtfertigen. Soweit modifizierende Sonderregelungen nicht bestehen, kann das Umsetzungsdefizit mit Blick auf Art. 6 DLR nur durch eine richtlinienkonforme Auslegung überwunden werden.

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass sich das Wahlrecht immer nur auf Verwaltungsverfahren bezieht, die ihrerseits in den Anwendungsbereich der Dienstleis-

---

<sup>52</sup> Subjektive Einheitlichkeit im Sinne der Richtlinie verlangt nämlich die Zuständigkeit *der gleichen Behörde*, für *die gesamte Dauer* der Dienstleistungstätigkeit und *die Wahrnehmung aller Aufgaben* des Einheitlichen Ansprechpartners.

<sup>53</sup> Kormann (Fn. 40), S. 20 f.; Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Fn. 7), S. 27 f.; für ein weitergehendes „Mitnahmerecht“ Luch, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 149 (166 f.); Schliesky, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 43 (56 f.); Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (6); Heiß/Jedlitschka, ThürVBl 2009, 265 (267).

<sup>54</sup> Dazu Schliesky, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 3 Rn. 17 ff.

tungsrichtlinie fallen<sup>55</sup>. Ein „objektiv erkennbarer Sachzusammenhang“ kann dieses Erfordernis nicht surrogieren, so dass bspw. baurechtliche und sondernutzungsrechtliche Verfahren auch im Zusammenhang mit einer Gaststättenerlaubnis nicht über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können, soweit keine fachrechtliche oder allgemeine Erweiterung des Anwendungsbereichs der §§ 71a ff. VwVfG erfolgt ist<sup>56</sup>.

Wendet sich ein Dienstleistungserbringer an einen örtlich unzuständigen Einheitlichen Ansprechpartner, ist dieser aufgrund des Grundsatzes bürgerfreundlichen Verhaltens zur Weiterleitung oder Weiterverweisung an den örtlich zuständigen Einheitlichen Ansprechpartner verpflichtet<sup>57</sup>. Sofern dies nicht möglich ist, weil z.B. eine Zuständigkeit nicht aus einem Antrag ableitbar ist, hat er diesen zurückzusenden.

## 2. Erfasste Verfahren

Die Anwendbarkeit der §§ 71a-71e VwVfG ist nicht beschränkt auf Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sein müssen, sondern kann auch jegliche sonstige Anliegen des Einzelnen gegenüber der Verwaltung, etwa Anzeigeverfahren und Informationsbegehren erfassen<sup>58</sup>. Welche dies im Einzelnen sind, hängt von der Anordnung der Anwendbarkeit der §§ 71a ff. VwVfG durch den jeweiligen Fachgesetzgeber ab. Die weite Auslegung des Verfahrensbegriffs gebietet Art. 6 DLR, wonach der Einheitliche Ansprechpartner für alle mit der Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zusammenhängenden „Verfahren und Formalitäten“ zur Verfügung stehen muss<sup>59</sup>.

Die Verfahrensabwicklung durch die einheitliche Stelle selbst kann, da sie nicht auf den Erlass eigener Verwaltungsakte oder Verträge zielt, nicht als Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 aufgefasst werden, sondern nur als Mitwirkung in dem bei

---

<sup>55</sup> Umfassend zum sachlichen Anwendungsbereich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 ff.

<sup>56</sup> Beides lässt sich in der Umsetzungsgesetzgebung finden. So sieht § 6b GewO das Verfahren über die einheitliche Stelle für alle gewerberechtlichen Verwaltungsverfahren, also bspw. auch die Genehmigung nach § 34a GewO (Sicherheitsgewerbe) vor, die nach Art. 2 Abs. 2 DLR eigentlich nicht erfasst wird; s. dazu *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (73 f.). Die EA-Gesetze Berlin und Sachsen-Anhalt hingegen sehen eine Einbeziehung von Verfahren außerhalb des Anwendungsbereichs vor, wenn ein „enger Zusammenhang“ besteht; s. dazu Gliederungspunkt C. III. 2. a) und C. III. 7. a).

<sup>57</sup> Allgemein zu Weiterleitungspflichten *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), vor § 3 Rn. 29 ff.

<sup>58</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 18; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (4); *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (182); *Huck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 45), § 71a Rn. 35; *Röckinghausen*, NWVB 2009, 464 (465).

<sup>59</sup> Hierzu *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 (156).



der zuständigen Behörde geführten Verfahren<sup>60</sup>. Da die Aufgaben jedoch in den hoheitlichen Bereich hineinwirken – etwa die fristauslösende Entgegennahme von Anträgen (§ 42 Abs. 2 i. V. m. § 71b Abs. 2 VwVfG) oder die Bekanntgabe von Entscheidungen der zuständigen Behörde (§ 71b Abs. 5 VwVfG) – sind sie als Verwaltungsverfahren im weiteren Sinn<sup>61</sup> einzuordnen.

### 3. Anordnung im Fachrecht

Da die Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle nicht nur im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie, sondern darüber hinaus grundsätzlich für das Verhältnis Bürger-Verwaltung (bspw. im Kontext des „Bürgertelefon 115“ oder für kommunale Bürgerbüros) zur Verfügung stehen soll, hat sich der Gesetzgeber für eine Anwendbarkeit nur nach fachrechtlicher Anordnung entschieden und hierbei Anleihe an der Regelungssystematik des Planfeststellungsverfahrens genommen<sup>62</sup>. Auf diese Weise ist der Gesetzgeber zwar der Schwierigkeit entgangen, den auslegungsbedürftigen Anwendungsbereich der Richtlinie in personeller und sachlicher Hinsicht näher zu konkretisieren<sup>63</sup> oder diesen umfassend in Bezug zu nehmen und die Auslegungsschwierigkeiten so in die praktische Anwendung zu verlagern. Dennoch muss diese Regelungssystematik kritisch bewertet werden<sup>64</sup>.

Die Regelungssystematik zwingt als Ergebnis des sog. Normenscreenings, bei dem das gesamte deutsche Wirtschaftsverwaltungs- und Genehmigungsverfahren an den formellen und materiellen Vorgaben der Richtlinie zu überprüfen ist<sup>65</sup>, zu einer umfassenden Gesetzgebungstätigkeit – auf allen Ebenen und auch für den Fall, dass es keiner materiellen Änderungen bedarf. Dieses aufwändige fachgesetzliche Aufrufen der besonderen Verfahrensregeln wird dazu führen, dass dies auf die von der Richtlinie unzweifelhaft erfassten Verfahren beschränkt bleiben wird, obwohl eine einheitliche Stelle *grundsätzlich* geeignet ist, den Service der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Dafür spricht auch, dass sog. Bürgerbüros oder vergleichbare Online-Angebote ähnliche Funktionen übernehmen und zunehmende Verbreitung finden. Auch die einheitliche Behördenrufnummer 115<sup>66</sup> ist ein vergleichbares One-Stop-Government-Konzept. Dieser Aufwand sowie die dann weiterhin bestehenden Auslegungsschwierigkeiten bei fehlender fachrechtlicher Anordnung hätten vermieden werden können, wenn ein „umgekehrtes“ Modell gewählt worden wä-

<sup>60</sup> Kormann (Fn. 40), S. 28 f.; vgl. auch Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (5).

<sup>61</sup> Zum Begriff *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 30 f., 138; zur Einordnung des Einheitlichen Ansprechpartners *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (3).

<sup>62</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 17.

<sup>63</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 17 f.; zu Fragen des Anwendungsbereichs *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff.; 59 ff.; *Krames*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 2 Rn. 2 ff.

<sup>64</sup> *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (798 f.); anders *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (3 f.).

<sup>65</sup> Zum „Normenscreening“ *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), S. 1 (24 ff.); *Cornils*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 39 Rn. 6 ff.; zum rechtlichen Gehalt *Klamert*, DVBl 2008, 829 ff.; s. auch *Meschkanke*, DÖD 2008, 165 ff.

<sup>66</sup> Zu rechtlichen Fragen *Luch/Schulz*, in: Lemke/Westerfeld (Fn. 46), S. 92 ff.

re<sup>67</sup>. Denkbar wäre es, das Verfahren über die einheitliche Stelle für *alle* Genehmigungsverfahren oder zumindest solche mit Wirtschaftsbezug (vgl. bspw. die Formulierung „die Erteilung einer Genehmigung, die der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers dient“ in § 71a VwVfG a.F.<sup>68</sup>) als Regelfall zu normieren und spezialgesetzlich einen Ausschluss zu ermöglichen. Die Schwierigkeiten, den Anwendungsbereich der Richtlinie zu bestimmen, hätten für ein solches Vorgehen ebenso gesprochen, wie die vom Verfahren über die einheitliche Stelle ausgehende Kundenorientierung.

Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss also aufgrund der Umsetzungspflicht bis Ende 2009 in den jeweiligen Fachgesetzen eine Anordnung der Anwendbarkeit erfolgen. Fehlt nach Ablauf der Umsetzungsfrist in einem von der Richtlinie erfassten Verfahren eine solche, wird subsidiär die Richtlinie selbst als „Rechtsvorschrift“ die Anwendbarkeit der §§ 71a ff. VwVfG bewirken. Die vom EuGH entwickelten Grundsätze<sup>69</sup> zur unmittelbaren Wirksamkeit von Richtlinien verlangen neben einem Umsetzungsdefizit, dass die jeweilige Richtlinienbestimmung hinreichend genau und inhaltlich unbedingt ist<sup>70</sup>. Soweit die §§ 71a ff. VwVfG lediglich von einer Anordnung durch Rechtsvorschrift abhängen, können Regelungen der Richtlinie, die diese Bedingungen erfüllen, als solche Rechtsvorschriften herangezogen werden<sup>71</sup>. Etwas anderes gilt allerdings, wenn die seitens der Mitgliedstaaten erforderliche Organisationsentscheidung fehlt und ein Bundesland bis Ende 2009 keine Institution mit den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners betraut hat. Dann kann der Einzelne kein Recht auf einheitliche Betreuung durch eine bestimmte Behörde unmittelbar aus der Richtlinie herleiten<sup>72</sup>.

#### **Exkurs: Anordnung in Satzungen o.ä.**

Problematisch erscheint, ob ein fachrechtlicher Aufruf des Verfahrens über die einheitliche Stelle auch für kommunalrechtliche (oder ganz allgemein für im autonomen Satzungsrecht vorgesehene) Genehmigungs- und Anzeigeverfahren in Betracht kommt. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass in kommunaler Satzungsautonomie geregelte Verwaltungsverfahren und Anforderungen grundsätzlich auch von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst werden – die Kommunen also zum Normenscreening und zur Anpassung „ihres“ Rechts an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben verpflichtet sind<sup>73</sup>. Dies gilt neben materiell-rechtlichen Änderun-

<sup>67</sup> Windoffer, DÖV 2008, 797 (800); anders Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 (7).

<sup>68</sup> Dazu Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 61), § 71a Rn. 28 f.

<sup>69</sup> Etwa EuGH Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn. 12 (van Duyn); Rs. 8/81, Slg. 1982, 53, Rn. 25 (Becker).

<sup>70</sup> EuGH Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn. 12 (van Duyn); Rs. 8/81, Slg. 1982, 53, Rn. 25 (Becker); König, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Handbuch Europarecht, 2006, § 2 Rn. 47.

<sup>71</sup> Schulz, NdsVBl 2009, 97 (99).

<sup>72</sup> Kormann (Fn. 40), S. 58.

<sup>73</sup> Beispiele bei Luch/Schulz in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (107 ff.); im Kontext der bundesweiten Geltung von Genehmigungen Schulz ebd., S. 175 (189 ff.).

gen – bspw. der Anpassung der Zulassungspflicht für Gewerbetreibende auf kommunalen Friedhöfen<sup>74</sup> – auch für die verfahrensrechtlichen Vorgaben, also die Genehmigungsfiktion, bei der unproblematisch ein Verweis auf § 42a VwVfG denkbar ist, und das Verfahren über die einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG. Hinsichtlich dieser besonderen Verfahrensgestaltung ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch die Anordnung im Satzungsrecht im Ergebnis eine andere Behörde, ein anderer Hoheitsträger bzw. eine andere Selbstverwaltungskörperschaft – je nach Ansiedlungsmodell – „mit Arbeit belastet wird“. Grundsätzlich deckt die Satzungsautonomie auch die Regelung verfahrensrechtlicher Fragen ab, in der beschriebenen Konstellation erscheint dies jedoch aufgrund der Auswirkungen ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung nicht unproblematisch. Dafür spricht auch der Umstand, dass der rheinland-pfälzische Gesetzgeber diese Problematik gesehen und explizit geregelt hat<sup>75</sup>.

Aufgrund der beschränkten Kompetenzen der Selbstverwaltungskörperschaften ist davon auszugehen, dass eine Anpassung des Satzungsrechts zwar möglich ist, der Einheitliche Ansprechpartner durch diesen Vorgang allein allerdings nicht zur Abwicklung des betreffenden Verfahrens verpflichtet ist. Die Anordnung des besonderen Verfahrens durch das VwVfG („durch Rechtsvorschrift“), die in diesem Fall in Form der Satzung vorliegt, reicht ebenfalls nicht, da so nur ein Anspruch auf die besondere Verfahrensgestaltung besteht, eine zusätzlich Zuweisung der Aufgabe an eine Organisationseinheit aber zwingend ist<sup>76</sup>. Sobald allerdings in den Organisations- oder Aufgabenzuweisungsgesetzen der Länder ein Verweis auf § 71a VwVfG vorgenommen wird oder die Aufgabenwahrnehmung des Einheitlichen Ansprechpartners für alle Verfahren im Anwendungsbereich der Richtlinie oder solche, bei denen eine Anordnung durch Rechtsvorschrift vorliegt, festgeschrieben ist, erscheint dies auch für kommunale Satzungen ausreichend. Eine explizite Ermächtigung wie in Rheinland-Pfalz besitzt insoweit lediglich deklaratorischen Charakter. Umso wichtiger ist es jedoch, sicherzustellen, dass mit der Anordnung im Kommunalrecht zugleich auch eine Verpflichtung zur Bereitstellung der relevanten Informationen einhergeht. Ob die Regelungen der Länder dies – wie die Regelung in Rheinland-Pfalz – in ausreichender Weise abdecken, erscheint fraglich<sup>77</sup>, lässt die Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner aber unberührt.

---

<sup>74</sup> *Schulz*, KommJur 2009, 441 ff.

<sup>75</sup> § 1 Abs. 3 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz (GVBl 2009, 355): „Rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können in den von ihnen erlassenen Rechtsvorschriften vorsehen, dass darin geregelte Anzeige- oder Genehmigungsverfahren nach Maßgabe dieses Gesetzes über die einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können; die hierfür erforderlichen Informationen stellen sie den einheitlichen Ansprechpartnern zur Verfügung“.

<sup>76</sup> Vgl. zur vergleichbaren Problematik der fehlenden Anordnung im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie und der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie Gliederungspunkt C. I. 3.

<sup>77</sup> S. dazu *Schulz* in diesem Band, S. 149 (164).

#### 4. Geltung bestimmter Vorgaben auch für die zuständigen Behörden

Nach § 71a Abs. 2 VwVfG gelten bestimmte Vorgaben der §§ 71a ff. VwVfG auch für die zuständigen Behörden – allerdings auch nur insoweit, als dass das Verfahren über die einheitliche Stelle fachgesetzlich für anwendbar erklärt wurde. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass bspw. Art. 7 DLR zwischen Informationspflichten der Einheitlichen Ansprechpartner und der zuständigen Behörden differenziert und Art. 8 DLR für beide Wege – nach Wahl des Dienstleistungserbringers – die vollständig elektronische Verfahrensabwicklung verbindlich vorgibt. Die in Abs. 2 genannten Vorschriften sind unabhängig von der Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner stets von der zuständigen Behörde zu beachten. Im Einzelnen handelt es sich um die Pflicht zur Ausstellung einer Empfangsbestätigung für eingereichte Anträge und andere Unterlagen oder Erklärungen, die eine Frist in Lauf setzen (§ 71b Abs. 3 VwVfG), die Pflicht nach § 71b Abs. 4 VwVfG zur Mitteilung über die Unvollständigkeit von Anzeigen oder Anträgen, die Bekanntgabefiktion bei Zustellung von Verwaltungsakten in das Ausland, die Informationspflichten der zuständigen Behörde nach § 71c Abs. 2 VwVfG und vor allem den Anspruch des Einzelnen auf elektronische Verfahrensabwicklung nach § 71e VwVfG.

#### 5. Weiterleitungsfunktion des Front-Office

§ 71b VwVfG stellt die Kernnorm des Änderungsentwurfs dar, in dem sie die Grundzüge des „Verfahrens über die einheitlichen Stelle“ regelt. Hierzu gehört zunächst in Abs. 1 die Umschreibung der einheitlichen Stelle als Front-Office, nämlich die Verpflichtung, Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen – von außen entgegenzunehmen und unverzüglich – d.h. ohne schuldhaftes Zögern – an die zuständige(n) Behörden(n) weiterzuleiten. Ob diese Behörden dem gleichen Rechtsträger zugeordnet sind oder verbandsebenenübergreifendes Tätigwerden erforderlich wird, ist dabei irrelevant. Die Tätigkeit der einheitlichen Stelle betrifft „Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen“. Aus der umfassenden, sich teilweise überschneidenden Aufzählung kann der Schluss gezogen werden, dass alle erdenklichen Behördenkontakte<sup>78</sup> erfasst sein sollen, abgesehen von Informationsbegehren, die § 71c VwVfG speziell regelt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass, jedenfalls im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie, auch die Beschaffung von Dokumenten, die ihrerseits aus einem behördlichen Verfahren hervorgehen, zu den Aufgaben der einheitlichen Stellen gehört. Sie muss etwa im Rahmen von gewerberechtlichen Erlaubnisverfahren nach §§ 34 bis 34e GewO auch die vorgreiflichen Anträge auf Ausstellung von Registerauszügen (etwa Bundeszentral-, Gewerbezentral-, Insolvenz- und Handelsregister) abwickeln und an die Erlaubnisbehörde weiterleiten. Die einheitliche Stelle steht damit nicht nur in einem Dreiecksverhältnis zum Antragsteller und einer zuständigen Behörde, sondern in einem Netz von Behördenkontakten.

---

<sup>78</sup> So auch *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 (156).

Die für eine umfassende Unterstützung von Antragstellern naheliegende Betrauung der einheitlichen Stelle mit der Überprüfung auf offensichtliche Fehler und Unvollständigkeit ist nicht vorgesehen. Sie wird in der Gesetzesbegründung als nicht ausgeschlossen bezeichnet<sup>79</sup> und damit in den Bereich eines freiwilligen Service verschoben bzw. der ergänzenden landesrechtlichen Regelung überlassen<sup>80</sup>.

## 6. Fristen

§ 71a Abs. 2 VwVfG normiert für das *Inlaufsetzen* von Fristen eine unwiderlegliche Zugangsfiktion dergestalt, dass Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen am dritten Tage nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen gelten. Die Vorschrift ist im Zusammenhang mit § 42a VwVfG über den Eintritt einer Genehmigungsfiktion nach fruchtlosem Ablauf einer Bearbeitungsfrist zu sehen. Während § 42a Abs. 2 VwVfG für den Fristbeginn den „Eingang der vollständigen Unterlagen“ als maßgeblich benennt, wollte der Gesetzgeber offenbar für das Verfahren über die einheitliche Stelle durch § 71b Abs. 2 Satz 1 VwVfG einen Kompromiss zwischen dem durch Art. 13 Abs. 3 Satz 2 DLR gebotenen Fristbeginn ab Eingang beim Einheitlichen Ansprechpartner<sup>81</sup> und dem entsprechend der Systematik des Verwaltungsverfahrensrechts und der Verbandskompetenzen maßgeblichen Eingang bei der zuständigen Behörde erreichen<sup>82</sup>. Wegen der Unwiderleglichkeit<sup>83</sup> der Drei-Tages-Fiktion bleibt der Eingang bei der einheitlichen Stelle der Auslöser für den Fristbeginn, der lediglich um drei Tage verzögert erfolgt. Dies entspricht insoweit dem Zweck der Richtlinie, dass eine verspätete Weiterleitung durch die einheitliche Stelle nicht zu Lasten des Antragstellers geht<sup>84</sup>. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum eine Bearbeitungsfrist festgelegt und ihr dann drei Tage hinzugerechnet werden, anstatt von vornherein eine einheitliche Frist zu bestimmen. Auf diese Weise ist die maximale Dauer der Verfahrensabwicklung bei Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle länger als bei unmittelbarem Behördenkontakt. Im Sinne der Richtlinie, die die

---

<sup>79</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 18.

<sup>80</sup> Bspw. in Schleswig-Holstein; s. dazu Gliederungspunkt C. III. 8. c); demgegenüber wird zum Teil vertreten, dass sich diese Pflicht des Einheitlichen Ansprechpartners bereits aus § 25 VwVfG ergebe; s. *Röckinghausen*, NWVBl 2009, 464 (466).

<sup>81</sup> Dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 29; *Kormann* (Fn. 40), S. 17; a.A. *Nesseldreher*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 7), S. 155; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799).

<sup>82</sup> Vgl. Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 16, 19, 32; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (5); *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (183 f.); ähnlicher Vorschlag, allerdings bezüglich Fristwahrung durch den Antragsteller, bereits durch *Nesseldreher*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 7), S. 154.

<sup>83</sup> So auch *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (184).

<sup>84</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 18; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799); *Ziekow*, GewArch 2007, 179 (183).

subjektive Perspektive des Antragstellers<sup>85</sup> und das Einreichen der Unterlagen als maßgeblich erachtet, ist dies nicht<sup>86</sup>.

Da nach Satz 2 Fristen durch den Eingang bei der einheitlichen Stelle *gewahrt* werden, besteht also ein Unterschied von drei Tagen hinsichtlich des Inlaufsetzens und des Wahrens von Fristen. Zu den Gründen einer solchen Differenzierung schweigt die Gesetzesbegründung<sup>87</sup>. Die Umsetzung eines konsequent zu Ende gedachten One-Stop-Government-Ansatzes kann eigentlich nur darin bestehen, in beiden Fällen den Eingang beim Front-Office zum einzig maßgeblichen Zeitpunkt zu machen<sup>88</sup>, zumal Fehler in der dahinter geschalteten Behördenkommunikation nicht zu Lasten des Antragstellers gehen dürfen.

Unabhängig davon, ob eine Drei-Tages-Fiktion gewählt wird oder der Eingang beim Einheitlichen Ansprechpartner maßgeblich ist, werden von § 71b Abs. 2 VwVfG verbandsebenenübergreifende Fragen ausgeblendet. Grundsätzlich kann nämlich nur der Zugang bei der zuständigen Behörde fristwährend wirken<sup>89</sup>. Zuständig in diesem Sinne bleibt die materiell sachbearbeitende und -entscheidende Stelle. Dem Zugang bei einer anderen Behörde käme zukünftig Rechtswirkung zu. Dem Gesetzgeber ist es zwar nicht versagt, derartige Wirkungen vorzusehen bzw. gesetzlich anzuordnen, jedoch bleibt jeder (Landes-) Gesetzgeber hierbei grundsätzlich auf seinen Hoheitsbereich beschränkt<sup>90</sup>. Das heißt, dass der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber zwar bspw. normieren kann, dass er den Zugang bei Bundesbehörden oder Behörden anderer Bundesländer seinerseits anerkennt, jedoch muss eine solche Rechtswirkung aus dem Gesetz explizit abzulesen sein, da sie im Widerspruch zu dem regelmäßig in den §§ 1 ff. der Landes-VwVfG beschriebenen Anwendungsbereich steht<sup>91</sup>. Fristwährende „einheitliche Stellen“ nach § 71b Abs. 2 Satz 2 VwVfG sind damit streng genommen nur solche, die dem gleichen Rechtsträger – bspw. dem Land – zugeordnet sind. Insoweit wäre eine ausdrückliche Klarstellung in den Landes-VwVfG angebracht – da sich diese auch

<sup>85</sup> Dazu *Schliesky*, DVBl 2005, 887 (890); *ders.*, in: *ders.* (Fn. 1), Teil I, S. 1 (15); *Neidert*, ebd., S. 117 (122, 131); *Kormann* (Fn. 40), S. 20; *Windoffer*, DVBl 2006, 1210 (1214).

<sup>86</sup> *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100).

<sup>87</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 18 f.

<sup>88</sup> Unbedenklich findet diese Regelung *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799) unter Hinweis auf *Nesseldreher*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 7), S. 154; die Aussage von *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (4): „Für den Beginn des Fristlaufs kommt es auf den Zugang bei der einheitlichen Stelle an“, kann der gesetzlichen Formulierung nicht entnommen werden.

<sup>89</sup> *Clausen*, in: *Knack* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl. 2004, § 24 Rn. 23, § 31 Rn. 40; s. auch *Knopp*, LKRZ 2007, 251 (254).

<sup>90</sup> Die Auswirkungen einer (vertraglichen) Vereinbarung über eine Anerkennung des Zugangs bei einer anderen Behörde (konkret: Europäisches Patentamt) waren Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Bundespatentgericht (Beschluss v. 23.11.2004, 11 W [pat] 41/03, abgedruckt in: GRUR 2005, 525 ff.). Auch dieses betonte die Notwendigkeit klarer Regelungen angesichts der mit dem Zugang verbundenen Rechtswirkungen (für Dritte).

<sup>91</sup> S. auch *Ernst*, DVBl. 2009, 953 (960).

nicht in Widerspruch zu der Bundesregelung stellt, hätten die Länder aus Gründen der Rechtssicherheit diesen Weg auch in Abweichung vom Grundsatz der sog. Simultan- oder Parallelgesetzgebung gehen sollen. Auch im Bundes-VwVfG wäre eine solche Regelung notwendig, da auch für bei Bundesbehörden durchgeführte Verfahren der Eingang bei einheitlichen Stellen der Länder fristwährend wirken muss, um eine richtlinienkonforme Umsetzung zu gewährleisten.

## 7. Mitteilungspflichten/Empfangsbestätigung

§ 71b Abs. 3 VwVfG verpflichtet zur Erteilung einer auch in der Praxis üblichen Eingangsbestätigung und dient der Umsetzung des Art. 13 Abs. 5 DLR. Antragstellern in Verfahren, für die eine Bearbeitungsfrist besteht, wird somit ein Anspruch auf Ausstellung einer Empfangsbestätigung eingeräumt. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sind hiervon nach Art. 13 Abs. 3 DLR sämtliche Genehmigungsverfahren betroffen<sup>92</sup>. Auszustellen ist die Bestätigung durch die zuständige Behörde, die nach § 71a Abs. 2 VwVfG auch in nicht über einheitliche Stellen abgewickelten Verfahren zur Ausstellung verpflichtet ist. Die Übermittlung erfolgt nach dem Grundsatz des Abs. 5 über die einheitliche Stelle, soweit das Verfahren über sie abgewickelt wird.

§ 71b Abs. 4 VwVfG regelt den Umgang mit unvollständigen Antragsunterlagen. Die zuständige Behörde ist verpflichtet, den Betroffenen unverzüglich über nachzureichende Unterlagen zu informieren. Sie hat folglich auch eine Pflicht zur unverzüglichen Prüfung eingegangener Unterlagen. Die Regelung dient der Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 DLR und geht insoweit darüber hinaus, als sie sich nicht auf Genehmigungsverfahren beschränkt. Unklar ist, inwieweit auch die einheitliche Stelle im Rahmen ihrer Pflicht zur Unterstützung des Antragstellers bzw. Anzeigepflichtigen und zum Hinwirken auf eine zügige Verfahrensbearbeitung zumindest bei offensichtlichen Mängeln eingereichter Unterlagen gehalten ist, einen Hinweis zu erteilen. Zwar kann sie mangels Kompetenz zur Sachentscheidung keine endgültige Beurteilung der Vollständigkeit treffen und daher auch nicht die Weiterleitung bis zum Nachreichen evident fehlender Unterlagen verzögern<sup>93</sup>. Der ihr durch die Dienstleistungsrichtlinie zugeschriebenen Rolle als Unterstützerin des Antragstellers mit dem Zweck der Verfahrenserleichterung gebietet aber jedenfalls bei ins Auge springenden Fehlern die Erteilung eines Hinweises. Zudem kommt eine landesrechtliche Normierung einer solchen Prüfverpflichtung in Betracht<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Selbst wenn die Genehmigungsfiktion fachgesetzlich in Übereinstimmung mit den Richtlinienvorgaben ausgeschlossen ist, da auch in diesen Fällen eine Bearbeitungsfrist angegeben werden muss, deren Nichtbeachtung allerdings sanktionslos bleibt.

<sup>93</sup> So auch *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (183), der allerdings noch weiter geht und bereits ein Recht, auf Fehler hinzuweisen, ablehnt.

<sup>94</sup> Bspw. in Schleswig-Holstein; s. dazu Gliederungspunkt C. III. 8. c).

## 8. Bekanntgabe und Zustellung

Eine wichtige Ausprägung des One-Stop-Government-Gedankens sowie des subjektiven Behördenbegriffs ist § 71b Abs. 5 VwVfG, der für die gesamte Verfahrenskorrespondenz – einschließlich der Bekanntgabe von Verwaltungsakten – den Weg über die einheitliche Stelle vorschreibt, wenn der Antragsteller das Verfahren auf diese Weise begonnen hat. Bei Verwaltungsakten hat der Dienstleistungserbringer jedoch die Möglichkeit, eine Direktbekanntgabe durch die zuständige Behörde zu verlangen.

Bei dem Gebot an die zuständigen Behörden, Mitteilungen über die einheitliche Stelle zu übermitteln, handelt es sich um eine Ordnungsvorschrift, die der Verwaltung einen nicht näher definierten Abweichungsspielraum belässt. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, sollen hierfür nicht Zweckmäßigkeitserwägungen der Verwaltung ausreichen, sondern die Interessen des Antragstellers im Vordergrund stehen, etwa durch Vermeidung offensichtlich unsinniger Verfahrenshandlungen<sup>95</sup>. Aus Art. 6 Abs. 1 DLR ergibt sich eine solche Abweichungsmöglichkeit nicht. Vielmehr steht hier die Einheitlichkeit im Vordergrund, also die Möglichkeit des Antragstellers, sich nur an eine einzige Stelle wenden zu müssen und auch nur von dieser einzigen Stelle Rückmeldungen zu bekommen. Daher sollte im Anwendungsbereich der Richtlinie von der Abweichungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht werden, solange nicht der Antragsteller selbst ausdrücklich einen Direktkontakt mit der zuständigen Behörde wünscht.

Im Gesetzgebungsverfahren war zunächst gefordert worden, dass Verwaltungsakte im Regelfall über die zuständige Behörde und nur auf ausdrückliches Verlangen des Antragstellers über die einheitliche Stelle bekannt gegeben werden sollen – in Umkehrung des nun in § 71b Abs. 5 VwVfG eingeführten Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Dies widerspräche zum einen dem Gedanken der Richtlinie, die Gesamtheit der erforderlichen Verfahren über einen Einheitlichen Ansprechpartner zu kanalisieren, zum anderen kann bereits aus der Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle bei der Antragstellung die konkludente Erklärung abgeleitet werden, dass der Antragsteller auch Rückmeldungen der jeweiligen Behörden nur über die einheitliche Stelle erhalten möchte, wenn er nicht ausdrücklich etwas anderes verlangt<sup>96</sup>.

## 9. Unterstützungspflichten der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden

Im Rahmen des Verfahrens nach §§ 71a-71e VwVfG werden die einheitliche Stelle und die zuständigen Behörden nicht nur jeweils im Außenverhältnis zum Antragsteller bzw. Anzeigepflichtigen verpflichtet. Auch untereinander müssen sie zusammenarbeiten, um eine reibungslose Verfahrensabwicklung zu gewährleisten. § 71d VwVfG ist daher eine der Amtshilfe vergleichbare Vorgabe – sie verpflichtet

---

<sup>95</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 19.

<sup>96</sup> So auch *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799); *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (184).



ganz allgemein zur gegenseitigen Unterstützung. Anders als bei der Amtshilfe nach §§ 4 ff. VwVfG ist die gegenseitige Unterstützung eine dauernde Aufgabe<sup>97</sup>. Die dabei im ursprünglichen Entwurf enthaltene Alternativformulierung für die Länder („die Pflicht zur Unterstützung besteht auch gegenüber einheitlichen Stellen oder sonstigen Behörden des Bundes oder anderer Länder“) ist in der Endfassung entfallen<sup>98</sup>, so dass verbandsebenenübergreifende Konstellationen zumindest nicht explizit einer Regelung zugeführt wurden<sup>99</sup>.

Die Unterstützungspflichten müssen nach der Richtlinie gegenüber allen einheitlichen Stellen und gegenüber allen zuständigen Behörden bestehen – unabhängig davon, ob diese dem gleichen Rechtsträger zugeordnet sind oder nicht. Dass dies der Fall sein soll, wird zwar in der Gesetzesbegründung erwähnt<sup>100</sup>, aufgrund der Abweichung vom allgemein beschriebenen Anwendungsbereich und den Grenzen der Verbandskompetenz wäre eine gesetzliche Regelung jedoch wünschenswert gewesen<sup>101</sup>. Eine Überwindung der Grenzen der Verbandskompetenz lässt sich unter der derzeit geltenden Rechtslage nur dadurch rechtfertigen, dass aufgrund der Simultangesetzgebung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder im Wege einer gegenseitigen Anerkennung jede Behörde durch das für sie geltende Verfahrensgesetz zur Unterstützung der Behörden im Geltungsbereich anderer Verfahrensgesetze verpflichtet wird<sup>102</sup>. Da sich die Zusammenarbeit unterhalb der Grenze gemeinsamer Institutionen und Entscheidungsbefugnisse bewegt, kann nicht von einer verbotenen Mischverwaltung ausgegangen werden<sup>103</sup>. Gleichwohl sind rechtsstaatliche und demokratische Anforderungen wie Verantwortungsklarheit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu beachten<sup>104</sup>.

---

<sup>97</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 20.

<sup>98</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 20; demgegenüber analysiert *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799), den Entwurf des 4. VwVfÄndG noch ausgehend von dieser Fassung.

<sup>99</sup> Dies gilt zumindest für die Bundesebene; in § 71d Satz 1, 2. Hs. ThürVwVfG findet sich hingegen eine abweichende Formulierung; s. *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (267).

<sup>100</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 16/10493, S. 20.

<sup>101</sup> So geht auch *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (799), davon aus, dass eine Alternativformulierung für die Länder erforderlich ist, um die „wissenschaftsseitig angemahnte Möglichkeit zur Überschreitung der Verbandskompetenz“ zu realisieren; auch der Bremische Senat ging offensichtlich zunächst vom Erfordernis einer expliziten (gesetzlichen) Regelung verbandsebenenübergreifender Sachverhalte aus; vgl. LT-Drs. 17/813: „Da über die EA alle einschlägigen Verfahren und Formalitäten abzuwickeln sein müssen, muss das Tätigwerden der EA gegebenenfalls auch außerhalb der Zuständigkeit seines Verwaltungsträgers zugelassen und geregelt werden. Dabei sind Beteiligungen von zuständigen Behörden in anderen Bundesländern und auch Behörden des Bundes von Fall zu Fall zu regeln“.

<sup>102</sup> *Schliesky*, in: *Leible* (Fn. 53), S. 43 (68 f.); *Luch*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 149 (159 f., 162 ff.); *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (182 f.); *ders./Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 6 Rn. 27.

<sup>103</sup> Anders offenbar *Scholz*, in: *Bauer u.a.* (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, 2006, S. 169 (175 f.).

<sup>104</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen s. bereits Gliederungspunkt B. II. 3. m.w.N.

§ 71d VwVfG lässt hier mit dem bloßen Unterstützungsgebot die notwendige Klarheit vermissen.

In der Koordinierungsaufgabe der einheitlichen Stelle liegt ihr Mehrwert<sup>105</sup>; mit ihrem Aufgabenprofil aus § 71b VwVfG allein wäre sie nicht mehr als ein Bote. Im Interesse des Antragstellers muss die einheitliche Stelle sich gegenüber der zuständigen Behörde für eine ordnungsgemäße Verfahrenserledigung einsetzen und ihm einen Überblick über den Verfahrensstand geben können<sup>106</sup>. Daher ist es um so unerfreulicher, dass § 71d VwVfG in seinem Regelungsgehalt so vage bleibt. Das Regelbeispiel („insbesondere“) der Information über den Verfahrensstand gibt wenig Aufschluss, vor allem über die Verbindlichkeit von Unterstützungsersuchen. Insofern wäre es zur Verwirklichung der beschriebenen Ziele der Richtlinie und eines in sich stimmigen One-Stop-Government sachgerecht gewesen, von der Funktion eines „reinen“ Verfahrensmittlers, der sich überwiegend auf Botenfunktionalitäten beschränken muss, abzuweichen und weitergehende „Verfahrensmanager“-Modelle<sup>107</sup> – unter Wahrung der sachlichen Zuständigkeiten, aber bei Zuweisung formell verfahrensleitender Kompetenzen – im VwVfG zu verankern. Einerseits wird die Verwaltungspraxis zeigen, wie der Einheitliche Ansprechpartner im vom VwVfG beschriebenen Rahmen zu einer effektiven Institution ausgebaut werden kann. Andererseits bleibt es den Ländern unbenommen, die Unterstützungspflichten der Behörden auch gesetzlich zu konkretisieren<sup>108</sup>.

Bspw. muss die einheitliche Stelle, um ihre Aufgabe der Unterstützung von Antragstellern zu erfüllen, jederzeit zur Auskunft über den Verfahrensstand in der Lage sein. Eine entsprechende Pflicht wird aus Art. 6 Abs. 1 DLR, der Aufgabe der Verfahrensabwicklung, abgeleitet<sup>109</sup> und in § 71d Satz 2 VwVfG normiert. Dabei kann die Auskunft zum Verfahrensstand – schon aus Datenschutzgesichtspunkten, aber auch weil die einheitliche Stelle Verwaltungsverfahren nicht selbst inhaltlich bearbeitet, sondern nur abwickelt – keinen allzu hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Wenngleich § 71d Satz 2 VwVfG ausdrücklich nur den Informationsfluss zwischen einheitlicher Stelle und zuständigen Behörden regelt, besteht eine Pflicht

---

<sup>105</sup> So auch *Kormann* (Fn. 40), S. 18 f.

<sup>106</sup> *Ziekow*, WiVerw 2008, 176 (178).

<sup>107</sup> Dazu *Neidert*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil I, S. 117 ff.; *Luch*, ebd., S. 149 ff.; kritisch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (7).

<sup>108</sup> So geht auch *Huck*, in: *Bader/Ronellenfitsch* (Fn. 45), § 71d Rn. 2, davon aus, dass die Unterstützungspflicht des § 71d VwVfG einer gesetzlichen Konkretisierung bedürfe; anders *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (266), die eine „nähere Ausgestaltung ... im Rahmen von Verwaltungsvorschriften“ für zulässig erachten. Bereits innerhalb eines Landes erscheint diese Argumentation hinsichtlich der Einbindung von Selbstverwaltungskörperschaften fraglich. In jedem Fall lassen sich länderübergreifende Konkretisierungen nur durch Gesetz oder in Form von Verwaltungsabkommen realisieren; vgl. auch *Rückinghausen*, NWVBl 2009, 464 (467).

<sup>109</sup> *Europäische Kommission* (Fn. 81), S. 29; *Windoffer*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 7), S. 34; vgl. auch *Ziekow/Windoffer*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 6 Rn. 25.

zur Mitteilung des Verfahrensstandes auch gegenüber dem Antragsteller bzw. Anzeigepflichtigen<sup>110</sup>.

Eine effektive Realisierung der Auskunftspflicht wird sich – angesichts der Abwicklung von Verfahren bei verschiedensten Behörden bundesweit durch die einheitliche Stelle – nur mit Hilfe einer elektronischen Vernetzungsmöglichkeit aller Behörden realisieren lassen. Eine Elektronisierung der behördlichen Binnenkommunikation ist von der Richtlinie zwar nicht rechtlich vorgegeben, jedoch faktisch zwingend<sup>111</sup>.

## II. Parallelgesetzgebung der Länder

Ausgehend vom Grundsatz der Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahren<sup>112</sup> haben bzw. werden die Bundesländer ihre Verfahrensgesetze anpassen, soweit dies nicht aufgrund einer dynamischen Verweisung entbehrlich ist. Abweichungen der Länder von den bundesrechtlichen Vorgaben sind nicht ersichtlich. Eine Ausnahme bildet lediglich die ausdrückliche Erweiterung der Unterstützungspflicht des § 71d VwVfG auch auf länderübergreifende Sachverhalte und die Einbeziehung von Bundesbehörden<sup>113</sup>.

Die nachfolgende tabellarische Übersicht dokumentiert die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesländer. Der brandenburgische Gesetzgeber hat sich aus Anlass des 4. VwVfÄndG und der neuen §§ 8a ff. VwVfG entschlossen, zukünftig auf ein eigenes Verfahrensgesetz zu verzichten und die bundesrechtlichen Vorgaben aufgrund einer dynamischen Verweisung auch zur Grundlage landesrechtlicher Sachverhalte zu machen<sup>114</sup>.

Bundesland	Normen	Fundstelle
Baden-Württemberg	§§ 71a ff. LVwVfG	GBI 2009, 363
Bayern	Art. 71a ff. BayVwVfG	GVBl 2009, 376
Berlin	dynamische Verweisung	
Brandenburg	dynamische Verweisung	
Bremen	§§ 71a ff. BremVwVfG	BermGBI 2009, 234
Hamburg	§§ 71a ff. HmbVwVfG	GVBl 2009, 113

<sup>110</sup> Amtl. Begr. BT-Drs. 16/10493, S. 17.

<sup>111</sup> Ziekow, LKV 2009, 385 (391); Knopp, LKRZ 2007, 251 (253); Luch/Schulze, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (299); Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 8 Rn. 4.

<sup>112</sup> Näher geschildert bei Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, Einführung Rn. 25 ff.; kritisch: Wahl, NVwZ 2002, 1192 (1194); Röhl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 30 Rn. 9; jüngst Burgi, JZ 2010, 105 (111).

<sup>113</sup> So bspw. in Thüringen; s. dazu Heiß/Jedlitschka, ThürVBl 2009, 265 (267).

<sup>114</sup> Zu den Gründen LT Drs. 4/7370, S. 32 ff.; dazu Schulze, LKV 2009, 547 ff.

Hessen	§§ 71a ff. HVwVfG	GVBl I 2009, 253
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 71a ff. VwVfG MV	GVOBl 2009, 666
Niedersachsen	dynamische Verweisung	
Nordrhein-Westfalen	§§ 71a ff. VwVfG NRW	GVOBl 2009, 296
Rheinland-Pfalz	dynamische Verweisung	
Saarland	§§ 71a ff. VwVfG SL	ABl 2009, 674
Sachsen	dynamische Verweisung	
Sachsen-Anhalt	dynamische Verweisung	
Schleswig-Holstein	§§ 138a ff. LVwG SH	GVOBl 2009, 573
Thüringen	§§ 71a ff. ThürVwVfG	GVBl 2009, 592

### III. Ergänzende Regelungen in den Landesgesetzen

Obwohl aufgrund der Simultan- und Parallelgesetzgebung ein Gleichlauf der Verwaltungsverfahrensgesetze sichergestellt wird, finden sich in einigen Landesgesetzen ergänzende und konkretisierende Vorgaben. Zwar hat kein Bundesland den Konsens für das VwVfG aufgekündigt und „sein“ Verfahren über die einheitliche Stelle anders ausgestaltet, jedoch wurde zum Teil ein besonderes Verfahrensrecht in den Aufgabenübertragungs-, Organisations- oder Errichtungsgesetzen getroffen. Diese ergänzenden und konkretisierenden Regelungen sind einerseits den Besonderheiten des jeweiligen Verortungsmodells geschuldet, andererseits aber auch auf die Defizite der Vorgaben des 4. VwVfÄndG rückführbar. Deutlich wird dies bspw. an den Regelungen zur „Zuständigkeit“ des Einheitlichen Ansprechpartners, die vom VwVfG ausgespart wurde und daher unter Rückgriff auf die allgemeinen Grundsätze des § 3 VwVfG bestimmt werden muss<sup>115</sup>, im Landesrecht zum Teil aber detailliert geregelt wurde.

In nahezu allen Bundesländern – mit Ausnahme von Sachsen und Bayern<sup>116</sup> – wurde bereits gesetzlich eine Erweiterung des personellen Anwendungsbereichs auf Inländer vorgenommen<sup>117</sup>, während die sachliche Erweiterung der Ausnahmefall geblieben und in der Regel dem Ordnungsgeber überantwortet wurde<sup>118</sup>. An-

<sup>115</sup> Dazu Gliederungspunkt C. I. 1.

<sup>116</sup> Vgl. auch *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (387).

<sup>117</sup> Exemplarisch § 2 Abs. 1 S. 2 EA-Gesetz Schleswig-Holstein (GVOBl 2009, 577): „Der Service der Anstalt kann von in- und ausländischen Dienstleistungserbringern in Anspruch genommen werden“.

<sup>118</sup> Bspw. § 2 Abs. 1 S. 4 EA-Gesetz Schleswig-Holstein (GVOBl 2009, 577): „Durch Verordnung kann die für die betroffenen Branchen oder Nicht-Dienstleistungen fachlich zuständige oberste Landesbehörde nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 sowie im Benehmen mit der für die Umsetzung der DLRL zuständigen obersten Landesbehörde den Anwendungsbereich um alle oder einzelne vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommene Branchen oder um Nicht-Dienstleistungen erweitern“.

dersherum sehen einige Landesgesetze vor, dass im Fall der bundesrechtlichen Erweiterung – bspw. in der GewO – wiederum ein landesrechtlicher Ausschluss vorgesehen werden kann<sup>119</sup>.

Schließlich finden sich in einigen Bundesländern Vorgaben zur elektronischen Verfahrensabwicklung nach § 71e VwVfG<sup>120</sup> – sei es für den Außenkontakt in Form der verpflichtenden Vorgabe bestimmter Portalfunktionen<sup>121</sup> oder für die intra- und transbehördliche Kommunikation<sup>122</sup>, die in anderen Ländern in eigenständigen E-Government-Gesetzen geregelt wurden<sup>123</sup>.

## 1. Baden-Württemberg

### a) Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners/Wahlrecht

Während auf Bundesebene die Frage eines Wahl- bzw. Mitnahmerechts des Dienstleistungserbringers bei verschiedenen „zuständigen“ Einheitlichen Ansprechpartnern und nachträglichen Erweiterungen des ursprünglichen Verfahrens, vor allem im verbandsebenen- und länderübergreifenden Kontext kritisch gesehen wird, hat man sich in Baden-Württemberg für ein solches Wahlrecht entschlossen. Angesichts der Ansiedlungsentscheidung – Allkammermodell einerseits, optional zusätzlich bei den Land- und Stadtkreisen<sup>124</sup> – und dem Umstand, dass sich die Zuständigkeit zum Teil primär sachlich (bei den Kammern), zum Teil vorrangig territorial (bei den Kreisen) bestimmt andererseits, wird es oft zu „Doppelzuständigkeiten“ kommen. Neben dem Wahlrecht sieht das baden-württembergische EA-Gesetz daher vor allem auch Streitbeilegungs- und Koordinierungsmechanismen vor, die

---

<sup>119</sup> Bspw. § 5 S. 2 EA-Gesetz Brandenburg (GVBl 2009, 262): „Sofern in Bundesgesetzen das Verfahren über eine einheitliche Stelle für Verwaltungsverfahren angeordnet wird, die nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG unterfallen, kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung davon abweichende Regelungen treffen“.

<sup>120</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 205 ff.

<sup>121</sup> Bspw. § 4 Abs. 3 EA-Gesetz Baden-Württemberg (zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/5345 v. 27.10.2009): „Entscheidet sich der Dienstleistungserbringer ausschließlich zur Durchführung eines elektronischen Verfahrens, hat er die im Dienstleistungsportal des Landes Baden-Württemberg dafür vorgesehenen elektronischen Funktionen zu nutzen“.

<sup>122</sup> Bspw. § 4 Abs. 1 EA-Gesetz Brandenburg (GVBl 2009, 262), der festlegt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Behörden in der Regel auf elektronischem Weg erfolgt. Einzelheiten dieser Zusammenarbeit können gem. Abs. 2 durch Rechtsverordnung geregelt werden. Dies betrifft bspw. Vorgaben zur Sicherstellung der elektronischen Verfahrensabwicklung und elektronischen Kommunikation (im Innenverhältnis der beteiligten Behörden), die Festlegung der Befugnisse zum Datenzugriff und Datenaustausch und die zu nutzenden Formulare und Formblätter.

<sup>123</sup> Bspw. in Schleswig-Holstein; vgl. zum dortigen E-Government-Gesetz (GVOBl 2009, 398) *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.; *ders.*, DÖV 2010, 225 ff.

<sup>124</sup> Dazu sogleich unter Gliederungspunkt D. I.

inhaltlich Parallelen zu § 3 VwVfG aufweisen<sup>125</sup>. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Baden-Württemberg<sup>126</sup> folgende Regelungen:

§ 2 Zuständigkeit

(1) <sup>1</sup>Einheitliche Ansprechpartner sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern [...]. <sup>2</sup>Die Zuständigkeit der Kammern richtet sich nach deren sachlicher und örtlicher Zuständigkeit. <sup>3</sup>Die Industrie- und Handelskammern sind zudem sachlich zuständig für Verfahren und Anfragen, für die nicht die sachliche Zuständigkeit einer anderen Kammer begründet ist. <sup>4</sup>Sind von einem Verfahren oder einer Anfrage mehrere Einheitliche Ansprechpartner nach diesem Absatz betroffen, so ist der Einheitliche Ansprechpartner sachlich zuständig, in dessen Zuständigkeitsbereich der Schwerpunkt der Anfrage oder des Verfahrens fällt. <sup>5</sup>Ist die Zuständigkeit zweifelhaft, ist bis zur Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit durch die betroffenen Kammern derjenige Einheitliche Ansprechpartner zuständig, der für die Abwicklung des Verfahrens oder der Anfrage in Anspruch genommen wurde.

(2) <sup>1</sup>Einheitliche Ansprechpartner sind zudem die Landkreise und die Stadtkreise [...]. <sup>4</sup>Die Zuständigkeit der Landkreise und der Stadtkreise richtet sich nach deren örtlicher Zuständigkeit.

(3) <sup>1</sup>Die Zuständigkeit eines nach Absatz 1 oder 2 zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners wird durch Erklärung des Dienstleistungserbringers begründet. <sup>2</sup>Die Inanspruchnahme verschiedener zuständiger Einheitlicher Ansprechpartner für ein Verfahren oder eine Anfrage ist nicht zulässig. <sup>3</sup>Bei einem Wechsel des zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners durch den Dienstleistungserbringer bleiben nach § 42a Absatz 2 und § 71b Absatz 2 Satz 1 LVwVfG bereits in Lauf gesetzte Fristen unberücksichtigt.

**b) Neubeginn von Fristen**

§ 4 Abs. 3 enthält eine Ergänzung der Fristenregelungen des VwVfG, indem für den Fall des Wechsels des betreuenden Einheitlichen Ansprechpartners durch den Dienstleistungserbringer oder Anfragenden die Fristen neu in Lauf gesetzt werden. Diese Vorgabe erscheint zunächst unter Zugrundelegung eines One-Stop-Government-Konzepts nicht sachgerecht<sup>127</sup>, zumal in der Regel eine Weiterleitung an die zuständigen Behörden schon erfolgt sein wird, und nur die Betreuung im Front-Office wechselt – in diesem Fall bspw. eine bereits zum Großteil verstrichene Frist neu beginnen zu lassen, ist nicht erforderlich. Zudem steht sie auch im Widerspruch zur Systematik der §§ 71a und 42a VwVfG, zumal für den Fristbeginn gerade nicht der Zugang beim Einheitlichen Ansprechpartner, sondern bei der zuständigen Behörde maßgeblich ist. Inwieweit gemeinschaftsrechtlich ein Wahlrecht

<sup>125</sup> Zu § 3 VwVfG *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 3 Rn. 31 ff.

<sup>126</sup> „Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner für das Land Baden-Württemberg (EAG BW)“; zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/5345 v. 27.10.2009.

<sup>127</sup> Allgemein zu Fristen s. Gliederungspunkt C. I. 6.

zwischen verschiedenen Einheitlichen Ansprechpartnern besteht, ist zwar nicht abschließend geklärt – für den Fall, dass ein solches angenommen werden kann, darf es aber nicht faktisch erschwert werden. In jedem Fall wird die Norm zu praktischen Problemen bei der Fristberechnung führen, zumal die Drei-Tages-Fiktion des § 71b VwVfG dann an den Wechsel der Zuständigkeit anknüpfen müsste<sup>128</sup>.

## 2. Bayern: Zuständigkeitsregelungen

In Bayern werden vorrangig Regelungen zur örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner getroffen. Angesichts der Tatsache, dass ggf. – in Abhängigkeit der Optionsausübung durch die Kommunen – mehrere Einheitliche Ansprechpartner für ein Anliegen zur Verfügung stehen, eine sachgerechte und zwingende Entscheidung. Die Zuständigkeit der originär als Einheitliche Ansprechpartner bestimmten Kammern richtet sich nach deren sachlichen und örtlichen Zuständigkeit, fehlt eine sachliche Zuständigkeit sind subsidiär die Industrie- und Handelskammern zuständig (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 EA-Gesetz Bayern<sup>129</sup>). Ist die sachliche Zuständigkeit mehrerer Ansprechpartner gegeben – bspw. im Kontext der nach Art. 25 DLR denkbaren multidisziplinären Tätigkeiten –, richtet sich die Zuständigkeit gem. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 EA-Gesetz Bayern nach dem Schwerpunkt der Anfrage oder des Verfahrens. Bis zur Klärung einer zweifelhaften oder strittigen Zuständigkeit ist der zuerst in Anspruch genommene Ansprechpartner zur Verfahrensabwicklung verpflichtet (Satz 4). Für die Kommunen bestimmt sich die Zuständigkeit ausschließlich nach ihrer örtlichen Zuständigkeit – deckt also alle denkbaren Tätigkeiten im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ab.

Ist für ein Verfahren sowohl eine Kammer nach Art. 2 Abs. 1 als auch eine Kommune nach Art. 2 Abs. 2 EA-Gesetz Bayern sachlich und örtlich zuständig, besteht für den Dienstleistungserbringer ein Wahlrecht. Die so begründete Zuständigkeit gilt dann für die gesamte Verfahrensabwicklung – anders als im Verhältnis zum Direktkontakt mit den zuständigen Behörden besteht also keine Möglichkeit des Dienstleistungserbringers, Einzelteile aus dem Gesamtverfahren herauszulösen und über einen anderen Einheitlichen Ansprechpartner abzuwickeln.

---

<sup>128</sup> Anders offenbar die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/5345, S. 16): „Da es dem Dienstleistungserbringer unbenommen bleiben soll, den für ihn sachlich zuständigen Einheitlichen Ansprechpartner zu wechseln, ist im Hinblick auf einen ggf. bereits in Gang gesetzten Fristenlauf nach § 42a Absatz 2 und 71b Absatz 2 Satz 1 LVwVfG in Satz 3 bestimmt, dass der bereits verstrichene Zeitraum unberücksichtigt bleibt. Der mit dem Wechsel verbundene Eingriff in den Verfahrensablauf soll nicht zu Lasten der zuständigen Behörde deren Entscheidungszeitraum verkürzen und damit den Eintritt einer Genehmigungsfiktion begünstigen können. Die Regelung ermöglicht zudem eine Bestimmung des Fristbeginns ohne weiteren Verwaltungsaufwand“.

<sup>129</sup> „Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG)“, zitiert nach dem Entwurf der Staatsregierung v. 17.11.2009, LT-Drs. 16/2627.

Schließlich wird eine Regelung zur Veränderung der Umstände, die die sachliche Zuständigkeit begründen<sup>130</sup>, während des laufenden Verfahrens getroffen (Art. 2 Abs. 4 EA-Gesetz Bayern). Diese sieht, vergleichbar mit § 3 Abs. 3 VwVfG für die örtliche Zuständigkeit eine Fortführung durch den zuerst befassten Einheitlichen Ansprechpartner vor. Anders als bei § 3 Abs. 3 VwVfG steht diese Befugnis zur Weiterführung jedoch nicht unter dem Vorbehalt der Wahrung der Interessen der Beteiligten und der einfachen und zweckmäßigen Durchführung des Verfahrens, sondern gilt in jedem Fall.

### 3. Berlin

#### a) Allgemeine Erweiterung auf Annexverfahren

Der Aufgabenbereich des Einheitlichen Ansprechpartners ist differenzierter geregelt als in anderen Ländern und geht im Interesse eines Mehrwerts für die Wirtschaft über den zwingenden Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus. Zunächst umfasst er gem. § 2 Abs. 1 EA-Gesetz Berlin<sup>131</sup> die Tätigkeit als „Kontakt- und Informationsstelle“ für Dienstleistungsempfänger und für Unternehmen, für letztere auch als „Verfahrensbegleiter“. Eine Bezugnahme auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie findet sich hier nicht, so dass die Stelle grundsätzlich auch für Anliegen im Zusammenhang mit anderen unternehmerischen Tätigkeiten zur Verfügung steht<sup>132</sup>, dann allerdings nicht mit der vollständigen Abwicklungsleistung nach §§ 71a ff. VwVfG, die zusätzlich einer Anordnung durch Rechtsvorschrift bedarf.

Sodann erweitert § 2 Abs. 3 Satz 2 EA-Gesetz Berlin die Pflicht zur Entgegennahme und Weiterleitung von Verfahrenskorrespondenz über die vorschriftsmäßig angeordneten Verfahren hinaus um solche Angelegenheiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen unter §§ 71a ff. VwVfG fallenden Verfahren (sog. „Annexverfahren“) stehen. Es bleibt allerdings unklar, wonach das Vorliegen eines Zusammenhangs beurteilt werden soll. Die Gesetzesbegründung nennt als Voraussetzungen eine einheitliche Lebenslage oder ein einheitliches Anliegen, für die mehrere Anzeige- oder Genehmigungsverfahren in der Zusammenschau ein einheitliches Ganzes für das Tätigwerden ergeben<sup>133</sup>. Hinzu kommt, dass in derartigen

---

<sup>130</sup> Angesichts der Vergleichbarkeit kann zur Auslegung auf § 3 Abs. 3 VwVfG zurückgegriffen werden, so dass bspw. Änderungen tatsächlicher und rechtlicher Art erfasst werden; vgl. dazu ausführlich *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 3 Rn. 47 ff.

<sup>131</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin (EAG Bln)“ als Art. I des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“; GVOBl 2009, 674.

<sup>132</sup> LT-Drs. 16/2586, S. 24 ff.; zur Auslegung des Begriffs der „unternehmerischen Tätigkeit“ kann wohl auf § 71a VwVfG a.F. zurückgegriffen werden; s. dazu *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 61), § 71a Rn. 28 f.

<sup>133</sup> LT-Drs. 16/2586, S. 27.



Annexverfahren eine Weiterleitung an Behörden, deren Verfahren nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen (z.B. Finanzämter), jedenfalls im elektronischen Verkehr einiger organisatorischer Vorkehrungen bedarf, um einen reibungslosen Dokumenten- und Informationsaustausch zu ermöglichen. Sinnvoll wäre daher eine Regelung durch Rechtsverordnung oder zumindest Verwaltungsvorschrift, welche Verfahren als zusammenhängend angesehen werden können<sup>134</sup>.

Die sog. Annexverfahren (bspw. steuerrechtliche und bauordnungsrechtliche Formalitäten) nimmt der Einheitliche Ansprechpartner ebenfalls entgegen und leitet sie an die zuständigen Behörden weiter. Zudem werden auch Beratungs- und Informationspflichten eingeführt, die besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen der §§ 71a bis e VwVfG aber ausdrücklich ausgeschlossen. Vermutlich zielt dieser Ausschluss insbesondere darauf ab, einen Anspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung nach § 71e VwVfG auszuschließen. Dafür spricht auch der Umstand, dass die vergleichbare Regelung in Sachsen-Anhalt die Geltung des § 71e VwVfG für Annexverfahren ausdrücklich suspendiert, die der übrigen Normen des Verfahrens über die einheitliche Stelle aber unberührt lässt. Insoweit wäre die „Trennung“ von One-Stop- und E-Government mit eigenständigen Anwendungsbereichen bereits im allgemeinen Verfahrensrecht die sachgerechte Lösung gewesen. Anders als in den meisten Ländern wurde in Berlin also eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs bereits im Gesetz verwirklicht und nicht dem Verordnungsgeber überantwortet. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Berlin folgende Regelungen:

#### § 2 Aufgaben

(3) <sup>1</sup>Der Einheitliche Ansprechpartner ist für die Begleitung von wirtschafts- und unternehmensbezogenen Verwaltungsverfahren zuständig, die gemäß Anordnung durch Rechtsvorschrift über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden können. <sup>2</sup>Anträge, Anzeigen und Unterlagen für Verwaltungsverfahren, die in einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit den Verfahren nach Satz 1 stehen, nimmt der Einheitliche Ansprechpartner ebenfalls entgegen und leitet sie an die zuständigen Behörden weiter. <sup>3</sup>Zu diesen Verfahren berät und informiert der Einheitliche Ansprechpartner und erteilt auf Nachfrage Auskünfte über die Verfahrensdurchführung und den Verfahrensstand bei den zuständigen Behörden. <sup>4</sup>Die besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen des Teils V Abschnitt 1 a VwVfG finden auf Verwaltungsverfahren nach Satz 2 keine Anwendung.

#### b) Konkretisierung des § 71d VwVfG

In Berlin findet sich zudem eine ausdrückliche Ermächtigung des Einheitlichen Ansprechpartners, von den zuständigen Behörden die für seine Tätigkeit erforderlichen Auskünfte einzuholen und in Unterlagen Einsicht zu nehmen. Diese Vor-

---

<sup>134</sup> So die Regelung in Sachsen-Anhalt; s. dazu Gliederungspunkt C. III. 7. a).

schrift konkretisiert den recht vage formulierten § 71d VwVfG<sup>135</sup>. § 3 EA-Gesetz Berlin lautet wie folgt:

Der Einheitliche Ansprechpartner ist berechtigt, von den zuständigen Behörden die erforderlichen Informationen und Auskünfte einzuholen sowie in die von den Unternehmen oder zuständigen Behörden zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen Einsicht zu nehmen.

#### 4. Mecklenburg-Vorpommern

##### a) Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners

Positiv zu bewerten ist die umfangreiche Regelung der Zuständigkeiten der Einheitlichen Ansprechpartner in Mecklenburg-Vorpommern. § 2 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern<sup>136</sup> verpflichtet zunächst die gemeinsame Koordinierungsstelle, alle Anfragen und Anträge zu übernehmen, für die nicht unverzüglich eine sachliche oder örtliche Zuständigkeit bestimmt werden kann. Inwieweit diese Zuständigkeit vorläufig oder dauerhaft bestehen soll, wird nicht erwähnt und dürfte somit davon abhängen, ob die Koordinierungsstelle einen anderen zuständigen Ansprechpartner ermitteln kann. Im Fall des Antragsübergangs bei einem unzuständigen Ansprechpartner ist dieser verpflichtet, innerhalb von drei Tagen im Einvernehmen mit dem betroffenen anderen Ansprechpartner eine Entscheidung herbeizuführen. Hilfsweise entscheidet die Koordinierungsstelle. Anders als die Regelung in Baden-Württemberg wird jedoch für den Fall der „Doppelzuständigkeit“ kein Wahlrecht vorgesehen, sondern eine Zuständigkeit nach inhaltlichem Schwerpunkt. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern folgende Regelungen:

##### § 2 Zuständigkeiten

(1) <sup>1</sup>Die in § 1 Absatz 1 genannten Kammern nehmen die Aufgabe für Inländer und für Angehörige anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union oder anderer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum jeweils in ihrem sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereich wahr, soweit nicht in den Absätzen 2 bis 4 etwas anderes geregelt ist. <sup>2</sup>Die Industrie- und Handelskammern werden auch für Dienstleistungserbringer des nicht gewerblichen Bereiches tätig.

(2) Der Einheitliche Ansprechpartner, bei dem die gemeinsame Koordinierungsstelle angesiedelt ist, ist zuständig für alle Anfragen und Anträge, für die nicht unverzüglich eine sachliche oder örtliche Zuständigkeit bestimmt wer-

---

<sup>135</sup> Dazu Gliederungspunkt C. I. 9.

<sup>136</sup> „Gesetz zur Errichtung von Stellen mit der Bezeichnung Einheitlicher Ansprechpartner und zur Übertragung von Aufgaben auf die Wirtschaftskammern (EAPG M-V)“ als Art. 1 des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt in Mecklenburg-Vorpommern“; zitiert nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2779 v. 09.09.2009.

den kann, sowie für die Weiterleitung der auf dem zentralen Portal eingegangenen Anträge und Anfragen, die nicht automatisch zugeordnet werden.

(3) Wenn nach den Angaben des Dienstleistungserbringers die Zuständigkeit mehrerer Einheitlicher Ansprechpartner in Mecklenburg-Vorpommern in Betracht kommt, ist der Einheitliche Ansprechpartner, bei dem der überwiegende Teil der Bezugspunkte liegt, zuständig.

(4) <sup>1</sup>Geht eine Anfrage oder ein Antrag bei einem unzuständigen oder nicht allein zuständigen Einheitlichen Ansprechpartner ein, hat dieser innerhalb von drei Tagen eine Entscheidung über die Zuständigkeit im Einvernehmen mit den betroffenen Einheitlichen Ansprechpartnern herbeizuführen. <sup>2</sup>Ist eine Entscheidung binnen dieser Frist nicht getroffen, entscheidet die gemeinsame Koordinierungsstelle.

## b) Unterstützungspflichten

Auch hinsichtlich der Unterstützungspflichten der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden aus § 71d VwVfG enthält das EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern ergänzende Regelungen. Allerdings sind diese ebenfalls nicht geeignet, die konkreten Handlungspflichten der Beteiligten detailliert zu umschreiben. § 6 Abs. 2 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet die Einheitlichen Ansprechpartner dazu, die „Einhaltung von Fristen ... durch geeignete Maßnahmen“ zu unterstützen. Nach § 9 Abs. 2 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern müssen die Einheitlichen Ansprechpartner der jeweils zuständigen Behörde mitteilen, wenn sie Kenntnis von Umständen nach Abs. 1, also der Gründung von Tochtergesellschaften, deren Tätigkeiten einer Genehmigungsregelung unterworfen sind und Änderungen der Situation, die dazu führen könnten, dass die Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung nicht mehr erfüllt sind, erhalten.

## 5. Niedersachsen: Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners

In Niedersachsen soll sich die örtliche Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners nach der des jeweiligen Landkreises, der kreisfreien oder großen selbstständigen Stadt bestimmen<sup>137</sup>. Dieser Grundsatz wurde jedoch nicht ausdrücklich in das niedersächsische EA-Gesetz<sup>138</sup> aufgenommen, sondern ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz des § 3 VwVfG. Hinzu kommt allerdings die Option nach § 1 Abs. 2 Satz 1 EA-Gesetz Niedersachsen das für Wirtschaft zuständige Ministerium in Anspruch zu nehmen. Einschränkende Voraussetzungen, wann dieser Weg offen steht, fehlen in der gesetzlichen Regelung, so dass von einem grundsätzlichen Wahlrecht auszugehen ist.

Das für Wirtschaft zuständige Ministerium ist außerdem zuständig, wenn sich i.S.d. § 3 Abs. 2 Satz 3 VwVfG Einheitliche Ansprechpartner mehrerer Landkreise, kreis-

---

<sup>137</sup> LT-Drs. 16/1740, S. 8 f.

<sup>138</sup> „Niedersächsisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/1740 v. 14.10.2009.

freier Städte oder großer selbstständiger Städte für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist. In diesen Fällen obliegt dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium nicht nur die Entscheidungsbefugnis des Zuständigkeitskonflikts als nach § 1 Abs. 3 EA-Gesetz Niedersachsen zuständiger Fachaufsichtsbehörde, sondern es wird im Rahmen eines gesetzlichen Selbsteintrittsrechts für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zuständig. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Niedersachsen folgende Regelungen:

(2) <sup>1</sup>Als Einheitlicher Ansprechpartner kann eine kommunale Körperschaft oder das für Wirtschaft zuständige Ministerium in Anspruch genommen werden. <sup>2</sup>Wenn sich mehrere kommunale Körperschaften als Einheitlicher Ansprechpartner für zuständig oder unzuständig halten oder wenn die örtliche Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist, kann das für Wirtschaft zuständige Ministerium über § 3 Abs. 2 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes hinaus auch bestimmen, dass es in dieser Sache die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners wahrnimmt.

## **6. Rheinland-Pfalz**

### **a) Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners**

Auch in Rheinland-Pfalz wurden ergänzende Regelungen zur Zuständigkeit getroffen. § 2 Abs. 1 Satz 2 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz<sup>139</sup> regelt die örtliche Abgrenzung zwischen den beiden Einheitlichen Ansprechpartnern. In Zweifelsfällen und wenn die Einheitlichen Ansprechpartner nicht innerhalb eines (!) Werktages eine Einigung herbeiführen, ist gem. § 2 Abs. 4 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord subsidiär örtlich zuständig. Begehrt der Anfragende lediglich Informationen (mangels Einschränkung werden sowohl Fälle des Art. 7 Abs. 1 DLR als auch der Abwicklung von Anfragen nach Art. 7 Abs. 2 DLR über den Einheitlichen Ansprechpartner erfasst), besitzt dieser ein Wahlrecht. In Fällen der Verfahrensabwicklung bestimmt sich die Zuständigkeit nach der territorialen Abgrenzung, zudem wird aber die Möglichkeit eröffnet, den (anderen, eigentlich unzuständigen) Einheitlichen Ansprechpartner vor Ort aufzusuchen und so eine Zuständigkeit zu begründen. Hervorzuheben ist die Regelung des § 2 Abs. 3 Satz 2 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz, nach der eine einmal begründete örtliche Zuständigkeit für alle weiteren Verwaltungsverfahren Geltung beansprucht. Im Prinzip ist diese Vorschrift zu begrüßen, da sie die Einheitlichkeit des betreuenden Ansprechpartners für den gesamten Lebenszyklus eines Unternehmens zu sichern sucht, es wäre jedoch ein Zuständigkeitswechsel auf Wunsch des Dienstleistungs-

---

<sup>139</sup> „Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten“ als Art. 1 des „Ersten Landesgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVBl 2009, 355.

erbringers vorzusehen gewesen. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Rheinland-Pfalz folgende Regelungen:

§ 2 Einheitliche Ansprechpartner, örtliche Zuständigkeit

(1) <sup>1</sup>Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd wird jeweils ein einheitlicher Ansprechpartner eingerichtet. <sup>2</sup>Ihr örtlicher Zuständigkeitsbereich bestimmt sich nach § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 Satz 2 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes.

(2) Sind ausschließlich Informationspflichten zu erfüllen, so ist der einheitliche Ansprechpartner örtlich zuständig, bei dem die entsprechende Anfrage zuerst eingeht.

(3) <sup>1</sup>Soll für eine antragstellende oder anzeigepflichtige Person erstmalig ein Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden, so ist der einheitliche Ansprechpartner örtlich zuständig,

1. in dessen örtlichem Zuständigkeitsbereich das Verwaltungsverfahren abgewickelt werden soll oder

2. der hierzu von dieser oder einer sie vertretenden Person vor Ort aufgesucht wird.

<sup>2</sup>Die nach Satz 1 begründete örtliche Zuständigkeit gilt auch für alle künftigen Verwaltungsverfahren, die für diese Person über einen einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden sollen.

(4) Können sich die einheitlichen Ansprechpartner in Zweifelsfällen nicht innerhalb eines Werktages über die örtliche Zuständigkeit einigen, so ist der bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord eingerichtete einheitliche Ansprechpartner örtlich zuständig.

(5) Die örtliche Zuständigkeit kann nur mit Zustimmung der antragstellenden oder anzeigepflichtigen Person geändert werden.

**b) Unterstützungspflichten**

Wie in Mecklenburg-Vorpommern sieht das EA-Gesetz Rheinland-Pfalz in § 5 eine Verpflichtung der Einheitlichen Ansprechpartner vor, die zuständige Behörde über bestimmte Tatsachen (Gründung von Tochtergesellschaften, deren Tätigkeiten einer Genehmigungsregelung unterworfen sind, Änderungen der Situation, die dazu führen könnten, dass die Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung nicht mehr erfüllt sind) zu informieren. Zudem werden auch im umgekehrten Verhältnis Informationspflichten normiert. Nach § 3 Abs. 2 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz ist der zuvor zur Verfahrensabwicklung in Anspruch genommene Einheitliche Ansprechpartner über einen Direktkontakt zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde zu informieren. „Zustellungsaufträge“ der zuständigen Behörde müssen von den Einheitlichen Ansprechpartnern unverzüglich in der vorgeschriebenen Form vorgenommen werden. Der Verweis auf die „vorgeschriebene“ Form will

dabei den Einheitlichen Ansprechpartnern keine eigene Prüfungskompetenz hinsichtlich der Zustellungs- und Bekanntgabeform zuweisen, vielmehr ist die von der Behörde gewünschte Art zu wählen. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Rheinland-Pfalz folgende Regelungen:

§ 3 Informations- und Mitteilungspflichten der zuständigen Behörde

(2) Die zuständige Behörde hat den zuvor zur Verfahrensabwicklung in Anspruch genommenen einheitlichen Ansprechpartner jeweils unverzüglich zu unterrichten, wenn

1. eine antragstellende oder anzeigepflichtige Person sich mit verfahrensbezogenen Mitteilungen unmittelbar an sie wendet oder
2. sie ihre Mitteilungen einschließlich der Bekanntgabe von Verwaltungsakten unmittelbar an eine antragstellende oder anzeigepflichtige Person weitergibt.

§ 5 Informations- und Mitteilungspflichten der einheitlichen Ansprechpartner

(1) <sup>1</sup>Die einheitlichen Ansprechpartner haben die Weitergabe von Mitteilungen der zuständigen Behörde einschließlich der Bekanntgabe von Verwaltungsakten (§ 71 b Abs. 5 Satz 1 VwVfG) unverzüglich in der jeweils vorgeschriebenen Form vorzunehmen. <sup>2</sup>Bei Bekanntgabe eines Verwaltungsakts ist der Tag der Aufgabe zur Post oder der Absendung als elektronisches Dokument der zuständigen Behörde mitzuteilen; Zustellungsnachweise sind an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

(2) Haben die einheitlichen Ansprechpartner Kenntnisse über Umstände nach § 4 [Gründung von Tochtergesellschaften, deren Tätigkeiten einer Genehmigungsregelung unterworfen sind, Änderungen der Situation, die dazu führen könnten, dass die Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung nicht mehr erfüllt sind] erlangt, so teilen sie diese der zuständigen Behörde mit.

**c) Bescheinigung der Vollständigkeit**

Eine ergänzende Regelung wird schließlich zur Empfangsbestätigung des § 71b Abs. 3 Satz 1 bzw. Abs. 4 Satz 3 VwVfG getroffen. Über den von der Richtlinie und die Vorgaben des VwVfG geforderten Inhalt hinaus ist auch die Vollständigkeit der Unterlagen zu bescheinigen. Problematisch erscheint daran, dass die Empfangsbestätigungen unverzüglich zu erteilen sind, und gerade bei komplexen Sachverhalten nicht immer gewährleistet ist, dass in dieser kurz bemessenen Frist auch eine Vollständigkeitsprüfung erfolgen kann. In diesen Fällen zwingt eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung dazu, sowohl zunächst lediglich den Empfang zu bestätigen und zu einem späteren Zeitpunkt die Vollständigkeit. Im Einzelnen trifft das EA-Gesetz Rheinland-Pfalz folgende Regelung:

§ 3 Informations- und Mitteilungspflichten der zuständigen Behörde

- (1) Ist der Antrag oder die Anzeige vollständig bei der zuständigen Behörde eingegangen, so bestätigt sie dies in der nach § 71 b Abs. 3 Satz 1 oder Abs. 4 Satz 3 VwVfG auszustellenden Empfangsbestätigung.

**7. Saarland: Konkretisierung der Unterstützungspflichten**

Auch im Saarland ist eine Konkretisierung der Unterstützungspflichten des § 71d VwVfG vorgesehen. Zuständige Behörden und Einheitlicher Ansprechpartner werden ganz allgemein – nicht nur bezogen auf den Verfahrensstand – zur Auskunftserteilung verpflichtet. Anregungen aus der Wissenschaft folgend<sup>140</sup>, wurde auch die Möglichkeit für den Einheitlichen Ansprechpartner aufgenommen, sich an die Aufsichtsbehörde der zuständigen Behörden zu wenden und „eine Beschleunigung des Verfahrens“ zu beantragen. Auch der Einheitliche Ansprechpartner wird seinerseits zur unverzüglichen Bearbeitung von Zustellungen o.ä. verpflichtet. Im Einzelnen sieht das EA-Gesetz Saarland<sup>141</sup> folgende Regelungen vor:

§ 5 Zusammenarbeit, Beschleunigungsgebot

- (1) Die zuständigen Behörden und der Einheitliche Ansprechpartner Saar sind bei der Abwicklung von Verfahren gegenseitig zur Auskunftserteilung verpflichtet.
- (2) Bei begründetem Anlass kann sich der Einheitliche Ansprechpartner Saar an die der zuständigen Behörde vorgesetzte Behörde wenden und die Beschleunigung des Verfahrens beantragen.
- (3) Der Einheitliche Ansprechpartner Saar nimmt die von ihm zu veranlassenden Zustellungen und Zuleitungen unverzüglich vor.

**8. Sachsen-Anhalt**

**a) Allgemeine Erweiterung auf Annexverfahren**

In Sachsen-Anhalt findet sich wie in Berlin eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf die sog. Annexverfahren. Neben einem objektiven Sachzusammenhang verlangt das Gesetz zusätzlich, dass die Abwicklung über die einheitliche Stelle zweckmäßig und geboten ist. Um der durch die unbestimmten Rechtsbegriffe auftretenden Rechtsunsicherheit in diesem Bereich entgegenzuwirken, sollen die verbundenen Verfahren in einer Verordnung genannt werden. Anders als in Berlin findet das Rechtsregime der §§ 71a ff. VwVfG auf die verbundenen Verfahren vollständig Anwendung, lediglich die Geltung des § 71e VwVfG wird (zudem lediglich befristet bis Ende 2012) suspendiert. Damit wird eine ehrgeizige Zielvorgabe für die Erweiterung des E-Government-Angebots im Bereich der verbundenen

<sup>140</sup> *Luch*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 149 (161 f.).

<sup>141</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Saarland (EA-Gesetz Saarland)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/9 v. 06.11.2009.

Verfahren normiert. Im Einzelnen enthält das EA-Gesetz Sachsen-Anhalt<sup>142</sup> folgende Regelungen:

§ 3 Verbundene Verfahren

(1) <sup>1</sup>Ist durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über die einheitliche Stelle nach § 2 Abs. 1 Satz 1 abgewickelt werden kann, so gilt das auch für solche Verfahren, die in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit stehen und deren Abwicklung über die einheitliche Stelle zweckmäßig und geboten ist (verbundene Verfahren). <sup>2</sup>Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, die verbundenen Verfahren nach Satz 1 durch Verordnung im Einvernehmen mit den Ministerien festzulegen, deren Belange betroffen sind.

(2) Auf verbundene Verfahren nach Absatz 1 Satz 1 findet § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 71e des Verwaltungsverfahrensgesetzes bis zum Ablauf des 31. Dezember 2012 keine Anwendung.

**b) Elektronische Behördenkommunikation**

Zudem enthält das EA-Gesetz Sachsen-Anhalt die Vorgabe, dass sich die Behördenkommunikation zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden in der Regel – mit Ausnahme der verbundenen Verfahren nach § 3 Abs. 2 – auf elektronischem Weg vollziehen soll. Einzelheiten der (elektronischen) Zusammenarbeit, bspw. zur Sicherstellung der elektronischen Verfahrensabwicklung und der elektronischen Kommunikation, zum Datenzugriff und Datenaustausch, zur Zuständigkeit und des Verfahrens für die Informationsbereitstellung, zu den Informationspflichten der zuständigen Behörden gegenüber dem Einheitlichen Ansprechpartner, können durch Verordnung geregelt werden.

**9. Schleswig-Holstein**

**a) Unmittelbarer Verweis auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie**

In Schleswig-Holstein findet sich ein unmittelbarer Verweis auf den Anwendungsbereich der Richtlinie, ohne dass es hinsichtlich der erfassten Verfahren einer zusätzlichen Anordnung im Fachrecht bedarf. Dies zeigt die Differenzierung zwischen von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Verfahren einerseits und Erweiterungen durch Rechtsvorschrift (sei es auf landes-, bundes- oder Selbstverwaltungsebene<sup>143</sup>) in § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner in Sachsen-Anhalt (EAG LSA)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt“; zitiert nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2158 v. 26.08.2009.

<sup>143</sup> S. dazu Gliederungspunkt C. I. 3.



deutlich. Im Anwendungsbereich der Richtlinie ist § 2 Abs. 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein insoweit Rechtsvorschrift i.S.d. § 71a Abs. 1 VwVfG. Diese Regelungssystematik vermeidet zwar Umsetzungsdefizite, überlässt die komplizierte Auslegung des Anwendungsbereichs aber der praktischen Handhabung. Insoweit sollten nicht eindeutige Sachverhalte im Zweifel als erfasst bewertet und über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden<sup>145</sup>. Im EA-Gesetz Schleswig-Holstein finden sich die folgenden Regelungen:

§ 2 Anwendungsbereich

(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz findet auf alle von der DLRL erfassten Dienstleistungstätigkeiten und auf solche Dienstleistungen Anwendung, deren Abwicklung über die einheitliche Stelle durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. ...

(2) <sup>1</sup>Über die Anstalt können alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden, die unter Artikel 6 DLRL fallen oder deren Abwicklung über die einheitliche Stelle durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. ...

**b) Unterstützungspflichten**

Zunächst findet sich in § 3 Abs. 1 EA-Gesetz Schleswig-Holstein eine Konkretisierung des § 71d VwVfG, die jedoch ebenfalls kaum konkrete Rechte und Pflichten des Einheitlichen Ansprechpartners und der zuständigen Behörden statuiert. Allerdings wird den Beteiligten eine gesamthänderische Verantwortung für die einfache, zügige und zweckmäßige Durchführung der Verwaltungsverfahren zugewiesen. Zudem wird die koordinierende Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners „nach innen“, also gegenüber den zuständigen Behörden, ausdrücklich festgeschrieben. Eine Konkretisierung findet sich dann in § 4 EA-Gesetz Schleswig-Holstein, der zunächst in Abs. 1 die allgemeine Unterstützungspflicht des § 71d VwVfG wiederholt und zur Erteilung von Auskunft über den Verfahrensstand verpflichtet. Abs. 3 geht darüber hinaus und begründet eine gegenseitige Verpflichtung, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Im Einzelnen regelt das EA-Gesetz Schleswig-Holstein folgendes:

§ 4 Unterstützungspflichten

(1) <sup>1</sup>Die für die Durchführung der nach § 2 Abs. 2 erfassten Verfahren und Formalitäten zuständigen Stellen sind verpflichtet, die Anstalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz zu unterstützen. <sup>2</sup>Die zuständige Stelle erteilt der Anstalt auf Nachfrage Auskunft über den Stand der bei ihr anhängigen Verfahren.

...

---

<sup>144</sup> „Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“, GVOBl 2009, 577; dazu auch *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

<sup>145</sup> Zu Zweifelsregelungen s. *Luch/Schulz* in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (114).

(3) <sup>1</sup>Die zuständigen Stellen sind verpflichtet, der Anstalt die Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese benötigt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. <sup>2</sup>Eine entsprechende Pflicht obliegt auch der Anstalt im Verhältnis zu den zuständigen Behörden.

**c) Vollständigkeitskontrolle und Fehlerprüfung durch den Einheitlichen Ansprechpartner**

Darüberhinaus findet sich im EA-Gesetz Schleswig-Holstein eine Konkretisierung der Prüfverpflichtungen und -rechte des Einheitlichen Ansprechpartners. Der Einheitliche Ansprechpartner besitzt die Kompetenz, eingehende Anträge summarisch auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler zu prüfen und den Dienstleistungserbringer ggf. hierauf hinzuweisen. Unabhängig davon ist der Einheitliche Ansprechpartner zur unverzüglichen Weiterleitung der (unvollständigen und fehlerhaften) Anträge und sonstiger Mitteilungen verpflichtet. Im Einzelnen regelt das EA-Gesetz Schleswig-Holstein:

§ 3 Aufgaben

(3) <sup>1</sup>Die Anstalt prüft eingehende Anträge und Mitteilungen summarisch auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler. <sup>2</sup>Sie leitet die Anträge und Mitteilungen unverzüglich an die zuständigen Stellen weiter. <sup>3</sup>Bei offensichtlicher Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit weist die Anstalt den Dienstleistungserbringer darauf hin; § 138 b Abs. 4 LVwG bleibt unberührt.

**d) Informationsweiterleitung über den Einheitlichen Ansprechpartner**

Zudem wird im EA-Gesetz Schleswig-Holstein ausdrücklich die Konstellation erfasst, in denen der Einheitliche Ansprechpartner als Front-Office auch bei der Abfrage von Informationen bei den zuständigen Behörden nach Art. 7 Abs. 2 DLR agiert<sup>146</sup>. Auch die eigene Verpflichtung zur Information aus Art. 7 Abs. 1 DLR wird konkretisiert und der Betrieb eines Wissen- und Informationsmanagement-Systems angeordnet. Im Einzelnen lauten die Bestimmungen des EA-Gesetzes Schleswig-Holstein:

§ 3 Aufgaben

(3) ... <sup>4</sup>Die Anstalt wickelt für die an sie herangetragenen Verfahren die gesamte Verfahrenskorrespondenz einschließlich der Zustellung und Bekanntgabe von Verwaltungsakten sowie die Weiterleitung dienstleistungsspezifischer Informationen der zuständigen Behörden nach §§ 83a und 138c Abs. 2 LVwG ab, soweit der Dienstleistungserbringer nicht etwas anderes verlangt. ...

---

<sup>146</sup> Dazu ausführlich *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (57 f.).

## 10. Thüringen: Zuständigkeitsregelungen

Zur Zuständigkeit findet sich zunächst in § 3 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz<sup>147</sup> eine Regelung für den Fall, dass von einem Verfahren mehrere einheitliche Stellen (so die Terminologie in Thüringen) betroffen sind. Zuständig ist dann die einheitliche Stelle, in deren Zuständigkeitsbereich der Schwerpunkt der Anfrage oder des Verfahrens fällt. Für Zweifelsfälle ist eine Entscheidung der Aufsichtsbehörden vorgesehen. Bis zur Entscheidung ist die einheitliche Stelle zuständig, bei der das Verfahren oder die Anfrage zeitlich zuerst anhängig wurde oder eingegangen ist. Diese Regelung für Zweifelsfälle und Doppelzuständigkeiten ist zwar zu begrüßen, in einem Allkammermodell ist jedoch zwingend auch eine grundsätzliche Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche unabdingbar. Zumal sich die Zuständigkeiten der betroffenen Kammern zum Teil auf das gesamte Territorium des Bundeslandes beziehen, ist ein ausschließlich örtliches Anknüpfen nicht denkbar. Möglich ist auch eine Zuständigkeit der Kammern in ihrem jeweiligen sachlichen Zuständigkeitsbereich, allerdings ist bei dieser Lösung eine Auffangzuständigkeit für nicht verkammerte Branchen vorzusehen. Eine solche Abgrenzung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten kann gem. § 11 EA-Gesetz durch das für Wirtschaftsrecht zuständige Ministerium im Weg der Verordnung vorgenommen werden.

In einem gewissen Widerspruch zu diesen Regelungen stehen allerdings die Vorgaben zur Errichtung gemeinsamer Geschäftsstellen einerseits und vor allem der diesbezüglichen Ausführungen in der Gesetzesbegründung andererseits. Die Begründung zu den Geschäftsstellen, die jeweils gemeinsam betrieben werden und nicht nur das Klientel einer Kammer bedienen sollen, spricht nämlich für ein Recht des Dienstleistungserbringers, zu wählen, an welche Geschäftsstelle er sich wendet. Hierzu heißt es ausdrücklich:

Die Geschäftsstellen bedienen also nicht die Klientel einer einzelnen Kammer oder eines einzelnen Beliehenen, sondern die aller einheitlichen Stellen. Auf diese Weise soll den Nutzern die Mühe abgenommen werden, die für sie zuständige einheitliche Stelle zu ermitteln.

Problematisch ist, dass die Regelungen der § 3 Abs. 1 und § 11 an die Zuständigkeit der einheitlichen Stellen, also der Kammern anknüpfen und insoweit in Widerspruch zum Abstellen auf die gemeinsam betriebenen Geschäftsstellen stehen bzw. insoweit zum Teil überflüssig erscheinen. So wird in der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 EA-Gesetz auch ausgeführt:

Absatz 1 trägt der Notwendigkeit einer Lösung für mögliche Kompetenzkonflikte Rechnung. Selbst wenn in der Praxis aufgrund des Geschäftsstellenmo-

---

<sup>147</sup> Gesetz über die Errichtung einheitlicher Stellen nach dem Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz und zur Umsetzung des Artikels 6 der Richtlinie 2006/123/EG (Thüringer ES-Errichtungsgesetz)“ als Art. 10 des „Thüringer Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVOBl 2009, 592.

dells nur in Ausnahmefällen Konflikte entstehen dürften, erscheint eine derartige Regelung gleichwohl sinnvoll.

Es steht jedoch zu erwarten, dass die auf § 11 EA-Gesetz gestützte Verordnung sowie die Kooperationsvereinbarungen zu den Geschäftsstellen insoweit eindeutige Regelungen enthalten.

## **D. Organisationsrechtliche Umsetzung: Verortungsentscheidungen der Länder**

Im Folgenden werden Verortung, Aufgaben und Kompetenzen der Einheitlichen Ansprechpartner in den Ländern, soweit bereits bekannt, erläutert. Im Saarland konnte das parlamentarische Verfahren aufgrund der Landtagswahl in der letzten Wahlperiode nicht abgeschlossen werden; allerdings wurde ein Gesetzentwurf der Landesregierung als einer der ersten in der 14. Wahlperiode in den Landtag eingebracht<sup>148</sup>.

### **I. Baden-Württemberg**

Das Land Baden-Württemberg hat sich für ein Allkammermodell entschieden<sup>149</sup>, will die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners also den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern, den Rechtsanwaltskammern und den Steuerberaterkammern sowie der Architektenkammer, der Ingenieurkammer und der Tierärztekammer des Landes übertragen. Jede Kammer ist für Anfragen und Verfahren in ihrem sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereich berufen; eine Auffangzuständigkeit für nicht dem Kammerrecht unterliegende Fälle erhalten die Industrie- und Handelskammern. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein echtes Kooperationsmodell, vielmehr wird lediglich eine Sektorsierung der „Zuständigkeiten“ vorgenommen und keine gemeinschaftliche Aufgabenerledigung etabliert.

Zusätzlich haben die Land- und Stadtkreise die Möglichkeit, freiwillig in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich als Einheitlicher Ansprechpartner zu fungieren. Dienstleistungserbringer und -empfänger haben dann ein Wahlrecht, ob sie die jeweilige Kammer oder den Kreis als Ansprechpartner in Anspruch nehmen<sup>150</sup>. Eine Verortungslösung, die sowohl Kommunen als auch Kammern berücksichtigt, soll die Vorteile beider Selbstverwaltungssysteme kombinieren, eine flächendeckende Versorgung gewährleisten und Motivationsverluste durch eine einseitige Bevorzugung eines bestimmten Selbstverwaltungssystems vermeiden<sup>151</sup>. Für den

---

<sup>148</sup> LT-Drs. 14/9 v. 06.11.2009.

<sup>149</sup> Zu den Gründen LT-Drs. 14/5345, S. 9 ff.

<sup>150</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt C. III. 1.

<sup>151</sup> LT-Drs. 14/5345, S. 11.

Dienstleistungserbringer bietet dies zudem die Möglichkeit, den für seine Anliegen am besten geeignet erscheinenden Einheitlichen Ansprechpartner – bspw. ausgehend von örtlichen oder sachlichen Kriterien – auszuwählen.

Die Zahl der einheitlichen Ansprechpartner in Baden-Württemberg gehört folglich mit mindestens 30 (Kammern) und möglichen 44 weiteren Stellen (Kreisen und kreisfreien Städten) zu den höchsten in Deutschland. Hier bedarf es einer besonders intensiven Unterstützung Anfragender bei der Suche nach einem Ansprechpartner und einer übersichtlichen Gestaltung entsprechender Portale, um dem Auftrag der Dienstleistungsrichtlinie zur Vereinfachung gerecht zu werden. Insbesondere sollten alle beteiligten Stellen verpflichtet werden, im Fall ihrer Unzuständigkeit die zuständige(n) Stelle(n) zu benennen und nicht lediglich auf die eigene Unzuständigkeit zu verweisen.

Bezüglich des Anwendungsbereiches regelt § 1 Abs. 1 EA-Gesetz Baden-Württemberg, dass der Einheitliche Ansprechpartner die ihm nach der Richtlinie zugewiesenen Aufgaben der Verfahrensabwicklung und der Informationsbereitstellung wahrnimmt. Damit ist die Tätigkeit des Ansprechpartners „Eins-zu-Eins“ auf den Geltungsbereich der Richtlinie beschränkt und die von §§ 71a ff. VwVfG offengelassene Möglichkeit der Erstreckung auf sonstige Verwaltungsverfahren bleibt insoweit ungenutzt. Die Bezugnahme auf die Dienstleistungsrichtlinie soll dagegen ersichtlich nicht deren unmittelbare Anwendung bewirken, wie § 1 Abs. 3 EA-Gesetz BW zeigt: Danach kommt eine Abwicklung von Anfragen und Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner nur in Betracht, wenn zusätzlich eine Anordnung durch eine (weitere) Rechtsvorschrift erfolgt. § 1 Abs. 3 EA-Gesetz Baden-Württemberg sorgt zugleich dafür, dass auch inländische Dienstleistungserbringer die Vorteile der Verfahrensabwicklung über einen Einheitlichen Ansprechpartner nutzen können.

## II. Bayern

Bayern hat als letztes Bundesland eine Verortungsentscheidung getroffen. Die Diskussion der letzten Jahre deutete zunächst auf eine kommunale Lösung hin – auch die IT-Umsetzung wurde maßgeblich von der AKDB ausgearbeitet und begleitet<sup>152</sup>. Mit dem am 17.11.2009 eingebrachten Gesetzentwurf wird seitens der Staatsregierung jedoch ein Kammermodell mit einer optionalen Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Gemeinden vorgeschlagen. Soweit ersichtlich, ist Bayern das einzige Bundesland, in dem die Opposition im Landtag explizit ein anderes Modell befürwortete und einen entsprechenden Gesetzesentwurf in den Landtag eingebracht hat, der eine ausschließliche Betrauung der Kreise und kreisfreien Gemeinden mit den Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner vorsieht<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Schulz, in diesem Band, S. 205 (229 f.).

<sup>153</sup> LT-Drs. 16/2390 v. 22.10.2009.

Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz Bayern weist die Aufgaben nach den Art. 71a ff. BayVwVfG im Rahmen ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit den in Bayern bestehenden Wirtschaftskammern und denjenigen der betroffenen freien Berufe zu. Für nicht verkammerte Berufe wird in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 EA-Gesetz Bayern eine sachliche Auffangzuständigkeit der Industrie- und Handelskammern begründet, die durch die Öffnungsklausel des § 1 Abs. 3a IHKG bundesrechtlich legitimiert wurde<sup>154</sup>. Weitergehend sieht Art. 2 Abs. 2 Satz 1 EA-Gesetz Bayern die Möglichkeit vor, dass Kreise und kreisfreie Gemeinden im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit ebenfalls als Einheitliche Ansprechpartner agieren. Sie müssen ihre Bereitschaft hierzu bis zum 30. Juni 2010 gegenüber dem Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie angezeigt haben, welches die teilnehmenden Kreise durch Rechtsverordnung nach Art. 5 Abs. 1 EA-Gesetz Bayern feststellt und so dem bayerischen Gesetzesvorbehalt für Organisationsentscheidungen genügt. Eine Rücknahme dieser Entscheidung ist im Rahmen des Geltungszeitraums des Gesetzes von zweieinhalb Jahren (Art. 6 EA-Gesetz Bayern) nicht vorgesehen. Die Aufgaben werden nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 EA-Gesetz Bayern als Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises mit den damit verbundenen Möglichkeiten der Fach- und Rechtsaufsicht wahrgenommen. Den Kreisen steht es dabei auch frei, die Aufgaben nach Maßgabe des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit, bspw. in Form eines Zweckverbandes, zu übernehmen.

### III. Berlin

In Berlin ist die Einrichtung eines einzigen Einheitlichen Ansprechpartners als Organisationseinheit bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung beabsichtigt. Die Kammern können gem. § 1 Abs. 2 EA-Gesetz Berlin, ebenso wie andere Wirtschaftsförderungseinrichtungen und Gewerkschaften, im Wege der Kooperation in die Tätigkeit des Ansprechpartners einbezogen werden. Kooperationsvereinbarungen ermöglichen so die Beteiligung aller an der Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners interessierten Stellen, ohne die Zahl der nach außen auftretenden Organisationseinheiten zu erhöhen. Im Verhältnis des Einheitlichen Ansprechpartners zu den Ordnungsbehörden der Bezirksverwaltung als zuständigen Behörden wird zudem in jedem der zwölf Bezirke eine zentrale Anlauf- und Beratungsstelle eingerichtet (§ 37 Abs. 7 Bezirksverwaltungsgesetz), die die Koordinierung und Bündelung von Verfahren zwischen dem Ansprechpartner (Front Office) und den einzelnen ordnungsbehördlichen Stellen (Back Office) übernimmt<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> S. dazu *Jahn*, GewArch 2009, 177 ff.

<sup>155</sup> Art. III („Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“) des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“; GVOBl 2009, 674.

## IV. Brandenburg

Brandenburg gehörte zu den ersten Ländern, die ein Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner beschlossen und verkündet haben<sup>156</sup>. Eine Besonderheit ist allerdings, dass darin nicht die Verortung der neuen Stelle, sondern im Wesentlichen deren Aufgabenbereich und das Verhältnis zu anderen Behörden geregelt ist. Die Einrichtung des Ansprechpartners soll, wie der Gesetzesbegründung entnommen werden kann, durch Erlass des Ministers für Wirtschaft erfolgen; der Einheitliche Ansprechpartner wird in Brandenburg gem. § 13 Landesorganisationsgesetz im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums errichtet. Insoweit hat man sich also – wie die Mehrzahl der Bundesländer – für eine Landeslösung entschieden. Um die Erfahrungen der Kammern und Kommunen in der Abwicklung von Genehmigungsverfahren einzubinden, wird die Arbeit des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg nach seiner Errichtung durch einen vom Wirtschaftsminister zu berufenden, beratend tätigen Beirat begleitet, dem Vertreter der Kammern und kommunalen Spitzenverbände angehören sollen<sup>157</sup>. Dieses Vorgehen soll den mit der Trägerschaft beim Land verbundenen Herausforderungen begegnen. War bisher die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen eher einseitig durch Aufsicht und Weisung geprägt, müssen jetzt gleichberechtigte Formen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe gefunden werden<sup>158</sup>.

Der Aufgabenbereich des Einheitlichen Ansprechpartners wird durch schlichten Verweis auf Art. 6, 7, 8 Abs. 1, 11 Abs. 3 DLR sowie §§ 71a-71e VwVfG umrissen und nicht weiter konkretisiert. Lediglich für die durch Art. 6, 8 DLR offen gelassene Kommunikation zwischen dem einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Behörden schreibt § 4 Abs. 1 EA-Gesetz Brandenburg im Regelfall den elektronischen Kanal vor. Hinsichtlich der elektronischen Verfahrensabwicklung und der Informationspflichten enthält § 4 Abs. 2 EA-Gesetz Bbg eine Verordnungsermächtigung für Detailregelungen durch die Landesregierung, die sich zum Teil in anderen Bundesländern in separaten (E-Government-)Gesetzen finden.

## V. Bremen

In Bremen ist nach Mitteilung des Senats die Übertragung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf die beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Bremen und Bremerhaven (Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, BIG, und Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, BIS) vorgesehen<sup>159</sup>. Beide sind als GmbH organisiert und sollen belieben werden,

---

<sup>156</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg (BbgEAPG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“; GVBl 2009, 262.

<sup>157</sup> Zu dieser Option auch *Schuppan*, VM 2009, 293 (296).

<sup>158</sup> *Schuppan*, VM 2009, 293 (296).

<sup>159</sup> LT-Drs. 17/582, S. 5.

dennoch handelt es sich um eine kommunale Verortungsentscheidung. Angesichts der Beleihung bedarf es in jedem Fall noch eines Handelns des Gesetzgebers<sup>160</sup>.

Angesichts der Aufforderung der Bremischen Bürgerschaft an den Senat, bei der Errichtung der Einheitlichen Ansprechpartner dafür Sorge zu tragen, dass diese in kommunaler Trägerschaft eingerichtet werden, die Beratung über die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen Regelaufgabe ist, nicht nur Unternehmen, sondern auch Arbeitnehmer/-innen ungehinderten Zugang zu ihren Leistungen haben und die Beratung für Dienstleistungsanbieter, die in anderen EU-Mitgliedstaaten tätig werden wollen, erfasst wird, ist davon auszugehen, dass diese Grundentscheidungen berücksichtigt werden und daher ggf. auch die Gewerkschaften oder ähnliche Organisationen in die Strukturen des Einheitlichen Ansprechpartners eingebunden werden.

## VI. Hamburg

Hamburg hat sich für ein Allkammermodell entschieden und überträgt gem. § 2 Satz 1 EA-Gesetz Hamburg<sup>161</sup> die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners der Hamburgischen Architektenkammer, der Hamburgischen Ingenieurkammer-Bau, der Handwerkskammer Hamburg, der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer, der Steuerberaterkammer Hamburg je für ihren Zuständigkeitsbereich, im Übrigen der Handelskammer Hamburg. Anders als in Baden-Württemberg handelt es sich jedoch um ein echtes Kooperationsmodell, zumal das EA-Gesetz Hamburg eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung verbindlich vorgibt. Gem. § 8 Abs. 1 EA-Gesetz Hamburg sind bis zu zwei gemeinsame Geschäftsstellen einzurichten, durch die die beteiligten Kammern als Einheitliche Ansprechpartner handeln. Um die kooperative Aufgabenwahrnehmung rechtsverbindlich und -sicher auszugestalten, werden Einzelheiten gem. § 8 Abs. 2 EA-Gesetz Hamburg durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt, der vor allem Vorgaben zum Ort der Geschäftsstellen, zur Koordination der Arbeitsabläufe, zum Wirtschaftsplan und zur Rechnungslegung enthalten soll und der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.

Die Aufgaben werden von § 2 Satz 1 und 2 EA-Gesetz Hamburg durch einen Verweis auf die Dienstleistungsrichtlinie sowie die §§ 71a ff. VwVfG konkretisiert. Der Anwendungsbereich wird durch § 3 Abs. 1 EA-Gesetz Hamburg lediglich auf Inländer erweitert, setzt aber immer eine Anordnung durch Rechtsvorschrift voraus. § 3 Abs. 2 EA-Gesetz Hamburg sieht eine Erweiterung für bundesgesetzlich

---

<sup>160</sup> Zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage der Beleihung *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 47), § 1 Rn. 79.

<sup>161</sup> „Hamburgisches Gesetz über die Durchführung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners (HmbEAG)“ als Art. 1 des „Hamburgischen Gesetzes zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie und über weitere Rechtsanpassungen“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/4484 v. 03.11.2009; ausführlich zum hamburgischen Modell, dass auch als „Kammergemeinschaftsmodell“ bezeichnet wird *Eisenmenger*, NVwZ 2008, 1191 (1192 ff.).



geregelte Verfahren durch Rechtsverordnung vor; warum eine solche Verordnungsermächtigung für landesrechtliche Verfahren fehlt, kann der Gesetzesbegründung nicht entnommen werden.

## VII. Hessen

Das Land Hessen wird drei Einheitliche Ansprechpartner bei den Regierungspräsidien jeweils für deren örtlichen Zuständigkeitsbereich einrichten. Deren Aufgabenbereich wird durch das EA-Gesetz Hessen<sup>162</sup> nur insoweit beschrieben als der Einheitliche Ansprechpartner als einheitliche Stelle im Sinne der §§ 71a ff. VwVfG eingesetzt wird. Außerdem verpflichtet § 1 Abs. 2 EA-Gesetz Hessen die Einheitlichen Ansprechpartner zur Nutzung eines vom Land betriebenen elektronischen Wissens- und Informationssystems sowie § 5 Abs. 1 EA-Gesetz Hessen zum Betrieb eines elektronischen „Antragsannahme- und Antragsverwaltungssystems“.

## VIII. Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern hat sich für ein Wirtschaftskammermodell entschieden. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern werden die Einheitlichen Ansprechpartner bei den drei Industrie- und Handelskammern (Neubrandenburg, Rostock, Schwerin) und zwei Handwerkskammern (Ostmecklenburg-Vorpommern, Schwerin) eingerichtet. Die Handwerkskammern werden dabei für Vorhaben und Anfragen in ihrem sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereich tätig, die Industrie- und Handelskammern haben gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern auch außerhalb ihres sachlichen Zuständigkeitsbereichs eine Auffangzuständigkeit. Im Übrigen beschränkt sich auch dieser Gesetzentwurf hinsichtlich der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf einen Verweis auf Art. 6 bis 8 DLR.

Anders als in den meisten anderen Bundesländern verlangt das Gesetz jedoch nicht ausdrücklich eine zusätzliche fachrechtliche Anordnung der Anwendbarkeit des Verfahrens über eine einheitliche Stelle. Vielmehr heißt es in der Gesetzesbegründung, dass eine genauere Aufgabendefinition wegen der zahlreichen Ausnahmen in der Dienstleistungsrichtlinie aufwändiger und fehleranfälliger wäre und daher nur auf Art. 6 bis 8 DLR Bezug genommen werde<sup>163</sup>. Dies könnte dafür sprechen, dass insoweit eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie in ihrem Anwendungsbereich beabsichtigt sei. Allerdings wären dann die im gleichen Gesetz vorgesehenen fach-

---

<sup>162</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner Hessen (EAH-Gesetz - EAHG)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und zur Änderung von Rechtsvorschriften“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 18/1050 v. 08.09.2009.

<sup>163</sup> Amtl. Begr. LT-Drs. 5/2779, S. 37.

gesetzlichen Aufrufe des besonderen Verfahrens, bspw. im Heilberufegesetz hinsichtlich der von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Tierärzte, entbehrlich.

Eine Besonderheit ist die Pflicht der fünf Einheitlichen Ansprechpartner, gem. § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 EA-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern bei einem der Ansprechpartner eine gemeinsame Koordinierungsstelle zu bilden, die vor allem für die zentrale Entgegennahme und Zuordnung elektronischer Anfragen und Anträge zuständig ist. Dies ist zu begrüßen, da auf diese Weise auch ein einheitlicher Außenauftritt der fünf Stellen und eine Zuordnung von Anfragen und Anträgen zum zuständigen Ansprechpartner sichergestellt werden kann. Dienstleistungserbringer und -empfänger werden so von möglichen Problemen bei der Unterscheidung der Zuständigkeiten entlastet. Die einheitlichen Ansprechpartner sind darüber hinaus zur Regelung ihrer Zusammenarbeit und Festlegung von Verfahrensstandards durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet. Insoweit bestehen weitgehende Parallelen zu der Hamburgischen Regelung, sowohl hinsichtlich einer gemeinsamen Geschäftsstelle als auch der Regelung von Details durch Kooperationsvereinbarungen.

## IX. Niedersachsen

Dass eine Beteiligung verschiedener Ebenen, vor allem auch der Landesebene, sachgerecht ist, zeigt auch die niedersächsische Verortungslösung, nach der das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie die Landkreise, die Region Hannover, die kreisfreien und großen selbstständigen Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners übertragen bekommen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz Niedersachsen). Insgesamt existieren damit in Niedersachsen 56 Einheitliche Ansprechpartner, davon die überwiegende Anzahl auf der kommunalen Ebene. Neben der gesetzlichen Zuweisung an die genannten Körperschaften ermöglicht § 1 Abs. 1 Satz 2 EA-Gesetz Niedersachsen der Landesregierung, durch Verordnung für bestimmte Verfahren andere Stellen als einheitliche Stelle zu bestimmen. Auch nach der niedersächsischen Rechtslage bedarf es immer der Anordnung des besonderen Verfahrenstypus im Fachrecht; eine Erweiterung – auch in Form einer Verordnungsermächtigung – ist nicht vorgesehen.

Da die selbstständigen Gemeinden von der Aufgabenverlagerung nicht erfasst sein sollen, wird deren Zuständigkeit in § 1 Abs. 1 Satz 4 EA-Gesetz Niedersachsen ausgeschlossen, obwohl die Gemeinden in ihrem Gebiet nach Art. 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben sind. Dies allerdings nur, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Gegen eine Aufgabenübertragung auf kreisangehörige Gemeinden, insbesondere auf Klein- und Kleinstgemeinden, spricht, dass diese regelmäßig über nur geringe personelle und sächliche Ressourcen verfügen und eher geringe Erfahrung in der Koordinierung verschiedener Genehmigungs- und Anzeigeverfahren haben. Zudem wäre eine solche Lösung bei der zu erwartenden

Häufigkeit der Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners zu kleinteilig, so dass schwerlich ein gefestigtes Erfahrungswissen bei den Gemeinden entstehen könnte.

## **X. Nordrhein-Westfalen**

Auch Nordrhein-Westfalen hat sich für ein kommunales Modell mit einer Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner auf der Kreisebene entschieden. Dieser Grundsatz wird in § 1 Abs. 2 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen<sup>164</sup> aufgestellt. Allerdings soll aus Gründen der Verwaltungseffizienz eine Reduzierung auf maximal 18 Einheitliche Ansprechpartner erfolgen. Diese zahlenmäßige Vorgabe wird allerdings lediglich „mittelbar“ durch die Vorschrift zum Inkrafttreten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen) normiert<sup>165</sup>; § 2 Abs. 3 Satz 2 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen sieht lediglich vor, dass öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gem. §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalens (GkG NRW) anzustreben sind, um eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung zu garantieren. Eine Einbindung der Kammern der berufsständischen Selbstverwaltung soll gem. § 2 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen durch Kooperationsvereinbarungen erfolgen, wobei auch eine Regelung der Beteiligung der Kammern durch Rechtsverordnung in Betracht kommt (vgl. § 6 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen).

## **XI. Rheinland-Pfalz**

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat sich (zunächst) für eine Landeslösung entschieden, hält sich im Rahmen einer Evaluation nach drei Jahren aber eine Umorganisation (auf die Kommunal- oder Kammerebene, ggf. jedoch auch auf private Anbieter) ausdrücklich offen<sup>166</sup>. Die Einheitlichen Ansprechpartner werden gem. § 2 Abs. 1 EA-Gesetz Rheinland-Pfalz jeweils bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd eingerichtet. Dort werden sie in organisatorisch unselbstständiger Form wahrgenommen, wobei die Einheitlichen Ansprechpartner eigene behördliche Funktionen im Sinne des Verfahrensrechts wahrnehmen und hierbei nach außen hin auch eigenständig auftreten.

---

<sup>164</sup> „Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (EA-Gesetz NRW)“; zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/8947 v. 01.04.2009.

<sup>165</sup> Fraglich erscheinen die Konsequenzen, wenn eine solche Einigung nicht gelingt, und inwieweit es überhaupt zulässig ist, dass Inkrafttreten eines Gesetzes von derartigen außerrechtlichen Umständen abhängig zu machen. Eine besondere Problematik ergibt sich in diesem Zusammenhang auch aus der Regelung des § 1 Abs. 3 EA-Gesetz Nordrhein-Westfalen, der die Geltung des § 3 Abs. 5 GO NRW suspendiert, nach der öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach den §§ 23 ff. GkG NRW nur zwischen benachbarten Gemeinden zulässig sind. Mangels Inkrafttretens des Gesetzes steht diese Möglichkeit eigentlich zur Bildung der 18 Einheitlichen Ansprechpartner noch gar nicht zur Verfügung.

<sup>166</sup> LT-Drs. 15/3693, S. 14.

Als Grund dieser (vorläufigen) Ansiedlungsentscheidung wird der Umstand genannt, dass durch die Einheitlichen Ansprechpartner weder eine Existenzgründungsberatung, noch eine inhaltliche Beurteilung eines Genehmigungsantrags erfolge. Daher sei die Ansiedlung auf der Kammer- oder Kommunalebene nicht erforderlich. Zudem habe sich das Land aber wegen der hohen Ungewissheit im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Einheitlichen Ansprechpartner zugunsten einer Verortung der Aufgaben in der unmittelbaren Landesverwaltung entschieden.

## XII. Saarland

Das Saarland hat sich für eine Kooperationslösung entschieden, die aufgrund der Landtagswahl und dem Grundsatz der Diskontinuität bisher nicht realisiert wurde. Träger des Einheitlichen Ansprechpartners sollen die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, die Ingenieurkammer, die Architektenkammer, die Steuerberaterkammer, die Rechtsanwaltskammer, die Tierärztekammer sowie die Gemeinden werden. Obwohl weder Gesetz noch Begründung diesen Terminus verwenden<sup>167</sup>, spricht die gewählte Organisationsstruktur dafür, dass – zumal eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden soll – eine Anstalt öffentlichen Rechts gegründet wird. Auch die Möglichkeit, Private einzubinden, die dann mit der Aufgabe der Trägerschaft beliehen werden können<sup>168</sup>, spricht für diese Annahme. Insoweit bestehen, lediglich mit Ausnahme der fehlenden Beteiligung des Landes und der Kreisebene, weitgehende Parallelen zur Verortungsentscheidung in Schleswig-Holstein. Allerdings fehlen im saarländischen Gesetz Vorgaben zur inneren Struktur der Anstalt (Organe, Satzungsautonomie etc.), das Gesetz widmet sich vorrangig der Organisation der beteiligten Träger.

Die beteiligten Gemeinden üben ihre Trägerschaft und die Aufgaben des technischen Betriebes als Auftragsangelegenheit aus und werden zu diesem Zweck in einem Pflichtverband (eGo-Saar<sup>169</sup>) zusammengefasst. Daneben bleibt der bisherige „E-Government-Zweckverband“ der Gemeinden als Freiverband bestehen.

Die beteiligten Kammern und privaten Träger sollen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners eine „Arbeitsgemeinschaft“ gründen, deren Rechtspersönlichkeit und -natur aber offen bleibt. Auch werden ihr keine besonderen Kompetenzen zugewiesen, selbst der gesetzlich vorgeschriebene Koo-

---

<sup>167</sup> „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Saarland (EA-Gesetz Saarland)“, zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/9 v. 06.11.2009.

<sup>168</sup> Zu dieser Rechtsfigur jüngst ausführlich *Bressler*, Public private Partnership im Bank- und Börsenrecht durch Beleihung mit einer Anstaltsträgerschaft, 2009; s. auch *Steiner*, in: Bauer u.a. (Fn. 103), S. 293 ff.

<sup>169</sup> Zum Freiverband „eGo-Saar“ *Schmitt*, in: Bieler/Schwarting (Fn. 46), S. 173 (188 ff.); zur Kooperation in diesem Bereich auch *Franke*, NdsVBl. 2007, 289 ff.; zum E-Government-Zweckverband Mecklenburg-Vorpommern *Henning*, KommP spezial 2/2008, 92 ff.; im Zuge der zunehmenden Europäisierung könnte sich auch der europäische Zweckverband als grenzüberschreitende Kooperationsform anbieten; s. dazu *Peine/Starke*, LKV 2008, 402 ff.

perationsvertrag zwischen den Trägern wird „von den Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft“ abgeschlossen.

Nach außen soll der Einheitliche Ansprechpartner durch eine gemeinsame Geschäftsstelle handeln. Zur Regelung ihrer Zusammenarbeit, der Zuteilung der Aufgaben, der Personalausstattung, der Finanzierung, der Haftung und der Abläufe innerhalb der Geschäftsstelle ist vorgesehen, dass die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft und der Pflichtverband eGo-Saar einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen, der gleichermaßen wie nachträgliche Änderungen der Zustimmung der Landesregierung bedarf. Die Abstimmung im Einzelnen bleibt einem paritätisch besetzten Beirat vorbehalten.

### **XIII. Sachsen**

In Sachsen wurde eine Landeslösung verwirklicht. Die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners wurden für das gesamte Bundesland der Landesdirektion Leipzig übertragen. Weitere organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben enthält das sächsische Errichtungsgesetz<sup>170</sup> nicht, es werden lediglich die Informationspflichten der Dienstleistungserbringer aus Art. 11 Abs. 3 DLR normiert und ergänzende Regelungen zur Gebührenerhebung sowie zum Datenschutz getroffen.

### **XIV. Sachsen-Anhalt**

§ 2 Satz 4 des Gesetzes über den einheitlichen Ansprechpartner in Sachsen-Anhalt ermächtigt das für Wirtschaft zuständige Ministerium, durch Verordnung im Einvernehmen mit anderen zuständigen Ministerien die für die Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners zuständige Stelle zu bestimmen. Weitere organisationsrechtliche Vorgaben enthält das EA-Gesetz hingegen nicht. Mit Beschluss des Kabinetts vom 23. September 2008 hat sich die Landesregierung für eine Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners beim Landesverwaltungsamt festgelegt<sup>171</sup>. Diese Entscheidung soll im dritten Quartal 2012 ergebnisoffen überprüft werden. Für den Fall, dass sich die gefundene Lösung, auch im Vergleich mit anderen Ländern, nicht bewährt haben sollte, ist eine Revision beabsichtigt.

### **XV. Schleswig-Holstein**

Das Land Schleswig-Holstein hat sich bereits früh positioniert und für eine kooperative Realisierung des Einheitlichen Ansprechpartners entschieden. Durch das EA-Gesetz Schleswig-Holstein wurde eine Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft der Kreise, der Gemeinden, des Landes, der Industrie- und Handels-

---

<sup>170</sup> „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner im Freistaat Sachsen (SächsEAG)“; GVBl 2009, 446.

<sup>171</sup> Auf diesen Beschluss verweist auch die Gesetzesbegründung zum EA-Gesetz Sachsen-Anhalt; s. LT-Drs. 5/2158, S. 29 f.

kammern sowie der Handwerkskammern des Landes gegründet. Insoweit bestehen mit Ausnahme der Einbindung des Landes und der Kreisebene deutliche Parallelen zur saarländischen Lösung. Die nähere Ausgestaltung bleibt einer Kooperationsvereinbarung vorbehalten, die bereits unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes am 01. Oktober 2009 unterzeichnet wurde<sup>172</sup>. Weitere Träger können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, nicht jedoch vor 2015 aufgenommen werden. Um dem Erfordernis der sachgerechten Koordinierung einer Vielzahl von Trägern, vor allem Gemeinden, gerecht zu werden, sieht das EA-Gesetz Schleswig-Holstein, insoweit ebenfalls vergleichbar der saarländischen Lösung über einen Pflichtzweckverband, die Vertretung und Wahrung der Interessen der Gemeinden und Kreise durch die kommunalen Spitzenverbände des Landes (Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Städtebund Schleswig-Holstein, Städtetag Schleswig-Holstein und Schleswig-Holsteinischer Landkreistag) vor, vgl. § 1 Abs. 6 EA-Gesetz Schleswig-Holstein. Da Kammern und Land jeweils einen Vertreter entsenden, bekommt die Anstalt so eine kommunale Prägung und die Kommunen verfügen über die Mehrheit im Verwaltungsrat. Neben dem Verwaltungsrat, der über die grundsätzliche Ausrichtung der Anstalt, insbesondere die Anstaltssatzung, die Auswahl und Einstellung der Geschäftsführung, den Wirtschaftsplan und die Aufnahme neuer Träger, entscheidet, werden die laufenden Geschäfte der Geschäftsführerin oder dem Geschäftsführer übertragen.

## XVI. Thüringen

In Thüringen wird ebenfalls ein Allkammermodell realisiert, in dem § 1 Abs. 1 EA-Gesetz<sup>173</sup> den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern, der Architektenkammer, der Ingenieurkammer, der Landestierärztekammer und der Steuerberaterkammer die Funktion der einheitlichen Stelle zuweist. § 2 EA-Gesetz eröffnet zudem die Option, juristischen Personen des Privatrechts diese Aufgaben zuzuweisen, wenn sie Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt. Erster Anwendungsfall dieser Regelung soll der Landesverband der Freien Berufe sein, der als eingetragener Verein organisiert ist<sup>174</sup>. Die Beleihung erfolgt durch Verwaltungsakt, wobei weitere Einzelheiten in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. Das operative Geschäft, vor allem der Außenkontakt, soll gemeinsamen Geschäftsstellen obliegen, deren Anzahl und Sitz vom Landesgesetzgeber nicht determiniert wird, sondern ebenso wie die Abläufe innerhalb der Geschäftsstelle durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Einheitlichen Ansprechpartnern geregelt werden sollen.

---

<sup>172</sup> Vgl. Pressemitteilung des Finanzministerium Schleswig-Holstein v. 01.10.2009; abrufbar im Archiv der Medieninformationen unter [www.schleswig-holstein.de](http://www.schleswig-holstein.de); zum schleswig-holsteinischen Modell auch *Wollesen*, Die Gemeinde SH 2009, 284 ff.

<sup>173</sup> Ausführlich dazu *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl 2009, 265 (269).

<sup>174</sup> LT-Drs. 4/4962, S. 52.

## E. Fazit

Einige Kritikpunkte der Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners im Verfahrensrecht wurden zwar bereits erörtert. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die §§ 71a ff. VwVfG einen praktikablen Rahmen für die zukünftige Tätigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner und zuständigen Behörden innerhalb einer One-Stop-Government-Struktur bewegen werden. Sowohl hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Ergänzungen durch die Landesgesetzgeber als auch der Organisationsentscheidungen ist eine große Bandbreite erkennbar. Während sich einige Länder weitgehend auf einen Verweis auf die Dienstleistungsrichtlinie und das VwVfG beschränken, entwickeln zahlreiche Länder diese rudimentären Vorgaben sachgerecht weiter. Zurückhaltung ist leider bei der Bereitschaft erkennbar, auch „Mehrwert“-Aufgaben außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie auf den Einheitlichen Ansprechpartner zu übertragen. Hinsichtlich der Verortungsentscheidungen kann an dieser Stelle keine umfassende Würdigung erfolgen – auf die Vorzüge einer kooperativen Lösung aus heutiger Perspektive wurde jedoch schon hingewiesen. Es steht aber auch zu hoffen, dass in der Pilotierungs- und operativen Phase die zum Teil erfolgte Fokussierung auf Einzelaspekte, die mit „Macht“ und politischer Profilierung verbunden sind – vor allem die sog. Verortungsdiskussion –, in den Hintergrund tritt und eine sachorientierte Umsetzung in den betroffenen Verwaltungen erfolgt. Ggf. wird es auch zu einer Revision der Entscheidungen kommen, zumal in zahlreichen Bundesländern Evaluationsklauseln vorgesehen sind<sup>175</sup>. Sollten diese tatsächlich ergebnisoffen angewendet werden, ist dies begrüßenswert und könnte als Vorbild für andere Projekte dienen. Das kritische Hinterfragen der einmal mit in der Regel großem Ressourceneinsatz verwirklichten Lösungen ist selten gegeben – auch, und gerade, weil alle beteiligten Akteure sich ungern Misserfolge eingestehen und daher nur erfolgreiche Projekte kommuniziert werden.

Betrachtet man den Prozess der Richtlinienumsetzung kritisch, zeigt sich schnell, dass insbesondere die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Rollen und Interessen erschwerend wirkte und einen enormen Abstimmungsbedarf produzierte. Im Kontext der verfahrens- und organisationsrechtlichen Umsetzung des Art. 6 DLR sollen an dieser Stelle einige Faktoren in Erinnerung gerufen werden, die einen – wie von der Dienstleistungsrichtlinie intendierten – Innovationsprozess negativ beeinträchtigen können und die man zukünftig berücksichtigen sollte:<sup>176</sup>

<sup>175</sup> Exemplarisch § 6 des „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin“ (GVOBl 2009, 674): „Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes werden die Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartner, die organisatorischen Rahmenbedingungen, die zugrunde liegenden rechtlichen Regelungen sowie die Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren überprüft“.

<sup>176</sup> Dazu demnächst umfassend Schliesky (Fn. 17).

## I. Beharrungskräfte der Ministerialbürokratie am Beispiel der Anpassung des Verwaltungsverfahrenrechts

Die erforderliche Anpassung der Rechtsgrundlagen hat sich in einigen Bereichen aufgrund des mit der Dienstleistungsrichtlinie einhergehenden Wandels der Verwaltungskultur (vom strukturierten eindimensionalen Entscheidungsablauf zum netzwerkartiger Entscheidungsverbund<sup>177</sup>, vom überkommenen Zuständigkeitsdenken zur Kundenorientierung) und den Beharrungskräften der Ministerialverwaltung relativ lang hinausgezögert, mit der Folge von Unsicherheiten, bspw. für die Konzeption einer IT-Lösung, aber auch die Verortungsdiskussion. Exemplarisch ist hier die Anpassung des Verwaltungsverfahrenrechts: Nachdem zunächst die Auffassung vertreten wurde, es bestünde kein (bzw. nur sehr eingeschränkter) Handlungsbedarf und der Einheitliche Ansprechpartner, bzw. seine besondere verfahrensleitende Rolle, ließe sich ohne größere Umstände in das bestehende System der Verfahrensgesetze einpassen, wurden mit dem 4. VwVfÄndG Rechtsgrundlagen für das Verfahren über die einheitliche Stelle und zur Genehmigungsfiktion eingeführt. Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar, dass einige Vorgaben der Richtlinie ausgespart wurden<sup>178</sup>. Zudem erscheint die Richtlinienkonformität einiger Regelungen der § 71a ff. VwVfG zweifelhaft<sup>179</sup>. Erforderlich wurde also eine Folgeanpassung, insbesondere zur Implementierung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht – bei der bereits das gesetzgeberische Verfahren zeigt, dass sich die Erkenntnis, es bedürfe gesonderter Vorgaben, erst spät durchsetzen konnte<sup>180</sup>. Problematisch an den Regelungen im VwVfG ist nicht nur der späte Zeitpunkt des Inkrafttretens, sondern auch, dass die Intention der Richtlinie an einigen Stellen nicht vollumfänglich aufgenommen wurde. Letzteres ist umso misslicher, als dass den Bundesländern aufgrund der sog. Parallel- und Simultangesetzgebung die Möglichkeit genommen ist, ihrerseits sachgerechtere Vorgaben, bspw. zur Aktivierung der verfahrensleitenden Rolle des Einheitlichen Ansprechpartners, einzuführen. Dies erscheint einem Wettbewerb um eine gute Verwaltung als Standortfaktor abträglich<sup>181</sup>. Wie die dargestellten Regelungen in

<sup>177</sup> Dazu jüngst umfassend *Siegel* (Fn. 8).

<sup>178</sup> *Schulz*, NdsVBl. 2009, 97 (101 ff.).

<sup>179</sup> *Schulz*, NdsVBl. 2009, 97 (99 ff.); *Ernst*, DVBl. 2009, 953 (958).

<sup>180</sup> Die Regelungen der §§ 8a ff. VwVfG n.F. wurden erst im Rahmen des parlamentarischen Beratungsprozesses in das „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbe-recht und in weiteren Rechtsvorschriften“ eingefügt, welches zunächst nur materiell rechtliche Fragen zum Inhalt hatte; zu den ursprünglichen Plänen, die Vorgaben der Art. 28 ff. DLR in einem eigenen „Gesetz über europäische Amtshilfe“ bzw. „IMI-Gesetz“ umzusetzen, *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (2, Fn. 7), die nunmehr aber auch die Einordnung in das allgemeine Verfahrensrecht begrüßen; vgl. *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123).

<sup>181</sup> Vgl. zur Kritik an der Simultangesetzgebung im Verfahrensrecht die Nachweise in Fn. 112. *Burgi*, JZ 2010, 105 (111), geht zutreffend davon aus, dass in den Landesgesetzen neue Verfahrenselemente erprobt und bei Erfolg zum Benchmark für andere Länder oder den Bund werden könnten. Die Ausgestaltung des Verfahrens sei „zum Objekt landespolitischer Aktivitäten prädestiniert“.



den Landesgesetzen zeigen, wird aber auch die Tendenz begünstigt, neben dem allgemeinen Verfahrensrecht auch hinsichtlich dieser Rechtsmaterien besondere Vorgaben zu schaffen – bspw. um die bundesrechtlichen zu konkretisieren oder zu erweitern.

## II. Neue Aufgaben als Machtfaktor – Konkurrenz um die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners

Die sog. Verortungsdiskussion versperrte zum Teil den Blick auf die wirklich relevanten Umsetzungsaspekte. Diese Fokussierung ist vor allem dem Bedürfnis nach politischer Profilierung geschuldet. Noch bevor die konkreten Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner bzw. die damit verbundenen Investitionen bspw. in die IT-Infrastruktur absehbar waren, äußerten alle betroffenen Akteure ihr Interesse. Dabei rückten relativ schnell ein Kommunal- und ein Kammermodell in den Mittelpunkt der Diskussion, obwohl durchaus auch andere sachgerechte Optionen zur Verfügung standen. So wurde bspw. durch das Gutachten von *Windoffer/Ziekow* die Verortung bei Privaten relativ schnell aus der Diskussion verdrängt<sup>182</sup>. Die Vertreter der Kammern und Kommunen (zum Teil auch nur deren Spitzenverbände) versprachen sich von der Verortung, verbunden mit der Übertragung neuer Aufgaben, eine Stärkung ihrer Rolle. Im Regelfall sind neue Aufgaben mit neuen Ressourcen, neuen Zuständigkeiten o.ä. verbunden, die wiederum der politischen Profilierung dienen können. Die Frage, ob die gewählte Struktur – für den Bürger als primären Adressaten – sachgerecht wäre, geriet in den Hintergrund<sup>183</sup>. Auch die Verortung bei den sog. Landesmittelbehörden war weniger von Sachgründen motiviert als vielmehr dem Umstand geschuldet, dass diese in den letzten Jahren zunehmend unter Rechtfertigungsdruck geraten (in einigen Bundesländern sogar aufgelöst wurden) und somit auf neue Aufgaben angewiesen sind. Ohne die unterschiedlichen Modelle abschließend bewerten zu können, sind diese jedoch erkennbar von den Interessen der betroffenen Akteure und nicht ausgehend von der Richtlinienintention getroffen worden. Schließlich kam der Zeitaspekt hinzu – ohne Verortungsentscheidung wäre kein sachgerechter Aufbau einer IT-Infrastruktur, keine Etablierung von Abstimmungsmechanismen o.ä. möglich gewesen, so dass (bspw. in Hessen) die relativ schnell zu realisierende Landeslösung gewählt und das zunächst anvisierte, nach hier vertretener Auffassung vorzugswürdige, Kooperationsmodell in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts nicht weiter verfolgt wurde.

<sup>182</sup> Vgl. *Windoffer*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 7), S. 54; demgegenüber steht *Lenk*, VM 2009, 241 (244 f.), „privatwirtschaftlich oder genossenschaftlich betriebenen einheitlichen Ansprechpartnern“ oder auch „Modellen einer Verwaltungsagentur“ weniger kritisch gegenüber.

<sup>183</sup> *Schuppan*, VM 2009, 293 (294).

### III. Das Fehlen eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungskooperationsrechts als Innovationshemmnis am Beispiel der Einheitlichen Ansprechpartner

Ebenfalls im Rahmen der Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner zeigte sich, dass die herkömmlichen Organisationsformen nur bedingt geeignet sind, der Umsetzung innovativer Konzepte zu dienen. Im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts kam es – ebenfalls erst nach Überwindung der Beharrungskräfte der Ministerialbürokratie – zu einer Innovation im Recht, um neuartige Verfahrensabläufe wie E-Government und One-Stop-Government sachgerecht abbilden zu können. Eine derartige Entwicklungsoffenheit war im Bereich des Organisations- und Kooperationsrechts nicht feststellbar – offensichtlich auch aus dem Grund, dass Kooperationsmodelle nur in einigen Bundesländern diskutiert wurden, während die Anpassung des VwVfG bundesweit erforderlich erschien. Die Überlegungen zur Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners bei einer Anstalt öffentlichen Rechts in Schleswig-Holstein zeigen, dass die zur Verfügung stehenden Rechtsinstitute nicht die notwendige Flexibilität zur Einbindung verschiedener Aufgabenträger bieten. Hinzu kam die Entscheidung des BVerfG zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und die Diskussion um das sog. Verbot der Mischverwaltung<sup>184</sup>, welches mittlerweile bei jeder – wie auch immer gearteten – Kooperation zum Argumentationstopos der Kritiker geworden ist. Das derzeitige Verwaltungskooperationsrecht leidet insbesondere daran, dass die Differenzierung zwischen Aufgaben und Aufgabenteilen nicht vorhanden ist<sup>185</sup> – eine Ergänzung um den sog. Verwaltungsverband erwies sich ggf. als sachgerecht.

Trotz der grundsätzlichen Vorteile einer kooperativen Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners ist auf einen kritischen Aspekt hinzuweisen. Kooperationslösungen erfordern nämlich zahlreiche vertragliche Vereinbarungen zwischen den Beteiligten, bspw. zwischen einzelnen Kommunen, um den Einheitlichen Ansprechpartner zu bilden<sup>186</sup>, sowie zur Anbindung der weiteren zuständigen Behör-

<sup>184</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt B. II. 3; zum Teil wird ausdrücklich im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie angemahnt, sich mit den Negativ-Beispielen der Vergangenheit, darunter auch die sog. ARGEn, zu befassen; s. *Schuppan*, VM 2009, 293 (298).

<sup>185</sup> Dieser Aspekt wird im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie sehr treffend von *Lenk*, VM 2009, 241 (244), auf den Punkt gebracht: „Diese Geschäftsprozesse sind künftig nicht mehr fest einbetoniert, sondern aus Modulen bzw. Teilleistungen zusammengesetzt. Das ist für das herkömmliche Denken, auch im New Public Management, noch sehr ungewohnt. Anders als bisher darf man jetzt nicht mehr nur in ganzen Aufgaben denken, die es zu erfüllen gilt. Wer einsieht, dass es im Regelfall nur Teilleistungen aus dem Prozessganzen sind, welche in ein Front Office verlagert werden, erspart sich viele unnütze Debatten über Aufweichungen der Zuständigkeitsordnung, welche das Organisationskonzept angeblich nach sich zieht. Insbesondere die Modularisierung von Prozessen ist der eigentliche Schlüssel zum Verständnis der neuen Möglichkeiten“.

<sup>186</sup> Bspw. nach § 1 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/8947 v. 01.04.2009). Dabei soll es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dele-

den. Fehlen verbindliche und konkrete gesetzliche Vorgaben, führt dies ggf. zu Rechtsunsicherheiten in der operativen Phase. Unklar bleiben bspw. die Rechtsfolgen, wenn die gesetzliche Zahl Einheitlicher Ansprechpartner nicht erreicht wird, wenn bestehende Verträge gekündigt werden, sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände wesentlich ändern oder wenn Verträge unterschiedliche Regelungen zur Haftung enthalten. Angesichts der Vielzahl der Beteiligten erscheint es im Fall vertraglicher Regelungen umso wichtiger, nach dem Best-Practice-Gedanken erfolgreiche Modelle zu beschreiben und aus diesen standardisierte Regel- und Vertragswerke abzuleiten sowie Leitfäden zu erstellen.

---

gierender Wirkung handeln. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben stellt sich hier – anders als bspw. im Kontext des Bürgertelefons 115 – kein vergaberechtliches Problem, da überhaupt nur andere Kreise und kreisfreie Städte als Kooperationspartner in Betracht kommen.



# Bewertung der Richtlinienumsetzung in Deutschland

## Die europäische Amtshilfe der §§ 8a ff. VwVfG und das Internal Market Information System

*Prof. Dr. Ute Schliesky/ Dr. Sönke E. Schulz*

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>310</b>
<b>B.</b>	<b>Die Europäische Behördenzusammenarbeit nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie .....</b>	<b>311</b>
<b>C.</b>	<b>Rechtliche Umsetzung: §§ 8a ff. VwVfG n.F. ....</b>	<b>313</b>
	I. Regelungsstandort.....	314
	II. Parallelgesetzgebung der Bundesländer .....	315
	III. Anwendungsbereich .....	316
	IV. Grundsätze der Zusammenarbeit.....	318
	V. Anwendbarkeit der „nationalen“ Amtshilfenvorschriften .....	320
	VI. Sprachregelungen .....	322
	VII. Begründungserfordernis .....	323
	VIII. Elektronische Kommunikation .....	323
	IX. Kosten.....	325
	X. Vorwarnmechanismen .....	326
	XI. Informationspflichten .....	326
	XII. Anwendbarkeit .....	327
	XIII. Erweiterung der begünstigten ausländischen Behörden .....	328
<b>D.</b>	<b>Tatsächliche (IT-)Umsetzung: Internal Market Information System ..</b>	<b>329</b>
	I. Funktionsweise .....	329
	II. Anwendungsbereich/Entwicklungsstand .....	330
	III. Rechtsgrundlagen .....	331
	IV. Rechtspflicht zur Teilnahme an IMI?.....	332
	V. Faktischer Zwang zur Nutzung von IMI.....	333
	VI. Gesetzliche Erfassung des Internal Market Information System.....	335
	1. Schleswig-Holstein.....	335
	2. Rheinland-Pfalz .....	336
	3. Sachsen-Anhalt .....	336
	4. Saarland.....	337
	5. Bayern .....	337
<b>E.</b>	<b>Ausblick .....</b>	<b>337</b>

## A. Einleitung

Die Art. 28 ff. EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR<sup>1</sup>) erlegen den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, ein System europäischer Verwaltungszusammenarbeit zu etablieren<sup>2</sup>. Ein solches System erschien erforderlich, da die Vorgaben der Art. 9 ff. DLR zur Niederlassungs- und die Art. 16 f. DLR zur Dienstleistungsfreiheit eine Begrenzung des staatlichen Kontrollinstrumentariums, vor allem des Aufnahmestaates, vorsehen. Bei den ggf. aus dem System der geteilten Verantwortlichkeiten<sup>3</sup> resultierenden Kontrolldefiziten handelt es sich jedoch nicht um eine spezifische Konsequenz der Richtlinie, auch nach der zuvor geltenden, vom Primärrecht geprägten, Rechtslage waren Kontroll- und Vollzugsdefizite nicht vollständig vermeidbar. Das System der Art. 28 ff. DLR bringt eine Verbesserung des status quo im Sinne einer Effektivierung der Wirtschaftsüberwachung mit sich, da sie konkrete Pflichten des Niederlassungsstaates und darüberhinaus ein Recht der anderen Mitgliedstaaten normiert, ein effektives Einschreiten im gemeinschaftlichen Interesse zu verlangen<sup>4</sup>. Art. 28 ff. DLR beruhen gerade auf der Erkenntnis, dass in der Vergangenheit Kontrollkompetenz und -vollzug mit dem zunehmenden Umfang grenzüberschreitender Tätigkeit nicht Schritt halten konnten<sup>5</sup>, und der weitgehenden Rückkehr der Dienstleistungsrichtlinie zur Grundidee der umfassenden (in diesem Kontext: europaweiten) Gewerbefreiheit<sup>6</sup>. Der Ausbau europäischer Amtshilfe ist daher die notwendige Kehrseite des gemeinsamen Marktes – so wie die grenzüberschreitende Tätigkeit der „gesetzestreu“ Dienstleistungserbringer im Interesse aller Mitgliedstaaten steht, muss auch die Tätigkeit der „schwarzen“ Schafe, also derjenigen, die das Recht ihres Niederlassungsmitgliedstaates nicht beachten, im Interesse aller Mitgliedstaaten wirksam unterbunden werden.

Die Umsetzung in Deutschland basiert im Wesentlichen auf zwei Pfeilern. Durch die §§ 8a ff. VwVfG wurden die *rechtlichen* Grundlagen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit geschaffen, während die *tatsächliche* und IT-Umsetzung weitgehend durch den Einsatz des „Internal Market Information System“ (IMI) gewährleistet werden soll. Aufgrund der Simultan- bzw. Parallelgesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht, die erwarten lässt, dass die Bundesländer ihr jeweiliges

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 v. 27.12.2006, 36; grundlegend dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

<sup>2</sup> Grundlegend zu Art. 28 ff. DLR Schliesky in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 ff.; Teil II, S. 91 ff.; ders., Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008; aus historischer und grundlegender Perspektive ders., Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2009; ders., DÖV 2009, 641 ff.

<sup>3</sup> Dazu Luch/Schulz, GewArch 2008, 143 ff.

<sup>4</sup> Luch/Schulz, GewArch 2008, 143 ff.

<sup>5</sup> So Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (28); s. auch Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1122).

<sup>6</sup> So Schliesky in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (24 ff.).

Verfahrensrecht entsprechend ergänzen, soweit dies nicht aufgrund einer dynamischen Verweisung entbehrlich ist<sup>7</sup>, und der europaweit einheitlichen IT-Lösung sind – anders als bspw. im Kontext der Einheitlichen Ansprechpartner und im materiellen Recht<sup>8</sup> – wesentliche Abweichungen in der Umsetzung durch die Bundesländer nicht zu erwarten. Nachfolgend soll zunächst das von den Art. 28 ff. DLR normierte System der Zusammenarbeit kurz skizziert werden (B.), bevor einerseits die neuen §§ 8a ff. VwVfG dargestellt und kritisch bewertet werden (C.), andererseits das Internal Market Information System analysiert wird (D.).

## B. Die Europäische Behördenzusammenarbeit nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Art. 28 Abs. 1 DLR statuiert die allgemeine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, sich einander Amtshilfe zu leisten und Maßnahmen zu ergreifen, die für eine wirksame Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer und ihrer Dienstleistungen erforderlich sind. Damit wird eine § 4 Abs. 1 entsprechende allgemeine Verpflichtung zur Unterstützung normiert, die – anders als das bisherige Verständnis internationaler und europäischer Amtshilfe – im Regelfall unmittelbar die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfasst und den „Umweg“ über die zuständigen Ministerien im Interesse weitergehender Effektivität entbehrlich macht.

Die Zuständigkeiten für die Kontrolle werden – insoweit dem Modell deutscher Amtshilfe vergleichbar – im Sinne eines einheitlichen Gesamtverfahrens zwischen dem Niederlassungsmitgliedstaat und dem Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung verteilt<sup>9</sup>. Beide werden jeweils im Rahmen der Befugnisse tätig, die sie in ihren Mitgliedstaaten besitzen (Art. 29 Abs. 2 Satz 2, 31 Abs. 3 Satz 2 DLR); eine Kompetenzerweiterung findet nicht statt. Dabei treffen nun auch – anders als in dem ursprünglichen Kommissionsentwurf – den Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung eigenständige Verpflichtungen und Kontrollverantwortungen (Art. 31 Abs. 1 DLR). Die Mitgliedstaaten werden auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaats, das ordnungsgemäß begründet sein muss, in Form von Informationen, Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen tätig (Art. 28 Abs. 3 DLR). Unabhängig davon können die Behörden des Mitgliedstaats der Dienstleistungserbringung auch weiterhin – unter den Voraussetzungen der Diskriminierungsfreiheit und der Verhältnismäßigkeit – von Amts wegen Kontrollen vornehmen (Art. 31 Abs. 4 DLR). Die Mitgliedstaaten haben die beantragten Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Weg zur Verfügung zu stellen (Art. 28 Abs. 6 DLR);

<sup>7</sup> Übersicht bei *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 9. Aufl. 2009, § 1 Rn. 58-64.

<sup>8</sup> Dazu die Beiträge von *Schliesky/Schulz/Neidert* und *Luch/Schulz*, in diesem Band, S. 249 ff. und 171 ff.

<sup>9</sup> *Korte*, NVwZ 2007, 501 (506 f.); *Luch/Schulz*, *GewArch* 2009, 143 ff.

hierbei sieht Art. 28 Abs. 3 DLR eine Zweckbindung der Daten und Art. 33 DLR eine Sonderregelung für personenbezogene Informationen über die Zuverlässigkeit des Dienstleistungserbringers vor. Grundsätzlich stellen jedoch die Behörden des Herkunftslandes die Überwachung des Dienstleistungserbringers sicher (Art. 30 Abs. 1 DLR). Art. 30 Abs. 2 DLR stellt insoweit klar, dass die Tatsache der Erbringung der Dienstleistung oder die Schadensverursachung in einem anderen Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung zur Ergreifung von Kontroll- und Durchführungsmaßnahmen entbindet<sup>10</sup>. Diese Behörde bleibt auch grundsätzlich zuständig für Untersagungsverfügungen o.ä. Unabhängig von den wechselseitigen Amtshilfeverpflichtungen installiert Art. 32 DLR einen ständigen Mechanismus zur Vorwarnung. Ohne Ersuchen sind vor allem die Mitgliedstaaten der Dienstleistungserbringung verpflichtet, die übrigen Mitgliedstaaten und die Kommission so rasch wie möglich zu unterrichten, sobald sie im Zusammenhang mit einer Dienstleistungstätigkeit Kenntnis von einem Sachverhalt haben, der einen schweren Schaden für Gesundheit, Sicherheit von Personen oder die Umwelt verursachen könnte. Diese angesichts der genannten Schutzgüter eher ordnungs- und sicherheitsrechtlich motivierte Informationspflicht ist in einem von der Kommission durch detaillierte Regelungen auszugestaltenden Europäischen Behördennetz zu realisieren (Art. 32 Abs. 2, 3 DLR). Grundlage des Internal-Market-Information-System (IMI) ist Art. 34 Abs. 1 DLR, durch den die Kommission die Befugnis erhält, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung bestehender Informationssysteme ein elektronisches System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten. Gerade die wechselseitigen Informationsbedürfnisse zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, das Vorwarnsystem nach Art. 32 DLR und die Mitwirkung bei Verwaltungshandlungen, auch Sanktionen, gegenüber Dienstleistungserbringern soll über dieses elektronische System der Amtshilfe abgewickelt werden. Dabei ist IMI selbst wiederum noch übergreifender angelegt – es ist beispielsweise im Rahmen der Umsetzung der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie (BQ-RL<sup>11</sup>) einzusetzen. IMI soll ein ständiges Informationssystem unter unmittelbarer Beteiligung aller zuständigen Behörden, Einheitlichen Ansprechpartner und Kontaktstellen (Art. 28 Abs. 2 DLR) darstellen, um eine wirkungsvolle Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Binnenmarktvorschriften zu gewährleisten.

Eine Ausnahme von der Grundkonzeption der geteilten Verantwortlichkeiten bildet lediglich Art. 18 DLR, der eine „Notkompetenz“ des Aufnahmestaates normiert, die ihrerseits wiederum aber in enger Abstimmung mit den Behörden des Niederlassungsstaates realisiert wird. Der Aufnahmestaat muss dabei strenge materielle Vorgaben und ein besonderes Verfahren beachten. Als einziges legitimes Handlungs- und Regelungsziel wird die „Sicherheit der Dienstleistungen“ ange-

---

<sup>10</sup> Daraus lässt sich eine Verpflichtung des Niederlassungsstaates zur effektiven Kontrolle der Anforderungen an niedergelassene Dienstleister ableiten; s. *Luch/Schulz*, GewArch 2009, 143 (147 ff.).

<sup>11</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen v. 07.09.2005, ABl L 255; dazu *Frenz*, DVBl 2007, 347 ff.



sprochen<sup>12</sup>. Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie der Abwehr von konkreten Gefahren für Rechtsgüter – insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit – einzelner Dienstleistungserbringer oder Dritter<sup>13</sup> dienen. Verfahrensrechtlich ist nach Art. 35 Abs. 2 DLR zunächst der Niederlassungsstaat zur Vornahme von Maßnahmen zu ersuchen; dieser wiederum ist verpflichtet, unverzüglich mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen werden oder aus welchen Gründen nicht gegen den Dienstleistungserbringer vorgegangen werden soll. Infolge dieser Mitteilung unterrichtet der Aufnahmestaat die Kommission und den Niederlassungsstaat, warum er die anvisierten Maßnahmen für unzureichend und welches Vorgehen er für angezeigt hält. Maßnahmen im Sinne des Art. 18 DLR – in Betracht kommen hier alle präventiven, vor allem aber repressiven Maßnahmen<sup>14</sup> – dürfen erst nach 15 Arbeitstagen ergriffen werden. Diese zeitliche Einschränkung stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsüberwachungskompetenz des Aufnahmestaates dar, da aufgrund der drohenden Gefahren regelmäßig ein schnelles Handeln angezeigt sein wird. Abhilfe schafft partiell die Eilkompetenz des Art. 35 Abs. 6 DLR, die eingreift, wenn die Beachtung der Verfahrensvorgaben zu einer Realisierung der Gefahr – also einer Störung im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne – führen würde<sup>15</sup>.

### C. Rechtliche Umsetzung: §§ 8a ff. VwVfG n.F.

Die genannten Vorschriften und das System europäischer Amtshilfe nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – bzw. auch anderer europäischer Rechtsakte<sup>16</sup> – müssen von den Mitgliedstaaten bis zum 28.12.2009 in nationales Recht umgesetzt werden (vgl. Art. 44 Abs. 1 DLR). Nachdem mit dem 4. VwVfÄndG<sup>17</sup> insbesondere der neue Verfahrenstyp der „Einheitlichen Stelle“ in das Verwaltungsverfahrenrecht eingefügt wurde<sup>18</sup>, findet sich die Umsetzung der Art. 28 ff. DLR im „Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechts-

<sup>12</sup> Ohler, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 18 Rn. 2; zum Begriff auch *ders.*, in: Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S. 157 (167 f.).

<sup>13</sup> Ohler, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 18 Rn. 4; *ders.*, in: Leible (Fn. 12), S. 157 (168).

<sup>14</sup> Ohler, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 18 Rn. 6.

<sup>15</sup> Ohler, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 18 Rn. 9; ähnlich *Günnewicht/Tiedge*, WiVerw 2008, 212 (219).

<sup>16</sup> Dies gilt insbesondere für die Regelungen der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie; vgl. dazu die Ausführungen im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich unter Gliederungspunkt C. III. und zum Internal Market Information System unter Gliederungspunkt D.

<sup>17</sup> BGBl I 2008, 2418; dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Prell*, apf 2009, 65 ff. *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.; s. auch *Ernst*, DVBl 2009, 953 ff.

<sup>18</sup> S. vor allem auch die Kommentierung der neuen Vorschriften bei *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 7).

vorschriften<sup>19</sup>. Dabei wird – vergleichbar der Regelungssystematik zur Einheitlichen Stelle<sup>20</sup> und zur Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG n.F. – kein spezifisches auf die Dienstleistungsrichtlinie bezogenes Recht geschaffen, vielmehr stellen die §§ 8a ff. VwVfG eine Rechtsgrundlage auch für andere (bestehende und zukünftige) Amtshilfeverpflichtungen aufgrund europäischen Rechts zur Verfügung<sup>21</sup>.

Die Vorschriften zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit wurden sachgerecht in einen neuen „Abschnitt 3“ in den Kontext der Vorschriften zur nationalen Amtshilfe eingegliedert. Diese finden gem. § 8a Abs. 3 VwVfG subsidiär entsprechende Anwendung. Der neue Abschnitt besteht aus fünf Paragraphen und regelt die „Grundsätze der Hilfeleistung“ (§ 8a), „Form und Behandlung der Ersuchen“ (§ 8b), „Kosten der Hilfeleistung“ (§ 8c), „Mitteilung[en] von Amts wegen“ (§ 8d) und Fragen der „Anwendbarkeit“ (§ 8e). Die abweichende Terminologie („Verwaltungszusammenarbeit“ statt „Amtshilfe“) bringt zum Ausdruck, dass nach europäischem Verständnis die Zusammenarbeit nicht mehr nur anlassbezogen vom „Ersuchen“ einer anderen Behörde abhängig ist<sup>22</sup>, sondern durch die automatisierte Einsichtnahme von Registern, den gegenseitigen beständigen Austausch von Informationen und die Nutzung gemeinsamer oder den Zugriff auf Datenbanksysteme der anderen Mitgliedstaaten ein permanenter Kontrollverbund geschaffen wird<sup>23</sup>.

## I. Regelungsstandort

Begrüßenswert ist, dass von den ursprünglichen Plänen, die Vorgaben der Art. 28 ff. DLR in einem eigenen „Gesetz über europäische Amtshilfe“ bzw. „IMI-Gesetz“ umzusetzen<sup>24</sup>, abgesehen wurde<sup>25</sup>. Neben der dadurch bewirkten Vergrößerung des Normenbestandes und der Simultangesetzgebung von Bund und Ländern im Bereich des Verfahrensrechts<sup>26</sup> sprechen für die Einfügung in das VwVfG vor allem die Parallelen zum nationalen Amtshilferecht und die Möglichkeit, diese partiell in Bezug zu nehmen. Trotz der Abweichungen im Detail werden die Art. 28 ff. DLR auch als europäische „Amtshilfe“ beschrieben, was bereits begrifflich die Normierung im Regelungszusammenhang mit den §§ 4 ff. VwVfG nahe

<sup>19</sup> BGBl I 2009, 2091; dazu *Stenger/Gerner*, KommP spezial 2009, 130 ff.; *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 ff.; zu den Auswirkungen des Gesetzes auf die §§ 8a ff. VwVfG ausführlich *Schliesky/Schulz*, DVBl 2010, i.E.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 7), § 8a Rn. 4 ff.; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 ff.; s. auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 2010, § 8a Rn. 1 ff.

<sup>20</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (1).

<sup>21</sup> *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 2.

<sup>22</sup> Vgl. zum „Einzelfallerfordernis“ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 4 Rn. 13; zum „Ersuchen“ ausführlich *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 4 Rn. 31.

<sup>23</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (29); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123).

<sup>24</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (2, Fn. 7).

<sup>25</sup> Kritik bei *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100); *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (801).

<sup>26</sup> So nun auch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123).

legt. Aber auch inhaltlich erscheint dieser Regelungsstandort aus mehreren Gründen passend. Dies ergibt sich zunächst aus dem umfassenden sektorenübergreifenden horizontalen Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie<sup>27</sup>, der eine Vielzahl der zuständigen Behörden der deutschen Verwaltung verpflichtet<sup>28</sup>. Insoweit ist das allgemeine Verfahrensrecht der vorzugswürdige Standort, zumal das VwVfG seinerseits über einen weiten Anwendungsbereich verfügt<sup>29</sup>. Darüber hinaus gibt es auch Entwicklungen in der innerstaatlichen Amtshilfe, die die bisherigen Strukturen aufweichen, so dass auch hier eine Tendenz zu permanenten Informations- und Kontrollverbünden – kurz: Behördennetzwerken<sup>30</sup> – erkennbar ist. Infolgedessen müssen auch für die nationale Behördenkommunikation und -kooperation vergleichbare Maßstäbe, bspw. hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Amtshilfehandlungen<sup>31</sup>, gelten. Schließlich ist auf das elektronische Binnenmarkt-Informationssystem hinzuweisen, welches angesichts der damit verbundenen Investitionen in Infrastrukturen kaum sinnvoll lediglich für die – ggf. relativ seltenen – Fälle grenzüberschreitender Amtshilfe, sondern vielmehr auch im innerstaatlichen Behördenkontakt genutzt werden sollte.

## II. Parallelgesetzgebung der Bundesländer

Ausgehend vom Grundsatz der Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahren<sup>32</sup> haben bzw. werden die Bundesländer ihre Verfahrensgesetze anpassen, soweit dies nicht aufgrund einer dynamischen Verweisung entbehrlich ist. Abweichungen der Länder von den bundesrechtlichen Vorgaben sind nicht ersichtlich. Anders als im Kontext des Verfahrens über den Einheitlichen Ansprechpartner bzw. die einheitliche Stelle<sup>33</sup> finden sich auch keine ergänzenden und konkretisierenden Regelungen in den Aufgabenzuweisungs- oder Errichtungsgesetzen. Soweit sich hier Normen mit Bezug zur europäischen Amtshilfe finden lassen, betreffen diese lediglich technisch-infrastrukturelle Fragen, wie bspw. die zentrale Übernah-

<sup>27</sup> Vgl. zu dieser Besonderheit *Streinz/Leible*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Einleitung Rn. 27 ff.; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (1).

<sup>28</sup> S. *Bernhardt*, GewArch 2009, 100 (100); *Krajewski*, NVwZ 2009, 929 (935).

<sup>29</sup> So nun auch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1122).

<sup>30</sup> Zur Verrechtlichung des Netzwerkgedankens *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (228 ff.); Teil II, S. 91 ff.; vgl. auch *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 215 ff.; *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 16 Rn. 134 ff.; *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 78 ff.; *Wettner*, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, 2005, S. 289 ff.; *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 285 (296); *Boehme-Neßler*, NVwZ 2007, 650 ff.

<sup>31</sup> Dazu *Ziekow*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 141 (153 ff.); *Schliesky*, ebd., S. 91 (116 f.).

<sup>32</sup> Näher geschildert bei *Kopp/Ramsauer* (Fn. 22), Einführung Rn. 25 ff.; kritisch: *Wahl*, NVwZ 2002, 1192 (1194); *Röhl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 30 Rn. 9; jüngst *Burgi*, JZ 2010, 105 (111).

<sup>33</sup> Dazu *Schliesky/Neidert/Schulz*, in diesem Band, S. 249 (276 ff.).

me der IMI-Funktionalitäten durch den/die Einheitlichen Ansprechpartner<sup>34</sup>. Die nachfolgende tabellarische Übersicht dokumentiert die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesländer. Der brandenburgische Gesetzgeber hat sich aus Anlass des 4. VwVfÄndG und der neuen §§ 8a ff. VwVfG entschlossen, zukünftig auf ein eigenes Verfahrensgesetz zu verzichten und die bundesrechtlichen Vorgaben aufgrund einer dynamischen Verweisung auch zur Grundlage landesrechtlicher Sachverhalte zu machen<sup>35</sup>.

Bundesland	Normen	Fundstelle
Baden-Württemberg	§§ 8a ff. LVwVfG	GBI 2009, 809
Bayern	Art. 8a ff. BayVwVfG	GVBl 2009, 628
Berlin	dynamische Verweisung	
Brandenburg	dynamische Verweisung	
Bremen	§§ 8a ff. BremVwVfG	BermGBI 2009, 446
Hamburg	§§ 8a ff. HmbVwVfG	GVBl 2009, 444
Hessen	§§ 8a ff. HVwVfG	GVBl I 2009, 716
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 8a ff. VwVfG MV	GVOBl 2009, 666
Niedersachsen	dynamische Verweisung	
Nordrhein-Westfalen	§§ 8a ff. VwVfG NRW	GVOBl 2009, 861
Rheinland-Pfalz	dynamische Verweisung	
Saarland	§§ 8a ff. VwVfG SL	LT-Drs. 14/50
Sachsen	dynamische Verweisung	
Sachsen-Anhalt	dynamische Verweisung	
Schleswig-Holstein	§§ 138a ff. LVwG SH	LT-Drs. 17/175
Thüringen	§§ 8a ff. ThürVwVfG	GVBl 2009, 592

### III. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der §§ 8a bis e VwVfG richtet sich – wie auch bei der nationalen Amtshilfe<sup>36</sup> – nach den §§ 1 und 2 VwVfG<sup>37</sup>. Damit werden bestimmte Verfahren und Behörden ausgeschlossen, die zum Teil jedoch auf ein spezielles Verfahrensrecht zurückgreifen können. Inwieweit sich dieser Ausschluss als europarechtskonform erweist, erscheint fraglich, da bspw. Art. 28 Abs. 1 DLR keine Differenzierung enthält. Soweit der Anwendungsbereich des maßgeblichen europä-

<sup>34</sup> Exemplarisch § 3 Abs. 8 des „Gesetzes über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“, GVOBl 2009, 577; dazu auch unter Gliederungspunkt D. VI.

<sup>35</sup> Zu den Gründen LT Drs. 4/7370, S. 32 ff.; dazu *Schulze*, LKV 2009, 547 ff.

<sup>36</sup> *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 7), Vor § 4 Rn. 7-16.

<sup>37</sup> *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 6.

ischen Rechtsaktes in persönlicher und sachlicher Hinsicht<sup>38</sup> eröffnet ist, beanspruchen auch die Vorgaben zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit Geltung<sup>39</sup>. Hinsichtlich der EU-Dienstleistungsrichtlinie kann bspw. nicht davon ausgegangen werden, dass sich alle Ausschlussstatbestände der §§ 1 und 2 VwVfG auch außerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie bewegen. Im Grundsatz mag dies hinsichtlich der Verfahren nach der AO und dem SGB X (beides spezielles Verfahrensrecht des Bundes, das unter die Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 1 a.E. bzw. § 2 Abs. 2 VwVfG fällt) zutreffen, da Art. 1 Abs. 6 DLR das Arbeits- und Sozial-, Art. 2 Abs. 3 DLR das Steuerrecht<sup>40</sup> vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausnehmen. Diese Ausnahmetatbestände erfassen bspw. aber nicht das Zulassungsverfahren für Steuerberater, welches sich gem. § 164a Abs. 1 Satz 1 StBerG nach den Verfahrensvorgaben der AO vollzieht. Auch im Kontext der Einfügung der §§ 71a ff. VwVfG wurde daher eine entsprechende Regelung zum Verfahren über die einheitliche Stelle in das StBerG aufgenommen<sup>41</sup> – im Bereich der Amtshilfe wäre ein vergleichbares Vorgehen erforderlich gewesen.

Da eine den §§ 8a bis e VwVfG entsprechende Anpassung der Parallelverfahrensordnungen innerhalb der Umsetzungsfrist nicht erfolgt ist, muss die Frage beantwortet werden, ob die Vorgaben der Art. 28 ff. DLR – bzw. vergleichbare Vorschriften in anderen europäischen Rechtsakten – unmittelbare Wirkung auch gegenüber deutschen Behörden entfalten<sup>42</sup>. Dagegen spricht der Umstand, dass Begünstigte nicht die Unionsbürger, sondern andere Mitgliedstaaten sind – auf deren Rechte die Dogmatik der unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinienbestimmungen nicht zugeschnitten ist. Andererseits bilden die Vorgaben zur Verwaltungszusammenarbeit ein Surrogat für die nur noch eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitender Dienstleistungstätigkeit. Da nationales Recht, das den liberalisierenden Vorgaben der Art. 9 ff. und 16 f. DLR entgegensteht, aufgrund des Anwendungsvorrangs im Einzelfall suspendiert wird, wäre die unmittelbare Geltung der Vorschriften zur behördlichen Kooperation auch beim Fehlen einer nationalen Umsetzung insoweit nur konsequent. Dafür spricht auch, dass ausgehend von der Systematik der verteilten Kontrollverantwor-

<sup>38</sup> Zum personellen Anwendungsbereich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 33 ff.; zum sachlichen ebd., S. 59 ff.

<sup>39</sup> Der Anwendungsbereich wird bspw. auch von *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (390) nicht problematisiert, auch wenn er zutreffend anerkennt, dass „die allgemeinen neuen Bestimmungen für sämtliche Verwaltungsverfahren ohne besondere Anordnung“ gelten müssten (Hervorhebung nur hier).

<sup>40</sup> Ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (76 ff.).

<sup>41</sup> § 164a Abs. 1 StBerG lautet seit der Neufassung: „Die Durchführung des Verwaltungsvorgangs in öffentlich-rechtlichen und berufsrechtlichen Angelegenheiten [...] richtet sich nach der Abgabenordnung. Das Verfahren kann über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden. Dafür gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend“.

<sup>42</sup> Eine unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 28 ff. DLR zwischen den Mitgliedstaaten bejahen bspw. *Ohler*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 28 Rn. 5; *Schliesky* in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (210).

lichkeiten im europäischen Verwaltungsverbund ein Recht der Mitgliedstaaten auf effektives Einschreiten im gemeinschaftlichen Interesse anzuerkennen ist<sup>43</sup>.

#### IV. Grundsätze der Zusammenarbeit

§ 8a VwVfG, der die Grundsätze der Hilfeleistung enthält, statuiert einerseits eine Verpflichtung aller nationalen Behörden (im Anwendungsbereich des jeweiligen Landes- oder Bundes-VwVfG), Hilfersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten zu beantworten (Abs. 1), andererseits das Recht bzw. die Pflicht, ihrerseits die Behörden anderer Mitgliedstaaten um Hilfe zu ersuchen (Abs. 2). In Abweichung zum bisherigen Verständnis grenzüberschreitender Amtshilfe findet zukünftig ein Direktkontakt zwischen den zuständigen Stellen statt – der „Umweg“ über die fachlich zuständigen Ministerien entfällt<sup>44</sup>. Problematisch an der Regelung des § 8a Abs. 1 und 2 VwVfG ist, dass lediglich die Behörden anderer Mitgliedstaaten als Begünstigte der Hilfeleistung bzw. Adressaten der Begehren genannt werden, bereits die Dienstleistungsrichtlinie als erster Anwendungsfall aber auch Kontakt zu europäischen Behörden, insbesondere der Kommission vorsieht<sup>45</sup>. Es wäre – gerade auch für zukünftige Rechtsakte – sachgerechter, diese in den Grundsatz des § 8a VwVfG einzubeziehen und nicht nur im Kontext der Mitteilungen von Amts wegen nach § 8d VwVfG. Denkbar wäre auch eine weitgehend offene Formulierung gewesen, zumal der in Bezug genommene europäische Rechtsakt ohnehin eine Konkretisierung der Berechtigten und Verpflichteten enthält. An dieser Differenzierung erkennt man, dass die §§ 8a ff. VwVfG an der Dienstleistungsrichtlinie als erstem Anwendungsfall ausgerichtet sind, obwohl sie den Anspruch erheben, ein allgemeines Rechtsregime zur Verfügung zu stellen.

Die „Hilfeleistung“ im Sinne des § 8a Abs. 1 und 2 VwVfG ist weiter als das klassische Amtshilfeverständnis zu verstehen und erfasst alle Maßnahmen, die einer effektiven Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung der Behörden dienen<sup>46</sup>. Neben der von Art. 33 DLR vorgesehenen Übermittlung von Informationen über die Zuverlässigkeit von Dienstleistungserbringern wird so auch das Register-einsichtsrecht ausländischer Behörden aus Art. 28 Abs. 7 DLR in nationales Recht umgesetzt. Schließlich gehören auch die von europäischen Rechtsakten vorgesehenen Koordinierungs- und Streitbeilegungsmechanismen zur Hilfeleistung in diesem Sinne. Eine Aufzählung denkbarer Maßnahmen hätte sich – ebenso wie bei der nationalen Amtshilfe – nicht als sachgerecht erwiesen<sup>47</sup>, zumal zahlreiche unter-

---

<sup>43</sup> *Luch/Schulz*, GewArch 2009, 143 (147 ff.).

<sup>44</sup> Zu diesem bisherigen Verständnis *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1122).

<sup>45</sup> Zum Teil wird eine Einbeziehung von Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft ausdrücklich abgelehnt; so *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 16.

<sup>46</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124); *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (390); zum Begriff auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 9 f.

<sup>47</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).

schiedliche Handlungen in Betracht kommen und die Entwicklung auf europäischer Ebene nicht absehbar ist.

Die Hilfeleistung ist nur zu erbringen, wenn und soweit dies nach Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen ist. Gem. § 8e Satz 1 VwVfG müssen diese Rechtsakte entweder unmittelbar anwendbar sein oder es muss bei umsetzungsbedürftigen Rechtsakten (also insbesondere Richtlinien) die Umsetzungsfrist abgelaufen sein. § 8a Abs. 1 und 2 VwVfG adressieren damit also sowohl bereits geltende als auch künftige Rechtsakte des Primär-, Sekundär- und des sog. Tertiärrechts<sup>48</sup>, also auch Durchführungsbestimmungen und Auslegungsmitteilungen der Europäischen Kommission<sup>49</sup>, soweit diese in den Mitgliedstaaten Verbindlichkeit besitzen<sup>50</sup> und Vorgaben zur Zusammenarbeit von Behörden enthalten. Bislang existiert keine allgemeine Amtshilfepflicht zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten<sup>51</sup>, während es primär- und sekundärrechtlich eine Vielzahl bereichsspezifischer Kooperationspflichten gibt<sup>52</sup>. Derartige sektorspezifische Amtshilferegelungen, die vor allem den Informationsaustausch, durchaus aber auch Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen betreffen, finden sich mittlerweile für fast alle von der EG geregelten Sachmaterien, insbesondere im Sozial-<sup>53</sup> sowie Lebensmittel- und Veterinärrecht<sup>54</sup>. Im Kartellrecht findet sich mit Art. 85 Abs. 1 Satz 2 EGV auch die einzige primärrechtliche Norm, die den Begriff der und die Pflicht zur Amtshilfe explizit enthält<sup>55</sup>.

Die Hilfe nach Abs. 1 ist immer in Abhängigkeit der konkreten Vorgaben des europäischen Rechtsaktes zu gewähren – dieser determiniert die nationale Verpflichtung sowohl grundsätzlich, als auch hinsichtlich des Inhalts. Im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie bedeutet dies, dass Hilfeersuchen nur zulässig sind, wenn

<sup>48</sup> So ausdrücklich auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 22.1.

<sup>49</sup> So auch – unter Zuordnung zum Oberbegriff des Sekundärrechts – *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).

<sup>50</sup> Dazu *Groß*, DÖV 2004, 20 ff.; *Pampel*, Rechtsnatur und Rechtswirkungen horizontaler und vertikaler Leitlinien im reformierten europäischen Wettbewerbsrecht, 2005, S. 94 f.; *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 298; s. auch *Siegel*, NVwZ 2008, 620 ff.

<sup>51</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1122).

<sup>52</sup> *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 30), § 13 Rn. 105; *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 22 ff.; s. aber künftig Art. III-285 Abs. 1 Europäische Verfassung, mit dem eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Verwaltungszusammenarbeit geplant ist.

<sup>53</sup> Näher *Igl/Welti*, Sozialrecht, 8. Aufl. 2006, § 6 Rn. 11 ff.

<sup>54</sup> Dazu *Knipschild*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 87 (98); s. auch *Stoll*, Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft, 2003, S. 233 f.; zur neuen Verantwortungsverteilung für die Lebensmittelsicherheit *Schliesky*, ZLR 2004, 283 (285 ff.) m.w.N. Hinzugekommen ist des Weiteren das Kontrollsystem für Chemikalien nach der REACH-Verordnung; vgl. dazu *Siegel*, EurUP 2007, 106 ff.

<sup>55</sup> Dazu *Schnelle/Bartosch/Hübner*, Das neue EU-Kartellverfahrensrecht, 2004, S. 69 ff.; *Schwarze/Weitbrecht*, Grundzüge des Europäischen Kartellverfahrensrechts, 2004, § 9 Rn. 1 ff.; *Mäger*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, 2006, § 16 Rn. 2 ff.

der fragliche Sachverhalt überhaupt in deren Anwendungsbereich fällt. Dem können die branchen- und sachgebietsbezogenen Ausnahmen, insbesondere aber die begrenzende Wirkung des Erwägungsgrundes 9 hinsichtlich sog. „Jedermann-Anforderungen“ entgegenstehen<sup>56</sup>. Bei Hilfeersuchen deutscher Behörden nach Abs. 2 ist danach zu differenzieren, ob europäische Vorgaben lediglich ein Recht, Hilfe zu ersuchen, geben, oder ob die Einschaltung anderer Behörden gemeinschaftsrechtlich verpflichtend ist. Eine Pflicht, nach § 8a Abs. 2 VwVfG um Hilfe zu ersuchen, kann sich auch ergeben, wenn sich ein vorhandenes Auswahlermessen auf Null reduziert hat<sup>57</sup> und ein Auskunftsbegehren zur sachgerechten Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens zwingend erforderlich ist.

## V. Anwendbarkeit der „nationalen“ Amtshilfenvorschriften

§ 8a Abs. 3 VwVfG erklärt die §§ 5, 7 und § 8 Abs. 2 VwVfG auch im Kontext der europäischen Verwaltungszusammenarbeit für entsprechend anwendbar<sup>58</sup>, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht entgegenstehen. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts hat diese Einschränkung nur deklaratorischen Charakter. Der Verweis auf § 5 VwVfG bezieht sich nur auf Ersuchen inländischer Behörden<sup>59</sup> und ist unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auszulegen. Beispielsweise dient er auch der Umsetzung der „Notkompetenzen“ des Empfangsstaates bei vorübergehender Dienstleistungstätigkeit nach den Art. 18 und 35 DLR<sup>60</sup>. Aufgrund dieser Vorgaben sind deutsche Behörden gehindert, Maßnahmen unmittelbar selbst vorzunehmen. Sie müssen nämlich zunächst die zuständige ausländische Behörde und die Kommission (s. Art. 35 Abs. 3 DLR) einschalten. Auch nach herkömmlichem Verständnis erfasst § 5 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG vorübergehende rechtliche Hinderungsgründe. Insbesondere bei der entsprechenden Anwendbarkeit der §§ 5 Abs. 2 bis 4 VwVfG ist auf entgegenstehende Vorschriften aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht zu achten. Es ist davon auszugehen, dass die Art. 28 ff. DLR bzw. andere europäische Rechtsakte mit Vorgaben zur Verwaltungszusammenarbeit die zulässigen Weigerungsgründe (ausdrücklich oder implizit bspw. durch ein Begründungserfordernis) abschließend normieren und einen Rückgriff auf das nationale Recht insoweit versperren. Das in § 5 Abs. 5 VwVfG geregelte inländische Streitbeilegungsverfahren steht hingegen nicht in Widerspruch zu Art. 28 Abs. 2, 5 und 8 DLR und ist vorgeschaltet, soweit inländische Behörden nach § 8a Abs. 2 VwVfG um Hilfe ersucht werden. Für den Fall, dass die Behörde ein Begehren für unzulässig hält, sieht Art. 28 Abs. 5 DLR parallel zu § 5 Abs. 5 Satz 1 VwVfG zunächst eine Konsultation zwischen ersuch-

---

<sup>56</sup> Dazu ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (87 ff.); *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 ff.

<sup>57</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).

<sup>58</sup> Weitere Einzelheiten bei *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Fn. 7), § 8a Rn. 40-55; s. auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 30-40.

<sup>59</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).

<sup>60</sup> So zu § 8a Abs. 2 VwVfG *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).



ter und ersuchender Behörde vor. Gegen eine Einschaltung der Aufsichtsbehörden, bevor die Verbindungsstellen nach Art. 28 Abs. 2 DLR oder gar die Kommission nach Art. 28 Abs. 8 DLR informiert werden, bestehen keine Bedenken. Diese ist geeignet, eine Fehlerkontrolle sicherzustellen und die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs zu gewährleisten<sup>61</sup>.

Warum man auf eine entsprechende Anwendbarkeit des § 6 VwVfG verzichtet hat, kann der Gesetzesbegründung nicht entnommen werden. Sollten mehrere ausländische Behörden sachlich und örtlich zuständig für die Hilfeleistung sein bzw. wenn Behördenregister und Zuständigkeitsfinder des Internal Market Information System kein eindeutiges Ergebnis liefern, ist kein Grund ersichtlich, nicht primär die Behörde der untersten Verwaltungsstufe des gleichen Verwaltungszweigs der ersuchenden Behörde zu kontaktieren. Eine entgegenstehende Regelung in der Dienstleistungsrichtlinie ist nicht ersichtlich. Die Anordnung eines verbindlichen Verhaltens für die eigenen nationalen, ersuchenden Behörden (bspw. durch einen Verweis auf § 6) hielte sich somit im zulässigen Umsetzungsspielraum. Insbesondere für künftige Anwendungsfälle europäischer Verwaltungszusammenarbeit ist nicht absehbar, ob vermehrt Konstellationen auftreten, für die sich der von § 6 VwVfG vorgeschriebene Weg als sachgerecht erweist.

Der Verweis auf § 7 VwVfG steht in Einklang mit den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie. Die Regelung, nach der sich die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, nach dem für die ersuchende Behörde geltenden Recht richtet, beansprucht jedoch für ersuchende Behörden anderer Mitgliedstaaten keine Geltung. Deutsche Behörden besitzen keine Kompetenz, zu überprüfen, ob das Ersuchen einer ausländischen Behörde in Übereinstimmung mit deren eigenen Recht steht. Lediglich die Unvereinbarkeit des Ersuchens mit europäischen Vorgaben (bspw. das Fehlen einer Begründung) kann eingewendet werden. In einem System geteilter Verantwortlichkeiten wird nämlich primär dem Niederlassungsstaat die Verpflichtung zugewiesen, die Tätigkeit der in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Dienstleistungserbinger zu überwachen – und zwar unabhängig von der Frage, wo diese derzeit ausgeübt wird<sup>62</sup>. Die Überwachungsverantwortlichkeit ist zwar dem Niederlassungsstaat zugewiesen, er bedient sich jedoch in einem System der erweiterten Amtshilfe der Behörden des Aufnahmestaates, um die Einhaltung seiner nationalen Vorgaben auch bei Auslandstätigkeit zu überprüfen und ggf. sicherzustellen. Auch die europäische Amtshilfe kann jedoch zu keiner Erweiterung der Kompetenzen führen<sup>63</sup>, so dass sich die Überwachung durch den Niederlassungsstaat nach dessen Recht richtet, während die Vornahme der angeforderten Überprüfungen sich nach dem Recht des

---

<sup>61</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1124).

<sup>62</sup> Zu den daraus resultierenden Konsequenzen *Luch/Schulz*, GewArch 2009, 143 ff.

<sup>63</sup> *Schliesky*, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 203 (209); *Korte*, NVwZ 2007, 501 (506 f.); *Ohler*, in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 28 Rn. 26.

Aufnahmestaates vollzieht. Der Verweis auf § 7 VwVfG entspricht daher inhaltlich den Regelungen der Art. 29 Abs. 2 Satz 2 und Art. 31 Abs. 3 Satz 2 DLR<sup>64</sup>.

## VI. Sprachregelungen

§ 8b Abs. 1 und 2 VwVfG enthalten Regelungen zur Sprache der Hilfsersuchen. Sie sind dem Umstand geschuldet, dass § 23 VwVfG auch im Rahmen grenzüberschreitender Behördenzusammenarbeit Geltung beansprucht und daher alle für den Verfahrensgang wesentlichen Informationen in deutscher Sprache aus den Akten hervorgehen müssen<sup>65</sup>. Insoweit ist ein Ersuchen an andere Behörden zunächst in Deutsch abzufassen und ggf. zu übersetzen (§ 8b Abs. 1 VwVfG).

Die Dienstleistungsrichtlinie steht der getroffenen Regelung nicht entgegen, sie enthält keine ausdrückliche Vorgabe zur Sprache<sup>66</sup>. Es fehlt diesbezüglich an einer expliziten Normierung. Eine entsprechende Anwendung des Art. 7 Abs. 5 DLR<sup>67</sup> ist angesichts der bestehenden Unterschiede zwischen behördlicher Kommunikation und Bürgerkontakt ausgeschlossen. Es ist daher vom Grundsatz auszugehen, dass eine Erfüllung der Amtshilfeverpflichtungen ohne explizit normierte zusätzliche Anordnungen ausschließlich in der jeweiligen Sprache des (ersuchten) Mitgliedstaates gefordert werden kann<sup>68</sup>; eine Erweiterung auf die 23 Amts- und Arbeitssprachen<sup>69</sup> der Europäischen Gemeinschaft oder bspw. das Englische<sup>70</sup> ausscheidet. Offenbar ging der europäische Richtliniengeber davon aus, dass eine Regelung angesichts des Internal Market Information System (IMI) entbehrlich sei, zumal dieses eine multilinguale Abwicklung der Informationsverpflichtungen ermöglicht. Allerdings ist diese Annahme aus zweierlei Gründen falsch. Zunächst ist einerseits darauf hinzuweisen, dass auch die EU-Dienstleistungsrichtlinie keine Verpflichtung zur Nutzung von IMI zur Beantwortung von Amtshilfeersuchen beinhaltet. Andererseits deckt auch IMI nicht alle denkbaren Ersuchen ab, zumal der (in allen Amtssprachen) zur Verfügung gestellte Fragenkatalog notwendigerweise lückenhaft bleiben wird. Auch innerhalb von IMI sind so genannte „Freitextfelder“ vorgese-

---

<sup>64</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125); *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (390).

<sup>65</sup> Ausführlich zu den Gründen *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125).

<sup>66</sup> So auch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125); entgegen der dort geäußerten Ansicht findet sich eine Auseinandersetzung mit der Sprachproblematik nicht nur bei *Ohler*, in: *Leible* (Fn. 12), S. 157 ff., sondern auch bei *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (301 f.).

<sup>67</sup> Zu dessen Regelungsgehalt *Schulz*, in diesem Band, S. 27 (77 ff.); s. auch *Luch/Schulz*, in: *Schliesky* (Fn. 1), Teil II, S. 219 (264 f.).

<sup>68</sup> So auch *Ohler* in: *Schlachter/Ohler* (Fn. 1), Art. 28 Rn. 18.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 1 der VO Nr. 1 v. 15.04.1958 (ABl 1958 Nr. 17/385); zuletzt geändert durch ABl 2005 L 156, 3; vgl. dazu ausführlich *Wichard* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 290 EGV, Rn. 9 ff.

<sup>70</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125).

hen, für die es einer Entscheidung bedarf, in welcher Sprache diese auszufüllen sind<sup>71</sup>. Für diese Fälle bleibt die Regelung des § 8b VwVfG anwendbar<sup>72</sup>.

Ausländische Ersuchen dürfen nur bearbeitet werden, wenn diese in Deutsch vorliegen (§ 8b Abs. 2 VwVfG); ggf. ist daher eine Übersetzung anzufordern. Es sind aber auch Sachverhalte denkbar, in denen eine eigene Übersetzung möglich ist – allerdings ist auch in diesen Fällen der wesentliche Inhalt in deutscher Sprache zu den Akten zu nehmen, um dem Grundsatz des § 23 VwVfG und demjenigen der Aktenklarheit und -vollständigkeit auch bei grenzüberschreitender Behördenkommunikation zu genügen.

## VII. Begründungserfordernis

Die Regelung des § 8b Abs. 3 VwVfG ist ebenfalls ganz offensichtlich von den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie inspiriert, obwohl ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen werden sollte. Art. 28 Abs. 3 DLR sieht eine Begründung und die Angabe des maßgeblichen europäischen Rechtsakts vor – dass dies in allen zukünftigen Rechtsakten der Fall sein wird, steht jedoch nicht fest. Insoweit hätte sich eine Formulierung angeboten, nach der eine Begründung verlangt werden kann, wenn und soweit dies im zugrunde liegenden europäischen Rechtsakt vorgesehen ist<sup>73</sup>. Die Regelung ist dabei als Ermessensvorschrift ausgestaltet, was eine Behandlung des Ersuchens trotz fehlender Begründung ermöglicht, bspw. weil der Grund der Anfrage offensichtlich oder ein schneller Fortgang des Verfahrens erforderlich ist. Die Begründungspflicht stellt sich nicht als Selbstzweck dar, sondern soll eine sachgerechte Verfahrensdurchführung gewährleisten<sup>74</sup>. Zwischen den Regelungen des § 8a Abs. 3 VwVfG (Begründung ausländischer Ersuchen) und § 8b Abs. 1 Satz 2 VwVfG (Begründung eigener Ersuchen) besteht insoweit ein Widerspruch, als dass die Vorschrift für eigene Behörden zutreffend nur dann und in dem Umfang eine Begründung verlangt, wie diese vom europäischen Recht zwingend vorgegeben ist.

## VIII. Elektronische Kommunikation

§ 8b Abs. 4 VwVfG enthält die Regelung, nach der institutionalisierte und technische Hilfsmittel der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit genutzt (Satz 1) und Informationen elektronisch übermittelt werden sollen (Satz 2). Hinsichtlich des Satz 1 ist der Verzicht auf eine verbindliche Nutzungspflicht („sollen“ = gebundenes Ermessen mit Abweichungsmöglichkeit in Ausnahmefällen) europarechtskonform, da weder der Dienstleistungsrichtlinie, noch anderen Vorschriften eine Rechtspflicht zur Nutzung des Internal Market Information System entnom-

---

<sup>71</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125).

<sup>72</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1125).

<sup>73</sup> Demgegenüber fordern *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126) immer eine Begründung.

<sup>74</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126).

men werden kann<sup>75</sup>. Allerdings besteht aus Gründen der Praktikabilität ein faktischer Zwang – zudem werden die nationalen Behörden nunmehr zumindest im Regelfall vom jeweiligen Bundes- oder Landes-VwVfG zur Nutzung verpflichtet. Die Vorgabe des Satz 2 steht hingegen in Widerspruch zu Art. 28 Abs. 6 DLR, der zwingend elektronische Übermittlung der Informationen verlangt. Für das gebundene Ermessen führt die Gesetzesbegründung an, dass auch Informationsinhalte denkbar sind, die keiner oder nur schwerlich einer elektronischen Übermittlung zugänglich sind. Dies gelte sowohl für die technische Unmöglichkeit, als auch für Fälle, in denen eine elektronische Übermittlung aufgrund der Sensibilität der Daten ausscheidet. Hinsichtlich der technischen Unmöglichkeit ist davon auszugehen, dass derartige Konstellationen schon bereits aus dem Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 6 DLR herausfallen. Für sensible Daten enthalten die europäischen Rechtsakte ihrerseits Datenschutzvorgaben, im Übrigen gilt die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz personenbezogener Daten. Das gebundene Ermessen des Abs. 4 Satz 2 ist insoweit gemeinschaftrechtskonform auszuüben.

Art. 28 Abs. 6 DLR ist weiterhin von einem Amtshilfeverständnis geprägt, das eine Informationsübermittlung lediglich im Einzelfall und auf Ersuchen einer anderen Behörde für zulässig erachtet. Ein Onlineabruf der relevanten Informationen durch andere Behörden bzw. eine Bereitstellung in (gesicherten) webbasierten Datenbanken ist nicht zu ermöglichen, vielmehr besteht eine Prüfungskompetenz der ersuchten Behörde, welche konkreten Daten, wann und an wen übermittelt werden. Die inhaltliche Bestimmung derjenigen Informationen, die zulässigerweise angefordert werden dürfen, ergibt sich bspw. aus der Vorschrift des Art. 29 Abs. 1 und 3 DLR, im Übrigen ist sie aber ausgehend von den Kontrollkompetenzen des Herkunfts- und Bestimmungslands festzulegen. Anders als bspw. in den Regelungen zum Außenverhältnis in Art. 7 und Art. 8 DLR ist nur die Übermittlung der Informationen in elektronischer Form normiert, allerdings ist nach Sinn und Zweck davon auszugehen, dass auch für die Informationsanfragen (in der klassischen Amtshilfeterminologie das „Ersuchen“) ein elektronischer Zugang bei den zuständigen Behörden eröffnet sein muss<sup>76</sup>. Elektronisch im Sinne des Art. 28 Abs. 6 DLR ist gleichbedeutend wie in Art. 7 und 8 DLR<sup>77</sup> als Verpflichtung zu verstehen, internet-basierte Lösungen anzubieten. Daher sind IT-Konzepte, die ausschließlich einen E-Mail-Kontakt vorsehen, ebenso richtlinienkonform wie kombinierte Portal-/E-Mail-Lösungen oder die Abwicklung von Anfragen über interaktive Websites unter Nutzung weitergehender (elektronischer) Funktionalitäten wie Chatfunktionen und Voice-Over-IP-Telefonie zur direkten Kommunikation. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich um eine Kommunikation zwischen Behörden handelt und somit die webbasierte Lösung im Außenverhältnis auch durch interne Infra-

---

<sup>75</sup> Dazu sogleich unter Gliederungspunkt D. IV. m.w.N.

<sup>76</sup> So auch *Ohler*, in: Schlachter/Ohler (Fn. 1), Art. 28 Rn. 17.

<sup>77</sup> Ausführlich *Luch/Schulz*, in: Schliesky, Teil II, S. 219 (270 ff.); s. auch *Schulz*, VM 2009, 3 ff.; *ders.*, DVBl 2009, 12 ff.

strukturen (Intranet etc.) ersetzt werden kann und ggf. aus Gründen des Datenschutzes und der Datensicherheit sogar muss.

## IX. Kosten

§ 8c VwVfG sieht vor, dass Gebühren und Auslagen von der ausländischen Behörde nur gefordert werden können, wenn der jeweilige europäische Rechtsakt dies ausdrücklich oder konkludent vorsieht. Die Dienstleistungsrichtlinie enthält keine Vorgaben zu den Kosten der Verwaltungszusammenarbeit, geht also regelmäßig davon aus, dass diese kostenneutral erfolgt<sup>78</sup>. Dies steht in Übereinstimmung mit europarechtlichen (und völkerrechtlichen) Grundsätzen, welche regelmäßig vom Prinzip der Gegenseitigkeit des gezogenen Nutzens ausgehen, so dass infolge der Kostenfreiheit auch aufwändige Kostenberechnungen und -erhebungen im zwischenstaatlichen Bereich unterbleiben. Im Unterschied zum nationalen Amtshilferecht<sup>79</sup>, bei dem sich der Grundsatz der Unentgeltlichkeit ausschließlich auf Verwaltungsgebühren bezieht, wird dieser für die europäische Verwaltungszusammenarbeit auch auf die Auslagenerstattung ausgedehnt. Im Rahmen der Dienstleistungs- und Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie ist zudem zu beachten, dass die meisten der Regelanfragen über das Internal Market Information System beantwortet werden sollen, deren Betrieb durch die Kommission sichergestellt wird.

Eine Ausnahme im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie bildet hinsichtlich der Zulässigkeit von Gebühren die Registereinsicht des Art. 28 Abs. 7 DLR, die aufgrund des weiten Begriffs der Hilfeleistung auch unter die Kostenregelung des § 8c VwVfG fällt. Die Umsetzung stellt die Mitgliedstaaten nicht vor unüberwindbare Hindernisse, zumal zahlreiche dienstleistungsrelevante Register bereits derzeit elektronisch geführt werden<sup>80</sup>, so dass eine elektronische Fernabfrage durch verschiedene Behörden technisch leicht zu realisieren sein wird. Problematisch wird dabei möglicherweise lediglich die Verwaltung von Zugriffsrechten von Behörden anderer Mitgliedstaaten sowie die Gewährleistung, dass tatsächlich die Voraussetzungen einer Registereinsicht bzw. -abfrage nach dem nationalen Recht des registrierenden Mitgliedstaates vorgelegen haben<sup>81</sup>. Das Anknüpfen an „dieselben Bedingungen“ wie für nationale Behörden ermöglicht es aber in jedem Fall, dort, wo auch rein national entsprechende Kosten geltend gemacht werden, dies auch im grenzüberschreitenden Verkehr zu realisieren.

---

<sup>78</sup> Riedel, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8c Rn. 1.1.

<sup>79</sup> Schliesky, in: Knack/Henneke (Fn. 7), § 8 Rn. 8-14.

<sup>80</sup> Zu nennen ist hier exemplarisch das elektronische Handelsregister; vgl. dazu Jeep/Wiedemann, NJW 2007, 2439 ff.; Schmittmann/Böing, VR 2008, 1 ff. Hinzugekommen ist vor allem das bei den IHK geführte Versicherungsvermittlerregister gem. §§ 34d Abs. 7 i.V.m. § 11a Abs. 1 GewO; s. dazu Schönleiter, GewArch 2007, 265 ff.

<sup>81</sup> Insbesondere wenn man datenschutzrechtlich sensible Register wie das Gewerbe- und Bundeszentralregister als erfasst ansieht; vgl. Schönleiter, GewArch 2009, 384 (389).

## X. Vorwarnmechanismen

§ 8d Abs. 1 VwVfG setzt den Vorwarnmechanismus der Art. 29 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 1 DLR um. Dieser will im Interesse der Sicherheit von Dienstleistungen in einem gesamteuropäischen Verständnis sicherstellen, dass sich Informationen über „schwarze Schafe“ unverzüglich verbreiten<sup>82</sup> und im System der geteilten Kontroll- und Überwachungsverantwortlichkeiten insbesondere vom Niederlassungsstaat entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. Auch die Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie sieht in Art. 56 die gegenseitige Unterrichtung (von Amts wegen und ohne Anforderung) über das Vorliegen disziplinarischer oder strafrechtlicher Sanktionen oder über sonstige schwerwiegende, genau bestimmte Sachverhalte, die sich auf die Ausübung der in dieser Richtlinie erfassten Tätigkeiten auswirken könnten, vor. Beide Mechanismen sollen im elektronischen IMI-System abgebildet werden. Insoweit stellen sich jedoch – weit mehr als bei herkömmlichen Ersuchen (die immer ein Verwaltungsverfahren nach nationalem Recht und damit entsprechende Vorgaben zum Datenschutz voraussetzen) – datenschutzrechtliche Bedenken, die seitens der Kommission auch durch die IMI-Entscheidung<sup>83</sup> bisher nicht ausgeräumt wurden. Ggf. bedarf es noch einer materiellen Umsetzung des Vorwarnmechanismus im jeweiligen Fachrecht, um Kriterien zu definieren, wann eine solche Warnung ausgelöst wird – zumal sie die Wirkung eines europaweiten Berufsverbots entfalten kann<sup>84</sup>. Die Wirkung der Übermittlung an eine einzelne Behörde ist mit dem Einstellen in ein europaweit vernetztes Informationssystem nicht vergleichbar. Letzteres erfordert zumindest eine besondere Ermächtigung im Sekundärrecht, die – mangels Verbindlichkeit der Teilnahme am Internal Market Information System – jedoch gerade nicht ersichtlich ist.

## XI. Informationspflichten

Im Zusammenhang mit dem Vorwarnmechanismus werden auch Informationspflichten gegenüber dem Betroffenen normiert. Auch hier zeigt sich wieder die Orientierung an den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie, die nicht zwingend auch der Regelungssystematik künftiger Rechtsakte entsprechen. Die Vorschrift des § 8d Abs. 2 VwVfG wäre daher sachgerecht nicht nur im Kontext von Vorwarnungen (von Amts wegen) sondern ganz allgemein zu normieren gewesen. Sie

---

<sup>82</sup> *Laub/Schulz*, GewArch 2009, 143 ff.

<sup>83</sup> Entscheidung der Kommission v. 12.12.2007 (2008/49/EG) über den Schutz personenbezogener Daten bei der Umsetzung des Binnenmarktinformationssystems (IMI); ABl L 13, 18; zu datenschutzrechtlichen Fragen von IMI *Scholz*, DuD 2007, 411 ff.; *Polenz*, DuD 2008, 790ff.; vgl. auch *ders.*, DuD 2008, 49.

<sup>84</sup> Keine datenschutzrechtlichen Bedenken sehen *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126): „Die Vorschrift [§ 8d Abs. 1 S. 1 VwVfG] stellt somit – ergänzt durch den in Bezug genommenen Sekundärrechtsakt – eine Ermächtigung zur Weitergabe personenbezogener Daten dar.“; so auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 5; § 8d Rn. 4 f.

entspricht inhaltlich § 19a Abs. 1 Satz 1 BDSG<sup>85</sup>. Künftige Rechtsakte könnten nämlich auch Informationspflichten bei der Erfüllung von Ersuchen, Registerein-sichten oder anderen Hilfemaßnahmen vorsehen. Selbst in der Dienstleis-tungsrichtlinie ist die Pflicht, den Betroffenen zu informieren, nicht ausschließlich im Kontext des Vorwarnmechanismus normiert, sondern in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 DLR, in dem es ausdrücklich heißt, dass die Mitgliedstaaten „auf Ersuchen“ einer zuständigen Behörde Informationen über Disziplinar- und Verwaltungsmaßnah-men oder strafrechtliche Sanktionen übermitteln. Problematisch ist zudem, dass die Vorschrift des § 8d Abs. 2 VwVfG eine Beschränkung auf gemeinschaftsrechtliche Informationspflichten nahe zu legen scheint. Es ist jedoch vielmehr so, dass wenn der jeweilige Rechtsakt der Information des Betroffenen nicht entgegensteht, auch nationale Informationspflichten (aus bereichsspezifischem Recht oder subsidiär dem Bundesdatenschutzgesetz) zur Anwendung kommen können. Diese Verpflichtung besteht auch angesichts der Regelung des § 8d Abs. 2 VwVfG fort.

## XII. Anwendbarkeit

Schließlich wird in § 8e VwVfG festgelegt, wann die Vorgaben der § 8a ff. VwVfG für den jeweiligen europäischen Rechtsakt anwendbar sind („Türöffner“<sup>86</sup>). Dies ist bei Verordnungen mit deren unmittelbarer Wirkung der Fall<sup>87</sup>, bei Richtlinien mit Ablauf der Umsetzungsfrist. Damit wird sich die Frage der unmittelbaren An-wendbarkeit europäischer Richtlinienvorgaben, die Behörden anderer Mitgliedstaa-ten begünstigen, in diesem Kontext – anders als bei Verwaltungsverfahren, für die die Anwendbarkeit des VwVfG nationalrechtlich ausgeschlossen ist<sup>88</sup> – nicht stel-len<sup>89</sup>. Das Abstellen auf das Ende der Umsetzungsfrist erscheint sachgerecht, zu-mal ein Anknüpfen an die Bekanntmachung einer Richtlinie zur Folge hätte, dass bestehende Umsetzungsspielräume – abgesehen vom allgemeinen Regime des §§ 8a bis d VwVfG und den hinreichend konkreten Vorgaben des jeweiligen Rechtsakts – nicht oder nur unzureichend genutzt werden könnten. Dies betrifft bspw. bereichsspezifische Besonderheiten oder auch technische und verwaltungsorganisa-torische Vorkehrungen. Damit werden insbesondere die zuständigen Behörden vor Anfragen geschützt, die sie nicht bzw. noch nicht sachgerecht – bspw. mangels

<sup>85</sup> Schönleiter, GewArch 2009, 384 (390); Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1126); zu § 19a BDSG Gola, in: ders./Schomerus (Hrsg.), BDSG, 9. Aufl. 2007, § 19a Rn. 2 ff.

<sup>86</sup> Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1123).

<sup>87</sup> Zum Fall der theoretisch auch erfassten staatengerichteten Entscheidungen Riedel, in: Ba-der/Ronellenfisch (Fn. 19), § 8e Rn. 2.1.

<sup>88</sup> Dazu bereits Gliederungspunkt C. III.

<sup>89</sup> Eine unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 28 ff. DLR zwischen den Mitgliedstaaten bejahen bspw. Ohler, in: Schlachter/Ohler, Art. 28 Rn. 5; Schliesky in: ders., Teil I, S. 203 (210).

funktionsfähiger IT-Infrastruktur mit Zusatzfunktionalitäten wie eines Übersetzungsdienstes – erbringen können<sup>90</sup>.

Obwohl bei einigen der von § 8a VwVfG erfassten Rechtsakten, bspw. der praxisrelevanten Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie, die ihrerseits eigenständige Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit enthält, die Umsetzungsfrist bereits vor dem 28.12.2009 abgelaufen ist, hat man sich hinsichtlich des Inkrafttretens der Änderungen des VwVfG an der Dienstleistungsrichtlinie als Hauptanwendungsfall orientiert (vgl. die abgestufte Regelung zum Inkrafttreten in Art. 5 des Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften<sup>91</sup>).

Im Gegensatz zum Verfahren über die einheitliche Stelle und der Genehmigungsfiktion, die ebenfalls eine Geltungsanordnung außerhalb des VwVfG voraussetzen<sup>92</sup>, erscheint diese Regelungssystematik im Kontext der europäischen Verwaltungszusammenarbeit sachgerecht, zumal hier ein weiteres gesetzgeberisches Handeln vermieden wird. Die Anwendbarkeit ist unmittelbare Folge des europäischen Rechts, so wie eine solche Bezugnahme auch bei § 71a Abs. 1 und § 42a Abs. 1 VwVfG denkbar gewesen wäre<sup>93</sup>.

### XIII. Erweiterung der begünstigten ausländischen Behörden

§ 8e Satz 2 VwVfG enthält schließlich eine Regelung zur Anwendbarkeit im Verhältnis zu den EWR-Staaten. Ersuchen von Behörden dieser Staaten sind gem. § 8a Abs. 1 VwVfG zu beantworten; sie können bzw. müssen nach § 8a Abs. 2 VwVfG um Hilfe ersucht werden. Besonderheiten oder Abweichungen gelten im Verhältnis zu diesen Staaten grundsätzlich nicht – es sei denn, der jeweils maßgebliche europäische Rechtsakt enthält spezielle Regelungen. Allerdings ist die Beschränkung auf die EWR-Staaten wiederum der Dienstleistungsrichtlinie als erstem Anwendungsfall geschuldet – soweit künftige Rechtsakte andere Drittstaaten begünstigen oder verpflichten (bspw. im Rahmen von Assoziationsabkommen o.ä.), wäre eine Anpassung erforderlich. Eine offener Formulierungen des § 8e Satz 2 VwVfG hätte dies vermeiden können.

---

<sup>90</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123). Zutreffend weist *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (391), jedoch darauf hin, dass die Regelung des § 8e VwVfG von einer fristgerechten Umsetzung ausgeht, was nicht immer der Fall sei.

<sup>91</sup> Zur zeitlichen Staffelung *Schönleiter*, GewArch 2009, 384 (391).

<sup>92</sup> Diese Parallele wird auch von *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1123) gezogen.

<sup>93</sup> Kritik an der im Rahmen der §§ 71a und 42a VwVfG gewählten Regelungssystematik bei *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 (100); *Windoffer*, DÖV 2008, 797 (800); s. auch die Ausführungen von *Schliesky/Neidert/Schulz*, in diesem Band, S. 249 (265 f.).



## D. Tatsächliche (IT-)Umsetzung: Internal Market Information System

Die Umsetzung der – insbesondere von der Dienstleistungsrichtlinie geforderten – europäischen Verwaltungszusammenarbeit im Tatsächlichen und in Form von Informations- und Kommunikationstechnologien basiert im Wesentlichen auf dem Internal Market Information System. Dieses dient der Erleichterung der Kommunikation zwischen den Behörden, ist als übergreifendes System für unterschiedliche Rechtsakte und Rechtsmaterien konzipiert, weist allerdings hinsichtlich seiner Rechtsgrundlagen, datenschutzrechtlicher Fragen und einer Rechtspflicht zur Teilnahme derzeit noch erhebliche Mängel auf. Angesichts der „bestechenden und alternativlosen“ Konzeption des Systems<sup>94</sup> besteht dennoch ein faktischer Nutzungszwang.

### I. Funktionsweise

Die Etablierung eines Systems zum Austausch von relevanten Informationen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten rückte im Zuge der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie auf die Agenda der Europäischen Kommission. Die Entwicklung war der Erkenntnis geschuldet, dass in der Vergangenheit oftmals Kontrollkompetenz und -vollzug mit dem zunehmenden Umfang grenzüberschreitender Tätigkeiten nicht Schritt halten konnten<sup>95</sup> und dabei vor allem die verschiedenen Sprachen einer effektiven Kooperation der Mitgliedstaaten entgegenstanden. Mit dem Internal Market Information System wird den Mitgliedstaaten ein elektronisches webbasiertes System von vorformulierten Fragen und Antworten zur Verfügung gestellt, die in alle Amtssprachen übersetzt sind. Das System ermöglicht es daher, eine Anfrage in der eigenen Sprache auszuwählen, die sofort von der korrespondierenden Behörde in deren Amtssprache gelesen werden kann. Die in der eigenen Amtssprache ausgewählte Antwort wird der ersuchenden Behörde wiederum automatisch in deren Sprache zur Verfügung gestellt<sup>96</sup>. Dabei ist das System so konzipiert, dass der Katalog im Laufe der Zeit den praktischen Bedürfnissen entsprechend – sowie ausgehend von neu in den Anwendungsbereich integrierten Rechtsakten und Rechtsmaterien – durch Mitgliedstaaten und Kommission erweitert werden kann.

Durch den Einsatz des Internal Market Information System werden verfahrensverzögernde und fehlerträchtige Übersetzungen vermieden, die mangels Sprachkenntnissen in der öffentlichen Verwaltung in der Regel nur mit enormem Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen erstellt werden könnten. Das Internal Market Information System stellt für die zur Aufrechterhaltung der notwendigen Flexibilität erforderlichen Freitextfelder allerdings kein Übersetzungsprogramm zur Verfü-

---

<sup>94</sup> Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1125).

<sup>95</sup> Schliesky, in: ders. (Fn. 1), Teil I, S. 1 (24).

<sup>96</sup> Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1125).

gung, mit dem individuelle Anfragen in die Amtssprache der korrespondierenden Behörde übertragen werden können. Soweit der von dem System zur Verfügung gestellte Katalog im Einzelfall nicht ausreicht, bleibt eine Übersetzung durch die ersuchende oder die ersuchte Behörde erforderlich – in diesem Fall greift die Regelung des § 8b VwVfG.

Anders als in den bisher sekundärrechtlich geregelten Bereichen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit soll (zunächst) im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (perspektivisch auch in anderen Rechtsgebieten) nicht nur eine kleine Zahl von Fachbehörden miteinander korrespondieren. Ziel der Richtlinie und des Internal Market Information System ist es vielmehr, die kaum überschaubare Zahl unterschiedlichster Behörden verschiedener Verwaltungsebenen innerhalb der der Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbar miteinander zu verknüpfen. Unter diesen Bedingungen stellt die – schon im nationalen Maßstabe nicht immer einfache – Auswahl der für die Beantwortung eines Hilfsersuchens zuständigen Behörde eine besondere Schwierigkeit dar. Eine weitere Funktion des Systems besteht deshalb darin, den Mitgliedstaaten untereinander die Suche nach den jeweils zuständigen Behörden zu erleichtern, indem ein Behördenregister mit Zuständigkeitsfinder zur Verfügung gestellt wird<sup>97</sup>. Zur Erleichterung des Verfahrens werden von den Mitgliedstaaten sog. IMI-Koordinatoren eingesetzt, dessen „Zuständigkeit“ sich entweder auf das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates bezieht (National IMI Coordinator, NIMIC) oder der lediglich für eine regionale Untergliederung oder eine bestimmte Branche verantwortlich ist (Delegated IMI Coordinator, DIMIC). Diese sollen einerseits die Pflege der Zugangsdaten u.ä. verantworten, andererseits obliegt ihnen die Aufgabe, den Kontakt zu den IMI-Koordinatoren der anderen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

## II. Anwendungsbereich/Entwicklungsstand

Das Internal Market Information System ist zunächst für die Abwicklung der Vorgaben aus Art. 8, 50 und 56 der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie (BQ-RL) realisiert worden. Diese sehen ein *spezielles* europäisches Amtshilferecht vor, sind aber lediglich rudimentärer Natur und setzen implizit das Bestehen eines *allgemeinen* Kooperationsrechts voraus. Dass die Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie ohne die Geltung der Art. 28 ff. DLR eigentlich kaum sachgerechte Regelungen beinhaltet, ist dem Umstand geschuldet, dass beide Richtlinien ursprünglich parallel in Kraft treten sollten und dieses Vorhaben an der Kontroverse um das Herkunfts- und Bestimmungslandprinzip scheiterte<sup>98</sup>. Nach Art. 8 BQ-RL können die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats vom Niederlassungsmitgliedstaat Informationen über die Rechtmäßigkeit der Niederlassung und die „gute

<sup>97</sup> Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 (1125.).

<sup>98</sup> Vgl. zum Herkunftslandprinzip im Zusammenhang mit Dienstleistungs- und Berufsqualifikationsrichtlinie Callies, DVBl 2007, 336 ff.; Frenz, GewArch 2007, 98 ff.; Hatje, NJW 2007, 2357 ff.; Albaladejo/Giesler, EuZW 2006, 38 ff.; Rieger/Kluth, GewArch 2006, 1 ff.; Schliesky, DVBl 2005, 887 (888 ff.); Mankowski, IPraz 2004, 385 ff.

Führung des Dienstleisters“ anfordern sowie Informationen darüber, ob berufsbezogene disziplinarische oder strafrechtliche Sanktionen vorliegen<sup>99</sup>. Zudem erstreckt sich die Informationspflicht auf Bestätigungen über die Authentizität von Bescheinigungen und Ausbildungsnachweisen sowie die Erfüllung von Mindestanforderungen. Art. 50 verpflichtet zu enger Zusammenarbeit und zur Sicherstellung der Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen<sup>100</sup>.

Im Kontext der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie wurden zunächst Fragekataloge für die Berufe Wirtschaftsprüfer, Ärzte, Apotheker und Physiotherapeuten realisiert. Insoweit befindet sich das Internal Market Information System bereits im Testbetrieb. Für die Dienstleistungsrichtlinie wird gegenwärtig von der Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten ein dienstleistungsspezifisches Modul erprobt. Ursprünglich war der Aufbau des Internal Market Information System in drei Phasen vorgesehen, die sich jedoch aus verschiedenen Gründen – auch aufgrund der geäußerten datenschutzrechtlichen Bedenken – jeweils verzögert haben. Demnach sollte in Phase eins bis Ende Oktober 2007 eine funktionstüchtige Testversion erstellt werden, die die vier Pilotberufe Arzt, Apotheker, Physiotherapeuten und Steuerberater umfasst. In Phase zwei sollte noch im Jahre 2008 eine Erweiterung auf zusätzliche Berufsstände erfolgen. Hierzu gehören Architekten, Hebammen und Krankenschwestern, Sekundarschullehrer, medizinisch-technische Radiologieassistenten sowie Zahn- und Tierärzte. In Phase drei ist die Inangasetzung einer Pilotphase ab Januar 2009 zumindest im Kontext der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie vorgesehen<sup>101</sup>.

### III. Rechtsgrundlagen

Das Internal Market Information System bzw. Binnenmarktinformationssystem soll seine Grundlage in Art. 34 Abs. 1 DLR finden<sup>102</sup>. Die eigenständige Bedeutung des in Art. 32 Abs. 2 DLR angesprochenen „Netzes der Behörden der Mitgliedstaaten“ erschließt sich hingegen nicht; möglicherweise ist hiermit gerade nicht die Schaffung einer physischen Netzstruktur, sondern vielmehr der Aufbau und die Stärkung formeller und informeller Informations- und Kommunikationsnetze gemeint.

Trotz des Hinweises der Europäischen Kommission auf Art. 34 Abs. 1 DLR ist festzustellen, dass das Internal Market Information System von der Dienstleistungsrichtlinie ebenso wenig wie von der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie einer umfassenden Regelung zugeführt wurde; vielmehr beschränken sich die Art. 28 ff. DLR vornehmlich auf die Normierung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Kontrollverbundes und überlassen die Art und Weise

---

<sup>99</sup> Einzelheiten bei *Polenz*, DuD 2008, 790 (790).

<sup>100</sup> Einzelheiten zu Art. 50 BQ-RL bei *Polenz*, DuD 2008, 790 (790 f.).

<sup>101</sup> *Polenz*, DuD 2008, 790 (790).

<sup>102</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 83.

weitgehend den aufgrund von Art. 36 DLR zulässigen „Durchführungsbestimmungen“ der Europäischen Kommission. Angesichts der fehlenden Verbindlichkeit einer Teilnahme an IMI könnte man diesen Umstand für unschädlich erachten; allerdings wäre eine stärkere (gemeinschafts-)rechtliche Durchdringung des Internal Market Information System wegen des faktischen Zwangs zur Teilnahme wünschenswert. Einen ersten Ansatz unternimmt die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 12.12.2007<sup>103</sup>, die sich allerdings vornehmlich datenschutzrechtlichen Fragen widmet und den von der Gemeinschaft erhobenen Anspruch, IMI einen Rechtsrahmen zu geben, nicht voll zu verwirklichen vermag. Für die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass sich IMI zwar nicht in einem „rechtsfreien Raum“ fortentwickeln wird, jedoch auch die Europäische Kommission hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung kaum durch Gemeinschaftsrechtsakte determiniert sein wird.

#### IV. Rechtspflicht zur Teilnahme an IMI?

Die Analyse der (vermeintlichen) Rechtsgrundlagen des Internal Market Information System zeigt einerseits, dass dieses System weder in der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie noch der EU-Dienstleistungsrichtlinie explizit als solches bezeichnet ist. Andererseits ist mit Art. 34 Abs. 1 DLR lediglich eine rudimentäre rechtliche Erfassung der tatsächlichen Erscheinung „IMI“ vorgenommen worden, so dass sich die Frage stellt, ob eine Teilnahme am Internal Market Information System bzw. die Abwicklung der Informationsverpflichtungen aus Art. 28 ff. DLR unter Zuhilfenahme von IMI obligatorisch ist oder ob es richtlinienkonform bleibt, andere elektronische Kanäle aufrechtzuerhalten oder zu schaffen und dann ggf. für die Zwecke der europäischen Amtshilfe zu nutzen.

Den Art. 8, 50 und 56 der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie kann eine solche Verpflichtung nicht entnommen werden<sup>104</sup>; ein System zur gegenseitigen Information und Kommunikation wird hier gar nicht angesprochen. Lediglich Art. 34 Abs. 1 DLR könnte in diese Richtung verstanden werden, wobei die Verpflichtung dann teilweise<sup>105</sup> auch für den von der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie erfassten Bereich gelten würde, zumal die Dienstleistungsrichtlinie sektoren- und branchenübergreifend ein *allgemeines* Rechtsregime für die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit normiert, so dass spezielle Regelungen nur dann

---

<sup>103</sup> Entscheidung der Kommission v. 12.12.2007 (2008/49/EG) über den Schutz personenbezogener Daten bei der Umsetzung des Binnenmarktinformationssystems (IMI); ABI L 13, 18.

<sup>104</sup> *Polenz*, DuD 2008, 790 (791).

<sup>105</sup> Aus dem sachlichen Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sind gem. Art. 2 Abs. 2 lit. f) DLR insbesondere „Gesundheitsdienstleistungen“ ausgenommen; hierunter fallen der Bereich der Ärzte, Apotheker und Physiotherapeuten, auf die sich die Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie bezieht; zu den Ausnahmen des Art. 2 Abs. 2 DLR ausführlich *Luch/Schulz* in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 59 (65 ff.); zu den Auswirkungen der Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie auf die Heilberufe *Haage*, MedR 2008, 70 ff., der landesrechtliche Vorgaben für das Internal Market Information System fordert.

vorrangig sind, wenn sie denjenigen der Dienstleistungsrichtlinie widersprechen; vgl. Art. 3 Abs. 1 DLR<sup>106</sup>. Dies wäre hinsichtlich des Amtshilfeunterstützungssystems gerade nicht der Fall. Sinn und Zweck der Art. 28 ff. DLR sowie der Errichtung von IMI streiten für eine Rechtspflicht zur Teilnahme, da nur so eine optimale Amtshilfe unter Einbeziehung aller Mitgliedstaaten realisiert werden kann. Vor allem würde das die Entwicklung von IMI auslösende Sprachproblem nur durch eine obligatorische Teilnahme am multilingualen System beseitigt, da im Rahmen des Art. 28 Abs. 6 DLR gerade keine Sprachregelung getroffen wurde. Jedoch lässt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift eine rechtliche Teilnahmeverpflichtung nicht herleiten<sup>107</sup>; es ist lediglich davon die Rede, dass die Kommission ein elektronisches System für den Austausch von Informationen „errichtet“. Die Europäische Kommission ist demnach primärer Adressat des Art. 34 Abs. 1 DLR; die Mitgliedstaaten werden – in einem rechtlich verbindlichen Sinne – allenfalls auf eine „Zusammenarbeit“ bei der Errichtung, nicht hingegen zur aktiven Nutzung des Systems verpflichtet.

Eine Rechtspflicht zur Nutzung von IMI resultiert jedoch aus § 8b Abs. 4 Satz 1 VwVfG. Nationale Behörden im Anwendungsbereich des VwVfG sind daher im Regelfall (gebundenes Ermessen) verpflichtet, technische Systeme der Kommission einzusetzen, wenn nicht in Ausnahmefällen sachliche Gründe ein anderes Vorgehen rechtfertigen.

## V. Faktischer Zwang zur Nutzung von IMI

Allerdings wird die Etablierung eines funktionsfähigen Systems einen *faktischen* Zwang zur Nutzung bewirken<sup>108</sup>. Die Mitgliedstaaten werden sich einer Teilnahme aus zahlreichen Gründen nicht verschließen können. Wichtigster Aspekt ist dabei neben der nur mit der Teilnahme an IMI verbundenen Möglichkeit, Anfragen in allen Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft bearbeiten zu können, vor allem die fehlende Wirtschaftlichkeit des Aufbaus eigener nationaler Systeme in Konkurrenz zu IMI. Zudem fehlen in der öffentlichen Verwaltung angesichts der mit der Realisierung der Einheitlichen Ansprechpartner, der elektronischen Infor-

<sup>106</sup> Dieser lautet: „Widersprechen Bestimmungen dieser Richtlinie einer Bestimmung eines anderen Gemeinschaftsrechtsaktes, der spezifische Aspekte der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in bestimmten Bereichen oder bestimmten Berufen regelt, so hat die Bestimmung des anderen Gemeinschaftsrechtsaktes Vorrang und findet auf die betreffenden Bereiche oder Berufe Anwendung. Dies gilt insbesondere für: [...] die Richtlinie 2005/36/EG“; vgl. zur Auslegung *Schliesky/Luch/Schulz*, WiVerw 2008, 151 (153). S. auch *Lemor*, EuZW 2007, 135 (136); *ders.* in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, Baden-Baden 2006, S. 381 ff. *Kluth/Rieger*, GewArch 2006, 1 (3) sprechen insofern korrekt davon, dass die speziellen Rechtsakte die allgemeinen „ergänzen, nicht aber derogieren“; ähnlich *Frenz*, GewArch 2007, 10 (16 f).

<sup>107</sup> So nunmehr zutreffend *Ziekow*, LKV 2009, 385 (393); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126); anders *Polenz*, DuD 2008, 790 (791); s. auch *Luch/Schulz*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil II, S. 219 (308 ff.).

<sup>108</sup> *Ziekow*, LKV 2009, 385 (393).

mation und Verfahrensabwicklung<sup>109</sup> einhergehenden Herausforderungen sowohl die personellen als auch finanziellen Ressourcen, sich ebenfalls einem derart ehrgeizigen Projekt zu widmen. Neben den Sprachaspekt tritt eine weitergehende Erleichterung des gesamten Vorgehens der Mitgliedstaaten nach Art. 28 ff. DLR. Durch die Bereitstellung von Fragenkatalogen wird eine einheitliche Handhabung von Informationersuchen und -anfragen erreicht werden können, die gleichfalls zunehmende Rechtssicherheit darüber mit sich bringt, welche Informationen, in welchen Situationen, von wem angefordert werden können bzw. wem diese zu erteilen sind. Wesentlicher Vorteil von IMI ist schließlich auch die webbasierte Umsetzung, die an die zu beteiligenden nationalen Stellen keine unlösbaren Anforderungen hinsichtlich der notwendigen IT-Infrastrukturen stellt und mit keinen zusätzlichen Problemen im Zusammenhang mit der Standardisierung von Prozessen und der Sicherung der Interoperabilität verbunden ist. Dieser Umstand wird voraussichtlich zu einer weitgehenden Verbreitung von IMI führen, so dass die Effektivität des Systems durch die Anzahl der Fragenkataloge und damit verbunden derjenigen Anfragen und Amtshilfeersuchen, die ausschließlich durch Nutzung von IMI ohne einen weitergehenden Behördenkontakt fallabschließend beantwortet werden können, sukzessive anwachsen wird. Mit zunehmender Akzeptanz wird sich ein nationaler Sonderweg immer weniger als sachgerecht erweisen und – trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit – kaum gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zu rechtfertigen sein.

Problematisch am Zwang zur IMI-Nutzung ist jedoch, dass die Entwicklung anderer Amtshilfesysteme faktisch ausgeschlossen ist und sich daher zumindest in einer Übergangsphase die Frage stellt, wie mit Amtshilfeersuchen umzugehen sein wird, die nicht durch die bereits realisierten IMI-Pilotprojekte (Apotheker, Ärzte, Wirtschaftsprüfer und Physiotherapeuten) abgedeckt werden. Eine Kooperation der zuständigen Behörden auch in diesen Bereichen wird zwingend notwendig sein, allerdings ohne auf die Infrastrukturen von IMI zurückgreifen zu können. Wie bereits angesprochen, wäre die Entwicklung eigener IT-Lösungen, um der Vorgabe des Art. 28 Abs. 6 DLR gerecht zu werden und die angeforderten Informationen elektronisch übermitteln zu können, selbst für eine Übergangszeit nicht sachgerecht und unwirtschaftlich. Den drohenden Konsequenzen einer nicht fristgerechten Umsetzung kann hinsichtlich dieses Teilaspekts der Richtlinie jedoch gelassen entgegengesehen werden, zumal sich die Europäische Kommission mit dem faktischen Monopolanspruch von IMI selbst eine Handlungspflicht auferlegt hat. Solange IMI lediglich einen geringen Teil der von der Dienstleistungs- und Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie erfassten Branchen abdeckt, wird seitens der Kommission wohl kaum ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der fehlenden elektronischen Abwicklung des grenzüberschreitenden Amtshilfeverkehrs eingeleitet werden. Zudem sind auch kurzfristig realisierbare Übergangslösungen, beispielsweise durch gezielte Anfragen per E-Mail, denkbar.

---

<sup>109</sup> S. zur IT-Umsetzung der Richtlinie die Ausführungen von *Schulz* in diesem Band, S. 205 ff.

Allerdings wird die Etablierung eines funktionsfähigen Systems einen *faktischen* Zwang zur Nutzung bewirken. Zudem fehlen in der öffentlichen Verwaltung angesichts der mit der Realisierung der Einheitlichen Ansprechpartner, der elektronischen Information und Verfahrensabwicklung einhergehenden Herausforderungen sowohl die personellen als auch finanziellen Ressourcen, sich ebenfalls einem derart ehrgeizigen Projekt zu widmen.

## VI. Gesetzliche Erfassung des Internal Market Information System

Neben der Regelung des § 8b Abs. 4 Satz 1 VwVfG finden sich in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Bayern und dem Saarland ergänzende Regelungen zum Internal Market Information System. Allerdings handelt es sich dabei primär um technisch-infrastrukturelle Vorschriften, die die zuständigen Behörden vom mit der Nutzung von IMI verbundenden Aufwand entlasten wollen. Dieses Vorgehen einiger Bundesländer zeigt, dass sich die Organisation in Front- und Back-Office innerhalb der Verwaltung nicht nur für den Außenkontakt mit Dienstleistungserbringern bzw. „Kunden“, anbietet, sondern auch in Behördennetzwerken eine sachgerechte Option darstellt, die zuständigen Behörden im Back-Office von operativen Hilfs- und Koordinationstätigkeiten zu entlasten. Insoweit kann die Abwicklung von IMI-Anfragen durch zentrale Stellen möglicherweise Vorbild für andere Konstellationen sein.

### 1. Schleswig-Holstein

Insoweit bestimmt § 4 Abs. 8 des Anstaltsgründungsgesetzes, dass die Anstalt „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“<sup>110</sup> für die Gemeinden und Kreisen die technische Abwicklung für den Informationsaustausch wahrnimmt, soweit das nach Art. 34 Abs. 1 DRL von der Europäischen Kommission eingerichtete elektronische System genutzt wird. Die Rechte und Pflichten der zuständigen Behörden der Gemeinden und Kreise bleiben davon allerdings unberührt; zudem kann ihnen auf Antrag durch die Aufsichtsbehörde die technische Abwicklung für den Informationsaustausch mittels des in Satz 1 genannten elektronischen Systems übertragen werden. Zwar geht das Internal Market Information System im Grundsatz davon aus, dass jede zuständige Behörde das webbasierte IMI-System selbst nutzt. Eine Bündelung der Anfragen bei einer zentralen Stelle erscheint aber zulässig – auch § 8b Abs. 4 Satz 1 VwVfG steht hier nicht entgegen.

---

<sup>110</sup> „Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“, GVOBl 2009, 577; dazu auch *Luch/Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

## 2. Rheinland-Pfalz

Einen ähnlichen Weg beschreitet das „Landesgesetz über die Anwendung des europäischen Binnenmarktinformationssystems“ Rheinland-Pfalz<sup>111</sup>, das der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion – die nicht zugleich Einheitlicher Ansprechpartner ist<sup>112</sup> – bestimmte koordinierende Aufgaben im Rahmen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit überträgt. Hierzu gehören die Entgegennahme von Ersuchen sowie von Unterrichtungen im Rahmen des Vorwarnmechanismus von zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten sowie deren unverzügliche Weiterleitung an die zuständigen Behörden im Land, die Entgegennahme von Unterrichtungen von zuständigen Behörden im Land, die anschließende Feststellung des Vorliegens ihrer rechtlichen Voraussetzungen sowie bei Vorliegen dieser Voraussetzungen deren unverzügliche Weiterleitung an die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten. Zudem ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Verbindungsstelle i.S.d. Art. 28 Abs. 2 DLR. § 2 des Gesetzes verpflichtet die zuständigen Behörden zudem zur Mitteilung an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, wenn die an sie weitergeleiteten Ersuchen und Unterrichtungen erledigt wurden. Unterrichtungen gem. Art. 29 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 1 DLR dürfen auch nur über die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion weitergeben werden. Unmittelbar an die zuständigen Behörden gerichtete Ersuchen sind vor der Erledigung ebenfalls der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu übermitteln.

## 3. Sachsen-Anhalt

Auch das Gesetz zur Regelung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Sachsen-Anhalt<sup>113</sup> sieht eine Bündelung der Aufgaben im Zusammenhang mit der europäischen Verwaltungszusammenarbeit beim Landesverwaltungsamt, das zugleich auch als Einheitlicher Ansprechpartner fungiert<sup>114</sup>, vor. Es übernimmt die Funktion als Verbindungsstelle nach Art. 28 Abs. 2 DLR und ist zuständig für die Entgegennahme und weitere Übermittlung von Mitteilungen der Behörden in Sachsen-Anhalt nach § 8d VwVfG sowie entsprechenden Mitteilungen der Behörden anderer Mitgliedstaaten an die zuständigen Behörden in Sachsen-Anhalt. Weitergehend wird den Landkreisen die Aufgabe zugewiesen, Ersuchen nach den §§ 8a und 8b VwVfG entgegenzunehmen, soweit sie selbst oder kreisangehörige Ge-

---

<sup>111</sup> „Landesgesetz über die Anwendung des europäischen Binnenmarktinformationssystems“ als Art. 1 des „Ersten Landesgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, GVBl 2009, 355.

<sup>112</sup> Zur Verortung in Baden-Württemberg *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (292 f).

<sup>113</sup> „Gesetz zur Regelung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Sachsen-Anhalt (EUVwZAG LSA)“ als Art. 1 des „Gesetz zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Sachsen-Anhalt“, zitiert nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/2158 v. 26.08.2009.

<sup>114</sup> Zur Verortung in Sachsen-Anhalt *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (301).



meinden ersuchende oder ersuchte Behörde sind. Kreisfreie Städte sind insoweit zuständig, als dass sie selbst ersuchende oder ersuchte Behörde sind.

#### 4. Saarland

Schließlich findet sich im Saarland eine Übertragung der Aufgaben nach Art. 28 und 32 DLR auf den Einheitlichen Ansprechpartner<sup>115</sup>, der in Form eines Kooperationsmodells realisiert werden soll<sup>116</sup>. Allerdings fehlen konkrete Regelungen zum Verhältnis zwischen zuständigen Behörden und Einheitlichem Ansprechpartner, vor allem bleibt unklar, ob die Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners eine ausschließliche sein soll oder eine Einbindung weiterer Akteure in das Internal Market Information System beabsichtigt ist.

#### 5. Bayern

In Bayern besteht nach Art. 5 EA-Gesetz<sup>117</sup> die Möglichkeit, Einzelheiten der europäischen Amtshilfe nach den §§ 8a bis e VwVfG durch Rechtsverordnung zu regeln und vor allem eine zentrale Verbindungsstelle für alle Anfragen zu bestimmen.

### E. Ausblick

#### Anpassungsbedarf im Datenschutzrecht und beim Rechtsschutz gegen Amtshilfehandlungen

Ein Europäischer Binnenmarkt für Dienstleistungen ist Realität – ein Europäisches Behördennetzwerk muss sich erst noch etablieren. Mit den §§ 8a ff. VwVfG ist zumindest *nationalrechtlich* mit dem Aufbau des Internal Market Information System technisch-infrastrukturell eine wesentliche Grundlage gelegt, auch wenn die Vorschriften in einigen Punkten Anlass zur Kritik bieten, vor allem weil sich der Gesetzgeber zu sehr an den Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie orientiert hat. Allerdings wird sich erst in der Praxis zeigen, ob das Europäische Behördennetz geeignet ist, die Effektivität und Effizienz grenzüberschreitender Kontrolle und Wirtschaftsüberwachung zu gewährleisten. Der Funktionalität und Akzeptanz des Internal Market Information System wird dabei wesentliche Bedeutung zukommen. Es ist von seiner Grundkonzeption in jedem Fall geeignet, den sachgerechten Regelungen der Art. 28 ff. DLR – ein nach Effektivitätsgesichtspunkten geordnetes

<sup>115</sup> § 1 Abs. 2 EA-Gesetz Saarland (zitiert nach dem Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/9 v. 06.11.2009): „Der Einheitliche Ansprechpartner Saar ist auch zuständig für die Unterrichtung inländischer und ausländischer Behörden im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit nach Artikel 28 und 32 der Richtlinie 2006/123/EG“.

<sup>116</sup> Zur Verortung im Saarland *Schliesky/Schulz/Neidert*, in diesem Band, S. 249 (300 f.).

<sup>117</sup> „Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG)“, zitiert nach dem Entwurf der Staatsregierung v. 17.11.2009, LT-Drs. 16/2627.

System geteilter Verantwortlichkeiten – und damit dem gesamteuropäischen Wirtschaftsüberwachungsinstrumentarium zur Geltung zu verhelfen. Allerdings müssen auch andere als die verfahrensrechtlichen Grundlagen der europäischen Verwaltungskooperation – exemplarisch seien hier das Datenschutzrecht und die Thematik des Rechtsschutzes gegen Amtshilfehandlungen genannt – mit den tatsächlichen Veränderungen, insbesondere im Kontext des vermehrten IT-Einsatzes, Schritt halten.

Angesichts der Möglichkeiten der IT und der Verantwortungsteilung im Behördennetz ist Verwaltungshandeln – zumindest innerhalb der Europäischen Union – ohne spezifische territoriale Bindung möglich. Die für ein Verwaltungsverfahren erforderlichen Informationen sind im elektronischen Behördennetz körperlos und dem Netz entsprechend grundsätzlich überall verfügbar<sup>118</sup>. Eine – wenn auch nur virtuelle – Grundlage des Behördennetzes ist ein Informationsverbund, der die bisherigen Vorstellungen einer Kommunikation und damit auch das Daten- bzw. Geheimnisschutzes zwischen Behörden überschreitet<sup>119</sup>. Damit ist insbesondere das Konzept der Zweckbindung der Daten, das an die sachliche Zuständigkeit der jeweiligen Behörde anknüpft und damit grundsätzlich eine Exklusivität der Datenerhebung, -sammlung, -verarbeitung und -speicherung vorsieht, überholt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat jüngst mit der Schaffung des Grundrechts auf die Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme<sup>120</sup> deutlich gemacht, dass hier auf Grund der heutigen Möglichkeiten der IT ein Evolutionsbedarf im Datenschutz entstanden ist.

Ob in § 8d VwVfG n.F. im Kontext des Vorwarnmechanismus nach der Dienstleistungsrichtlinie eine hinreichend konkrete Ermächtigung zur Übermittlung personenbezogener Daten gesehen werden kann, erscheint fraglich<sup>121</sup>. In jedem Fall legitimiert die Norm allenfalls eine Informationsweitergabe, kann demgegenüber aber nicht als Grundlage zur Datenerhebung o.ä. herangezogen werden<sup>122</sup>. Dass

<sup>118</sup> *Roßnagel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 257 (326).

<sup>119</sup> *Röhl* (Fn. 32), § 30 Rn. 58; *Roßnagel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Fn. 118), S. 257 (323 f.).

<sup>120</sup> BVerfG, Urt. v. 27.2.2008 (abgedruckt in NJW 2008, 822 ff.); dazu *Volkman*, DVBl 2008, 590 ff.; *Kutscha*, NJW 2008, 1042 ff.; *Britz*, DÖV 2008, 411 ff.; *Böckenförde*, JZ 2008, 925 ff.; *Hornung*, CR 2008, 299 ff.; *Bartsch*, CR 2008, 613 ff.; *Stögmüller*, CR 2008, 435 ff.; *Heckmann*, in: Kluth u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Rolf Stober*, 2008, S. 615 ff.; umfassend Roggan (Hrsg.), *Online-Durchsuchung*, 2008; *Bäcker*, in: Rensen/Brink (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 2009, S. 99 ff.; zur mglw. weitaus relevanteren objektiven oder Schutz-Dimension des Grundrechts *Böckenförde*, JZ 2008, 925 (928, Fn. 38); *Hoffmann-Riem*, JZ 2008, 1009 ff.; *Gusy*, DuD 2009, 33 (36 ff.); *Heckmann*, in: Rüßmann (Hrsg.), *Festschrift für Gerhard Käfer*, 2009, S. 129 ff.; vgl. auch *Schulz*, DuD 2009, 601 ff.

<sup>121</sup> Keine datenschutzrechtlichen Bedenken sehen *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121 (1126): „Die Vorschrift [§ 8d Abs. 1 S. 1 VwVfG] stellt somit – ergänzt durch den in Bezug genommenen Sekundärrechtsakt – eine Ermächtigung zur Weitergabe personenbezogener Daten dar.“; so auch *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8a Rn. 5; § 8d Rn. 4 f.

<sup>122</sup> So zu Recht *Riedel*, in: Bader/Ronellenfitsch (Fn. 19), § 8d Rn. 5.

bereichsspezifische und auf die europarechtlichen Besonderheiten sowie die einer grenzüberschreitenden Datenübermittlung zugeschnittenen Regelungen wenn schon nicht rechtlich zwingend, aber zumindest sachgerecht sind, zeigt auch die Umsetzung der diesbezüglichen Vorgaben der Art. 8 und 56 BQ-RL ins deutsche Recht. Nach der umsetzenden Norm des § 11b Abs. 1 Satz 1 GewO müssen personenbezogene Daten des im Inland tätigen Gewerbetreibenden wie von der Richtlinie gefordert nur beim Vorliegen der zweckgebundenen Erforderlichkeit übermittelt werden; nach § 11b Abs. 1 Satz 3 GewO können dieselben Daten nach pflichtgemäßem Ermessen erhoben und übermittelt werden. Die eine Datenübermittlung legitimierenden Gründe werden ebenso festgelegt wie die zu übermittelnden Datenkategorien. Auch der dem Vorwarnmechanismus der Art. 29 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 1 DLR entsprechende Art. 56 Abs. 2 BQ-RL wurde einer bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung in § 11b Abs. 1 Satz 2 GewO zugeführt. Nur wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Kenntnis der Daten nach § 11b Abs. 1 Satz 1 GewO zur Wahrnehmung der Aufgaben der zuständigen ausländischen Stelle erforderlich ist, ist die Übermittlung zulässig<sup>123</sup>.

Schließlich muss auch der Rechtsschutz und damit die Realisierung des grundrechtlichen Schutzniveaus gegenüber neuen Handlungs- und Organisationsmöglichkeiten der Verwaltung nachvollzogen werden. Ein für das Netzwerk typisches Beispiel mag genügen: Die im europäischen Netzwerk – perspektivisch in der Regel unter Zuhilfenahme von Informationen aus dem Internal Market Information System zustande gekommene – Entscheidung basiert auf Verfahrensschritten und Teilentscheidungen verschiedener Behörden in verschiedenen Rechtsregimen, deren isolierte Angreifbarkeit wohl (wieder) – in Abweichung von § 46 VwVfG, § 44a VwGO – zugelassen werden muss<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Vgl. zum Ganzen ausführlich *Schulze-Werner*, GewArch 2009, 391 ff.

<sup>124</sup> Näher *Schliesky*, in: Schliesky (Fn. 1), Teil I, S. 203 (223 ff.).