

Bund-Länder-Ausschuss
Dienstleistungswirtschaft

**Anforderungsprofil
für „Einheitliche Ansprechpartner“**

Stand: 1. Oktober 2007

Einführung und Hintergrund

I Aufgaben der EA

- 1 Mittler für Dienstleistungserbringer
 - 1.1 Informationsaufgaben
 - 1.2 Koordinationsaufgaben
 - 1.3 Entgegennahme von Änderungsmitteilungen
- 2 Informationsaufgaben gegenüber Dienstleistungsempfängern

II Zuständigkeitsbereiche

- 1 Grundsätzliche Reichweite
 - 1.1 Erfasste Branchen
 - 1.2 Inhaltliche Reichweite
- 2 Dauer der Zuständigkeit
- 3 Fachliche und örtliche Zuständigkeit
- 4 Verhältnis zu den zuständigen Behörden

III Schätzung voraussichtlicher Fallzahlen

IV Weitere rechtliche Aspekte

- 1 Aufsicht über die EA
- 2 Zugangs- und Bekanntgaberegelungen
3. Haftung

V Gebühren

VI Technische Anforderungen

Einführung und Hintergrund

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie¹ sieht vor, Dienstleistungserbringern zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeiten eine Kontaktstelle zur Verfügung zu stellen, über die sie spätestens ab Ende 2009 alle damit verbundenen Verfahren und Formalitäten abwickeln können („Einheitliche Ansprechpartner“ / EA). Die konkreten Aufgaben dieser EA ergeben sich in der Richtlinie aus Art. 6, 7, 8, 11 Abs. 3 und – optional – Art. 21. Ergänzende Erläuterungen finden sich in einem von der Europäischen Kommission im Sommer 2007 herausgegebenen „Umsetzungshandbuch“².

Die Zuständigkeit für die Einrichtung und Ausgestaltung der EA liegt gemäß der föderalen Zuständigkeitsordnung grundsätzlich bei den Ländern. Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat am 4./5. Juni 2007 einstimmig bekräftigt, dass die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie entschlossen dazu genutzt werden muss, Erleichterungen im Dienstleistungsbereich zu erzielen und servicefreundliche Verwaltungsstrukturen in Deutschland zu stärken. Hiervon sollen nach dem Willen aller Landeswirtschaftsminister in- und ausländische Dienstleister profitieren. Der Beschluss sieht zudem vor, unter Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen anzustreben, um so auch hinsichtlich der EA ein möglichst effizientes und stimmiges System aufzubauen. Der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft wurde vor diesem Hintergrund gebeten, die Arbeiten an einem gemeinsamen Anforderungsprofil (Pflichtenheft) für EA fortzusetzen.

Das vorliegende Papier beschreibt in diesem Sinne Mindestanforderungen für die deutschen EA. Dabei folgt die Beschreibung den europäischen Vorgaben. Soweit weitergehend nationale Umsetzungsspielräume im Sinne einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden sollten, ist dies entsprechend kenntlich gemacht. Die endgültige Ausgestaltung der EA und die für Einrichtung und Betrieb benötigten Kapazitäten hängen von einer Vielzahl noch offener Entscheidungen auf Landesebene ab, u.a. vom genauen Zuständigkeitsumfang und von der Verortung (siehe zum letztgenannten Punkt das vom Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft erarbeitete Papier zu „Verortungsmöglichkeiten“).

Die Aufgaben der EA sind – auch wenn die Handlungsformen zur ihrer Erledigung nicht im gesamten Aufgabenspektrum typisch öffentlich-rechtliche sind (z.B. Information und Bera-

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-ABl. 2006 L 376/36).

² Abrufbar u.a. unter www.dienstleistungsrichtlinie.de (im folgenden: KOM-Handbuch).

tung) – insgesamt öffentlich-rechtlicher Natur. Vor diesem Hintergrund³ wird bei den nachfolgenden Ausführungen zugrundegelegt, dass die Aufgaben der EA in öffentlicher Trägerschaft wahrgenommen werden, d.h. durch Behörden der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung (ggf. einschließlich Kommunen und Kammern).

³ Siehe dazu eingehend das vom Bund-Länder-Ausschuss erarbeitete Parallelpapier zu „Verortungsoptionen“, Ziff. I.

I. Aufgaben der EA

Die EA sind zentrale Anlaufstellen für Dienstleistungserbringer (dazu unten I.1) und -empfänger (dazu unten I.2). Je nach Verortungsentscheidung der Mitgliedstaaten können sie, müssen aber nicht zugleich die inhaltlich zuständige Behörden⁴ sein. Fallen beide Funktionen auseinander, so fungiert der im Einzelfall zuständige EA als „Mittler“⁵ zur zuständigen Behörde: Über ihn müssen grundsätzlich alle für die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit notwendigen Formalitäten und Verfahren abgewickelt werden können. Es muss sichergestellt werden, dass jedem einzubeziehenden Dienstleistungserbringer und -empfänger ein solcher (insoweit: „subjektiv einheitlicher“) EA zur Verfügung steht. Für die genannten Nutzergruppen bleibt der Weg über die EA jedoch freiwillig: Falls von ihnen gewünscht, können sie weiterhin auch direkt mit den zuständigen Behörden korrespondieren.⁶

Aus der Gesamtschau der von den EA zu erfüllenden Anforderungen ergibt sich, dass deren Aufgaben richtlinienkonform nicht durch eine rein elektronische Lösung im Sinne einer „virtuellen“ Einrichtung erfüllt werden können.⁷

Zum Verhältnis zu den Zielvorgaben des Europäischen Rates zu schnelleren und einfacheren Gründungen in der EU hat die Kommission ausgeführt⁸, es handele sich um einen komplementären Prozess. Die rechtliche Verpflichtung der DL-RL sei jedoch breiter und umfasse alle Geschäftsarten/-vorgänge (nicht nur Gründungen) sowie Dienstleistungsempfänger (bzgl. Informationspflichten). Andererseits sei klar, dass Gründerzentren zum Teil auch weitergehende Funktionen wahrnehmen, z.B. Schulungen, Finanzberatung oder die Hilfe bei Geschäftsplänen. Die Mitgliedstaaten müssten in keinem Fall zwei getrennte Netzwerke aufbauen und könnten bei der Umsetzung der DL-RL an bestehende Initiativen anknüpfen.

1. Mittler für Dienstleistungserbringer

Die EA sind dafür zuständig, Dienstleistungserbringer in den erfassten Bereichen zu informieren (dazu I.1.1) und deren Anliegen gegenüber den zuständigen Behörden zu koordinieren (dazu I.1.2). Zu ihren Aufgaben zählt auch die Entgegennahme bestimmter Pflichtinformationen (dazu I.1.3). Sie sind insoweit zugleich Berater, „Lotse“ und Mittler gegenüber den zuständigen Behörden.

⁴ Siehe zum weiten Begriff der „Behörde“ Art. 4 Nr. 9 DL-RL.

⁵ Vgl. zum Begriff des „Mittlers“ ErwGr. 48.

⁶ KOM-Handbuch, S. 26.

⁷ Die diesbezüglichen Ausführungen im KOM-Handbuch (S. 25) deuten die vielfach hochkomplexen und ungeklärten Folgefragen einer rein elektronischen Lösungen nur an.

⁸ KOM-Handbuch S. 23 f. – vgl. dazu auch TOP 2.5 der WMK am 4./5. Juni 2007.

Die Zuständigkeit der EA bezieht sich auf alle einschlägigen Verfahren und Formalitäten⁹. Der Grundsatz des „subjektiv einheitlichen Ansprechpartners“ erfordert, dass die Tätigkeit eines Dienstleisters nicht in Teilaspekte (z.B. gewerberechtliche Fragen und freiberufliche Fragen) zerlegt und verschiedenen EA zugeordnet werden darf. Werden (insb. aus sprachlichen oder fachlichen Spezialisierungsgründen) für In- und Ausländer getrennte EA eingerichtet, muss auf Nicht-Diskriminierung geachtet werden.¹⁰

Die EA bearbeiten die jeweiligen Vorgänge inhaltlich nicht selbst es sei denn, sie sind zugleich die dafür zuständige Behörde¹¹. Dies gilt auch für die abschließende Prüfung der Vollständigkeit einzureichender Unterlagen.

1.1. Informationsaufgaben

- Die EA stellen den Dienstleistungserbringern, für die sie zuständig sind, allgemeine Grundinformationen über die in Art. 7 Abs. 1 genannten Gesichtspunkte zur Verfügung. Die vertiefende, qualifiziert fachliche Beratung bleibt Aufgabe der zuständigen Behörden¹².
- Die EA arbeiten zur Erfüllung ihrer Informationsaufgaben mit Internet-Informationsportalen¹³. Sie machen allgemeine Informationen und – sofern angebracht – einfache Schritt-für-Schritt-Leitfäden zugänglich, und zwar insbesondere zu folgenden Punkten:
 - Anforderungen, Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit (Art. 7 Abs. 1 (a))
 - Kontaktdaten der zuständigen Behörden (Art. 7 Abs. 1 (b))
 - Mittel und Bedingungen für den Zugang zu öffentl. Registern und Datenbanken (Art. 7 Abs. 1 (c))
 - In Streitfällen für DL-Erbringer und –Empfänger allgemein zur Verfügung stehende Rechtsbehelfe (Art. 7 Abs. 1 (d))
 - Verbände und Organisationen, die DL-Erbringer und –Empfänger beraten und unterstützen können (Art. 7 Abs. 1 (e))
- Soweit für die Beantwortung konkreter Fragen erforderlich, vermitteln die EA Informationen der zuständigen Behörden über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung der maßgeblichen rechtlichen Anforderungen. Die EA leiten diese Informationen an den DL-

⁹ Näher zu den einschlägigen Verfahren und Formalitäten unter II.1.

¹⁰ Vgl. KOM-Handbuch, S. 24.

¹¹ Vgl. ErwGr. 48 / Art. 6 Abs. 2.

¹² Vgl. Art. 7 Abs. 2.

¹³ Siehe ErwGr. 50 und KOM-Handbuch, S. 27.

Erbringer weiter. Bei unklaren Informationsgesuchen ist unverzüglich eine Klärung herbeizuführen.¹⁴

- Alle Informationen müssen
 - in einfacher, klarer und unmissverständlicher Sprache erteilt werden (Art. 7 Abs. 3),
 - für Dienstleistungserbringer und –empfänger leicht zugänglich sein (in jedem Fall auch per Internet, siehe Art. 7 Abs. 1 und 3),
 - stets aktuell sein (Art. 7 Abs. 3) und
 - so schnell wie möglich erteilt werden (Art. 7 Abs. 4)
- Die EA erteilen keine Rechtsberatung.
- Die EA beraten Dienstleistungserbringer, welche Verfahren und Formalitäten und welche rechtlichen Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeiten zu erfüllen sind. Die Beratung ist auf Grund der Gesetzesbindung der öffentlichen Verwaltung verbindlich. Darüber hinaus gehende Beratungsaufgaben (z.B. über Finanzierung, Ansiedlung oder Marktanalysen) sind nicht Bestandteil der europäischen “Pflichtanforderungen“, können jedoch von Stellen, die die Aufgaben der EA wahrnehmen, als freiwillig in Anspruch zu nehmende Zusatzleistung angeboten werden.¹⁵

1.2. Koordinationsaufgaben

Entscheidet sich ein Dienstleistungserbringer für die Einschaltung eines EA, hat dieser für das weitere Verfahren auch koordinierende Aufgaben. Er ist in diesem Fall Kontaktstelle zwischen Dienstleistungserbringer und zuständigen Behörden (Direktkontakte zwischen zuständiger Behörde und Dienstleistungserbringer bleiben auf Wunsch des Erbringers aber möglich, s.o.). Im Rahmen der erforderlichen engen Zusammenarbeit stellen sich EA und zuständige Behörden die erforderlichen Informationen über Kontakte mit dem Dienstleistungserbringer und den Verfahrensstand gegenseitig zur Verfügung.

- Die Koordinationsaufgabe schließt insbesondere die Entgegennahme und ggf. elektronische Weiterleitung der gesamten Verfahrenskorrespondenz (z. B. Anträge, Unterlagen, Anfragen, Erklärungen, Bescheide) ein, und zwar sowohl in Richtung der zuständigen Behörden als auch in Richtung des Dienstleistungserbringers (ggf. im Wege der Zustellung). Dies betrifft nicht nur die für die Aufnahme der Tätigkeit erforderlichen Verfahren, sondern auch Verfahren im Zusammenhang mit der späteren Ausübung und ggf. der Einstellung der Tätigkeit.
- Die EA müssen für Rückfragen über Internet erreichbar sein.¹⁶

¹⁴ Art. 7 Abs. 4.

¹⁵ Siehe bzgl. entsprechender Gründerberatung bereits oben I.

¹⁶ Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1.

- Bei der Weiterleitung von Dokumenten ist in beide Richtungen das Zügigkeitsgebot zu beachten: Die EA sind zu unverzüglicher Weiterleitung der Korrespondenz verpflichtet. Zu Auswirkungen auf Fristen und Zustellungsfiktionen siehe unten¹⁷

1.3. Entgegennahme von Änderungsmitteilungen

Die EA nehmen von Dienstleistungserbringern (jedenfalls: auch) per Internet bestimmte genehmigungsrelevante Pflichtinformationen entgegen¹⁸:

- Gründungen von Tochtergesellschaften
- Veränderungen der Genehmigungssituation

Die EA haben in dieser Funktion folgende Aufgaben:

- Unterstützung des Dienstleistungserbringers
- Weiterleitung an und Rückkopplung mit zuständigen Behörden

Auch in dieser Hinsicht ist der Zugang zu den EA nicht exklusiv; der Dienstleistungserbringer kann sich alternativ direkt an die zuständigen Behörden wenden.

2. Informationsaufgaben gegenüber Dienstleistungsempfängern

- Die unter I.1.1 genannten Informationen müssen auch für Dienstleistungsempfänger aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. So sollten etwa bei den Angaben nach Art. 7 Abs. 1 lit. e insbesondere auch die örtlich zuständigen Verbraucherschutzinstitutionen aufgeführt werden.
- Weitere Informationsaufgaben werden – mit Blick auf das ausländische Recht - in Art. 21 genannt. Allerdings erscheint es nicht als sinnvoll, diese Aufgaben einer Vielzahl dezentraler EA zu übertragen. Gemäß Art. 21 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten diese Aufgaben auch anderen Einrichtungen anvertrauen.

¹⁷ Ziff. IV.2.

¹⁸ Vgl. Art. 11 Abs. 3.

II. Zuständigkeitsbereiche

1. Grundsätzliche Reichweite

1.1 Erfasste Branchen

Die Richtlinie gilt für einen weiten, nicht abschließend beschreibbaren Bereich selbständiger Tätigkeiten, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Art. 4 Nr. 1 der RL definiert als „Dienstleistung“ jede von Art. 50 EG-Vertrag erfasste Tätigkeit. Damit spielt es keine Rolle, ob die betreffende Tätigkeit innerstaatlich zu den „klassischen Dienstleistungen“ gezählt wird oder Teilmenge der herkömmlich unter „industrielle Produktion“ bzw. „Landwirtschaft“ gezählten Tätigkeiten ist. Erfasst sind z.B.¹⁹ Dienstleistungen für Unternehmen wie Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Anlagenverwaltung einschließlich Unterhaltung von Büroräumen, Werbung und die Dienste von Handelsvertretern, Rechts- oder Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie die Tätigkeit der Immobilienmakler, Dienstleistungen des Baugewerbes einschließlich Dienstleistungen von Architekten, Handel, die Veranstaltung von Messen, die Vermietung von Kraftfahrzeugen und Dienste von Reisebüros, Verbraucherdienstleistungen, beispielsweise im Bereich des Fremdenverkehrs, einschließlich Leistungen von Fremdenführern, Dienstleistungen im Freizeitbereich, Sportzentren und Freizeitparks, und, sofern sie nicht aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sind, Unterstützungsdienste im Haushalt wie etwa Hilfeleistungen für ältere Menschen. Die Einheitlichen Ansprechpartner müssen auch für die ansonsten z.T. ausgenommenen „Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation“ zur Verfügung stehen.²⁰ Keine Rolle spielt, ob die Tätigkeit räumliche Nähe zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger erfordert oder ob sie durch Ortswechsel des einen oder anderen bzw. im Fernabsatz, beispielsweise über das Internet, erbracht wird.

Nicht von den Mindestanforderungen erfasst sind die in Art. 2 Abs. 2 genannten Finanzdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen, bestimmte Sozialdienstleistungen, audiovisuelle Dienste, Glücksspiel, private Sicherheitsdienste, mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeiten, Notare und Gerichtsvollzieher und Leistungen außerhalb des Wirtschaftsverkehrs. Eine Erstreckung der EA auf solche Branchen wäre zulässig, ginge aber über die Pflichtenforderungen der Richtlinie hinaus.²¹ Bei der Überlegung, ob in Deutschland zusätzliche Branchen mit in das EA-System einbezogen werden sollen, ist auch der verfassungsrechtliche Hinter-

¹⁹ Siehe ErwGr. 33 und die ergänzende Aufzählung im KOM-Handbuch, S. 10 ff.

²⁰ KOM-Handbuch, S. 12 f.

²¹ KOM-Handbuch, S. 23.

grund zu berücksichtigen. Denn mit dem EA wird ein Instrument eingeführt, das für die betroffenen Dienstleister eine wesentliche Verfahrenserleichterung darstellen soll und regelmäßig auch eine deutliche Verfahrensbeschleunigung bewirken wird. Ob diese Effekte von solchem Gewicht sind, dass sie zu einer relevanten Besserstellung gegenüber von der Richtlinie nicht erfassten Dienstleistern führen und damit eine grundrechtliche Rechtfertigung erforderlich machen, bedarf ggf. der Prüfung.

1.2 Inhaltliche Reichweite

Inhaltlich erfasst sind grundsätzlich alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme, und sämtliche Genehmigungen, die für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind. Dies schließt insbesondere ein: Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register²², Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen²³. Dies umfasst auch Verfahren der Qualifikationsanerkennung²⁴ und des Gesundheitsrechts (z.B. Beibringung eines Gesundheitszeugnisses nach § 43 InfektionsschutzG).

Da die Richtlinie nur für speziell dienstleistungsbezogene Anforderungen gelten soll, sind „Jedermann-Anforderungen“, d.h. solche, die nicht die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistung als solche regeln oder betreffen, sondern von den Dienstleistern bei Aufnahme oder Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit in gleicher Weise wie von Privatleuten zu beachten sind, nicht einzubeziehen²⁵.

Zum Beispiel für den Bereich des öffentlichen Baurechts bedeutet dies, dass in den Anwendungsbereich der Richtlinie solche Vorschriften des öffentlichen Baurechts fallen, die die Aufnahme oder Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten durch Personen oder Stellen regeln (z. B. Planungs-, Entwurfs-, Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungstätigkeiten) und die die

²² Notariell zu beglaubigende Anträge auf Eintragung in die Handels- und Unternehmensregister, für die bereits elektronische Spezialverfahren existieren, werden nicht über die EA abgewickelt.

²³ Vgl. Art. 6.

²⁴ KOM-Handbuch, S. 26.

²⁵ Siehe Erwägungsgrund 9: *„Diese Richtlinie findet nur auf die Anforderungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit Anwendung. Sie findet somit keine Anwendung auf Anforderungen wie Straßenverkehrsvorschriften, Vorschriften bezüglich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung, der Stadtplanung und der Raumordnung, Baunormen sowie verwaltungsrechtliche Sanktionen, die wegen der Nichteinhaltung solcher Vorschriften verhängt werden, die nicht die Dienstleistungstätigkeit als solche regeln oder betreffen, sondern von Dienstleistungserbringern im Zuge der Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit genauso beachtet werden müssen wie von Privatpersonen.“*

Aufnahme oder Ausübung solcher Tätigkeiten von Anerkennungs Voraussetzungen, Anerkennungsverfahren oder Anforderungen an Personen oder Stellen abhängig machen.

Vorschriften des öffentlichen Baurechts wie Regelungen, die grundstücks- und gebäudebezogen die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens oder die Verwendung von Bauprodukten regeln, sind „Jedermann-Anforderungen“, es sei denn, dass sie die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistung als solche regeln oder betreffen.

Hinsichtlich arbeits-, entsende- und sozialrechtlicher Verfahren werden unterschiedliche Ansichten vertreten. Für eine Einbeziehung spricht, dass durch das Bündelungsangebot der EA auch die Kenntnis und damit die Beachtung entsprechender Vorschriften in der Praxis gefördert wird. Andererseits bleiben nach Art. 1 Abs. 6 DL-RL das Arbeits- und Sozialrecht „unberührt“. Die innerhalb der Bundesregierung für Fragen des Arbeits- und Sozialrechts federführenden Ressorts BMAS, BMG und BMFSFJ vertreten die Auffassung, dass diese Bereiche nicht in das EA-System einbezogen werden sollten.

Widerspruchs- und sonstige Rechtsbehelfsverfahren müssen nicht über die EA abgewickelt werden.²⁶

Der Bereich der Steuern ist inhaltlich nicht erfasst²⁷. Im Rahmen ihrer Informationsaufgaben erteilen EA aber allgemeine Auskünfte z.B. über die Anzeigepflicht nach § 138 AO, das Bestehen von Steuererklärungspflichten oder den Abgabeturnus bei der Umsatzsteuer. Die steuerliche Anzeigepflicht nach § 138 Abs. 1 AO kann gegebenenfalls²⁸ über die EA als Boten an das zuständige Finanzamt geleitet werden.

Um aus Sicht des Dienstleisters das Angebot der EA attraktiv zu gestalten, können in einem nächsten Schritt weitere Verfahren über diesen abgewickelt werden. Als solche kommen insbesondere Verfahren in Betracht, mit denen jeder Dienstleistungserbringer typischerweise im Laufe seines „Dienstleisterlebens“ konfrontiert wird. Eine solche Erweiterung wäre allerdings nicht Bestandteil der Pflichtanforderungen gemäß der Richtlinie.

Personell kann die Dienstleistungsrichtlinie angesichts der insoweit begrenzten Gemeinschaftskompetenzen nur grenzüberschreitende Sachverhalte regeln.²⁹ Sie erfasst damit als Dienstleistungserbringer³⁰

²⁶ KOM-Handbuch, S. 26.

²⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 3.

²⁸ Soweit dies nicht ohnedies schon durch die Gewerbeanzeige sichergestellt ist.

²⁹ A.A. insoweit die Kommission, siehe KOM-Handbuch, S. 20 f. und 23.

³⁰ Siehe Art. 4 Nr. 2 / ErwGr. 36.

- jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt (d.h. Unionsbürger unabhängig von ihrem Wohnsitz)
- und jede juristische Person, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründet ist und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft hat,

und als Dienstleistungsempfänger zusätzlich³¹

- natürliche Personen, denen als Drittstaatsangehörige Rechte in Gemeinschaftsrechtsakten eingeräumt sind (etwa der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und deren Erweiterungen oder den Richtlinien 2003/109/EG und 2004/38/EG – insbesondere langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige und Familienangehörige von Unionsbürgern).

Vertraglich gleichgestellt sind Angehörige der drei EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen. Zur Vermeidung von Nachteilen für Inländer und angesichts des ohnedies schon erforderlichen Umsetzungsaufwands sollten die EA und die geforderten Verfahrenserleichterungen weiterhin – entsprechend dem einstimmigen WMK-Beschluss vom 4./5. Juni 2007 – auch inländischen Dienstleistungserbringern zur Verfügung stehen. Die Ausdehnung der Serviceleistungen der EA auf Angehörige anderer Staaten kann als freiwillige Zusatzleistung angeboten werden.

2. Dauer der Zuständigkeit

Gefordert ist die durchgängige Bereitstellung eines „subjektiv einheitlichen Ansprechpartners“ über die gesamte Tätigkeitsdauer (von der Gründung bis ggf. zur Abwicklung).

3. Fachliche und örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit der EA richtet sich grundsätzlich nach § 3 VwVfG. Regelmäßig wird die angestrebte Dienstleistungstätigkeit entweder selbst ortsgebunden sein oder einen feststellbaren örtlichen Bezug aufweisen. Die örtliche Zuständigkeit der EA wird sich deshalb – ggf. unter Berücksichtigung einer fachlichen Zuordnung (z.B. bei Schaffung gesonderter EA für bestimmte Berufsgruppen) – aus diesem räumlichen Bezug ergeben.

Die Richtlinie schreibt zwar einen subjektiv einheitlichen Ansprechpartner vor, macht aber keine Vorgaben, wie dieser vom Dienstleister aufzufinden sein muss. Um eine möglichst schnelle und verlässliche Zuordnung zu gewährleisten, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, über das Internet anhand passender Suchkriterien den jeweils zuständigen EA eindeutig zu ermitteln. Darüber hinaus sollte der erstangegangene EA in jedem Fall die Pflicht

³¹ Siehe Art. 4 Nr. 3 / ErwGr. 36.

haben, dem Dienstleistungserbringer ggf. bei der Suche nach dem zuständigen EA zu unterstützen.³² Ergänzend werden auch Auffangzuständigkeiten vorzusehen sein. Wird ein Zuständigkeitswechsel erforderlich, ist dies dem Dienstleister rechtzeitig mitzuteilen.

Da über die EA alle einschlägigen Verfahren und Formalitäten abzuwickeln sein müssen, muss das Tätigwerden der EA ggf. auch außerhalb der Zuständigkeit seines Verwaltungsträgers (Verbandskompetenz) zugelassen und geregelt werden. Dabei sind u.a. folgende Konstellationen zu berücksichtigen:

- (1) Innerhalb eines Landes können zuständige Behörden verschiedener Verwaltungsträger und verschiedener Verwaltungsebenen (z.B. Gemeinden und Kreise) betroffen sein.
- (2) Eine Beteiligung von zuständigen Behörden in anderen Bundesländern kann sich als notwendig erweisen.
- (3) Schließlich können neben Landesbehörden auch Behörden des Bundes zuständig sein.

In den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder sollten Regelungen aufgenommen werden und neben den bestehenden Amtshilfepflichten auch ausreichend sein, die die EA und die zuständigen Behörden zur gegenseitigen Unterstützung zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und zügigen Verfahrensabwicklung verpflichten. Es ist jedoch noch zu prüfen, ob stattdessen Verwaltungsvereinbarungen oder gar staatsvertragliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern erforderlich sind.

4. Verhältnis zu den zuständigen Behörden

Wie sich aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt, stellen die EA die Verbindung zwischen dem Dienstleistungserbringer und der jeweils zuständigen Behörde dar. Seine Rolle kann mit dem Begriff des „Verfahrensmittlers“ umschrieben werden.

Diese Funktion nimmt er dergestalt wahr, dass er bei Bedarf gegenüber den zuständigen Behörden auf die ordnungsgemäße und zügige Bearbeitung hinwirkt. Die in den Verwaltungsverfahrensgesetzen aufzunehmende Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung (s.o. Ziff. 3 a.E.) sollte beinhalten, dass die beteiligten Stellen sich gegenseitig insbesondere die erforderlichen Informationen zu Kontakten mit dem Dienstleister und zum Verfahrensstand zur Verfügung stellen. Sie sollte auch die Möglichkeit beinhalten, auf die Einhaltung bestehender

³² KOM-Handbuch, S. 24.

Termine hinzuweisen. Soweit erforderlich, können sich EA auch an die zuständige Aufsichtsbehörde wenden.

Kontroll- und Eingriffsrechte gegenüber den zuständigen Behörden haben EA allenfalls, soweit sich dies aus dem jeweiligen verwaltungsorganisatorischen Verhältnis zwischen EA und zuständiger Behörde ergibt.

III. Schätzung voraussichtlicher Fallzahlen

Trendaussagen zur voraussichtlichen Inanspruchnahme der Einheitlichen Ansprechpartner sind aufgrund zahlreicher noch offener Umsetzungsentscheidungen sowie aufgrund weiterer (noch) nicht determinierter Einflussfaktoren mit großen Unsicherheiten behaftet.

Als Grundlage für quantitative und qualitative Trendaussagen können allerdings erste Erfahrungen von einigen deutschen One-Stop-Shops herangezogen werden. Die Inanspruchnahme der Einheitlichen Ansprechpartner ist demnach voraussichtlich in sehr hohem Maße von dem Ausmaß der Öffentlichkeitsarbeit abhängig, die unternommen wird, um das neue Angebot bei den Zielgruppen bekannt zu machen. Ist der Einheitliche Ansprechpartner auch "physisch" erreichbar und bei der Abwicklung der Formalitäten persönlich behilflich, so spielt die Anzahl der Einheitlichen Ansprechpartner und damit die Größe ihres räumlichen Zuständigkeitsbereichs eine Rolle. Viele Gründer haben zudem bei der rein elektronischen Abwicklung der Formalitäten Schwierigkeiten, und finden sich ohne unterstützende Beratung nicht oder nur schwer zurecht. Des Weiteren nehmen Gründer (zumindest in kleineren Städten) oftmals gerne direkt mit den zuständigen Mitarbeitern der Behörden oder dem Bürgermeisteramt Kontakt auf. Die Attraktivität und Inanspruchnahme von zentralen Anlaufstellen steigt ferner allgemein mit der Anzahl der in einem Schritt zu absolvierenden Formalitäten. Darüber hinaus werden Dienstleister aus dem EU-Ausland, die sich in Deutschland niederlassen, deutlich mehr Formalitäten über den Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln (müssen) als diejenigen Dienstleister, die lediglich grenzüberschreitend tätig werden wollen.

Die folgenden quantitativen Trendaussagen³³ zur Nutzung der Einheitlichen Ansprechpartner beziehen sich auf die Anzahl der neugegründeten Dienstleistungsunternehmen (mit Niederlassung in Deutschland), die über den Einheitlichen Ansprechpartner ihre Gründungsformalitäten gebündelt abwickeln; sei es elektronisch aus der Ferne oder an Ort und Stelle. Unterstellt man eine eher restriktive Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung des neuen Angebots, so wird die Häufigkeit der Inanspruchnahme der Einheitlichen Ansprechpartner allein im Bereich der Existenzgründungen auf bundesweit jährlich ca. 19.000 Fälle (Unternehmensgründungen) geschätzt. Nimmt man dagegen eine umfangreiche kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit an, so wird die bundesweite Inanspruchnahme auf ca. 97.000 Fälle geschätzt. Als mittelfristiges Maximum bei umfangreicher kontinuierlicher Öffentlichkeitsarbeit ergibt sich ein Schätzwert von jährlich ca. 129.000 Fällen. Die Schätzungen enthalten die Anzahl der Unternehmensgründungen sowohl durch Inländer als auch durch EU-Ausländer, soweit sie in Deutschland eine Niederlassung eröffnen.

³³ Grundlage sind Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn.

Zuständigkeiten der EA bestehen allerdings auch über den engeren Gründungsbereich hinaus, beispielsweise bei der späteren Beantragung von Folgegenehmigungen, im Rahmen von Unternehmensabwicklungen oder im Falle von ausländischen Dienstleistungserbringern ohne hiesige Niederlassung. Dies muss bei der Kalkulation der erwarteten Fallzahlen mit berücksichtigt werden.

**Tabelle: Inanspruchnahme der EA im Bereich Existenzgründungen
in Abhängigkeit vom Ausmaß der betriebenen Öffentlichkeitsarbeit (Schätzung)**

| Bundesland | Restriktive Öffentlichkeits- arbeit (Nutzungsquote = 5 %) | Umfangreiche kontinuierliche Öffentlichkeits- arbeit (Nutzungsquote = 25 %) | Mittelfristiges Maximum bei umfangreicher kontinuierlicher Öffentlichkeits- arbeit (Nutzungsquote = 33 %) |
|----------------------------|---|--|--|
| Baden-Württemberg | 2.245 | 11.224 | 14.965 |
| Bayern | 3.207 | 16.037 | 21.383 |
| Berlin | 1.237 | 6.186 | 8.247 |
| Brandenburg | 584 | 2.922 | 3.896 |
| Bremen | 150 | 752 | 1.003 |
| Hamburg | 496 | 2.478 | 3.304 |
| Hessen | 1.614 | 8.070 | 10.760 |
| Mecklenburg- Vorpommern | 377 | 1.884 | 2.511 |
| Niedersachsen | 1.586 | 7.929 | 10.572 |
| Nordrhein-Westfalen | 4.147 | 20.737 | 27.649 |
| Rheinland-Pfalz | 944 | 4.722 | 6.296 |
| Saarland | 214 | 1.071 | 1.428 |
| Sachsen | 983 | 4.915 | 6.553 |
| Sachsen-Anhalt | 503 | 2.513 | 3.351 |
| Schleswig-Holstein | 652 | 3.259 | 4.345 |
| Thüringen | 451 | 2.253 | 3.004 |
| Insgesamt | 19.390 | 96.951 | 129.267 |

Quelle: Statistisches Bundesamt / Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn

IV. Weitere rechtliche Aspekte

1. Aufsicht über die EA

Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben unterliegen die EA der staatlichen Aufsicht.

Das Aufgabenspektrum der EA umfasst Tätigkeiten, die u. U. als Aufgaben einer Selbstverwaltungskörperschaft angesehen werden könnten – etwa die berufsbezogene Information eines Dienstleisters durch die für diesen Berufsstand zuständige Kammer oder die Verfahrensunterstützung durch eine Kommune im Bereich des eigenen Wirkungskreises.³⁴ Ein EA muss allerdings alle sich aus der Richtlinie ergebenden Aufgaben wahrnehmen. Eine Zuteilung einzelner Teilaufgaben auf verschiedene EA – etwa entsprechend ihren Selbstverwaltungsaufgaben – wäre nicht zulässig. Die Aufgaben der EA werden ganz wesentlich bestimmt durch das Ziel einer Koordinierung und Vereinfachung der für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren. Sie decken sich damit allenfalls teilweise mit den Aufgaben von Selbstverwaltungskörperschaften im eigenen Wirkungskreis und wären im Übrigen als staatliche Aufgaben – je nach landesgesetzlicher Regelung – im Auftrag bzw. nach Weisung zu erfüllen. Nehmen Selbstverwaltungskörperschaften staatliche Aufgaben wahr, so ist insoweit (also nicht bei der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben) regelmäßig eine Fachaufsicht vorgesehen. Der die Aufgabe zuordnende Gesetzgeber kann jedoch auf die Kontrolle der Zweckmäßigkeit verzichten und sich auf eine Rechtsaufsicht beschränken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mängel bei der Aufgabenerfüllung des EA sich nicht nur im Verhältnis zu den Leistungserbringern auswirken, sondern auch die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit der betroffenen zuständigen Behörden – auch anderer Verwaltungsträger – beeinträchtigen würden (z. B. im Zusammenhang mit der Auslösung von Genehmigungsfiktionen).

2. Zugangs- und Bekanntgaberegungen

Zur Gewährleistung einer richtlinienkonformen Verfahrensabwicklung über einen EA wird es erforderlich sein, in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder Regelungen einzuführen, nach denen dem EA übermittelte Anträge und dgl. entweder unmittelbar oder nach Ablauf einer sehr kurzen Zeitspanne als bei der zuständigen Behörde eingegangen gelten und zur Wahrung einer Frist der Eingang beim EA genügt.³⁵

Da jeweils das gesamte Verfahren über den EA abzuwickeln sein muss, müssen auch Rege-

³⁴ Auch dieser Teil des Aufgabenspektrums wäre dabei wegen der Bindungswirkung der Richtlinie dem Bereich der Pflichtaufgaben zuzuordnen.

³⁵ Vgl. insoweit KOM-Handbuch, S. 26.

lungen über die Bekanntgabe von Verwaltungsakten über den EA eingeführt werden bzw. entsprechende Regelungen für sonstige für den Dienstleister bestimmte Mitteilungen der zuständigen Behörden. Die in § 15 VwVfG vorgesehene Möglichkeit, die Benennung eines Empfangsbevollmächtigten im Inland zu verlangen, besteht nicht. Hinsichtlich der nach der Richtlinie einzuführenden festgelegten Bearbeitungszeiten (ggf. mit der Folge der Genehmigungsfiktion bei Überschreitung) müssen zudem Regelungen eingeführt werden, die die sonst zu Lasten der zuständigen Behörden gehenden erforderlichen Bearbeitungs- und Weiterleitungszeiten des EA angemessen berücksichtigen.

3. Haftung

Die EA sind für die ordnungsgemäße Erfüllung aller ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich. Sie haften deshalb auf Grund der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung bei Amtspflichtverletzungen im Außenverhältnis nach den allgemeinen Grundsätzen der Amtshaftung. Das gilt nicht nur, soweit sie unmittelbar als Mittler fungieren und z. B. Anträge und Anzeigen entgegennehmen sowie an die zuständigen Behörden weiterleiten, sondern auch im Bereich ihrer Informations- und Beratungspflichten. Nach Art. 34 GG haftet der Verwaltungsträger, in dessen Dienst ein Amtswalter steht. Regelmäßig wird es sich dabei um die Anstellungskörperschaft handeln. Ein Amtswalter eines Verwaltungsträgers kann aber auch Aufgaben eines anderen Verwaltungsträgers wahrnehmen. Nach der sog. Amtsübertragungstheorie kommt es deshalb darauf an, welche Körperschaft dem Amtswalter die Aufgabe übertragen hat.

Dritter im Sinne des Amtshaftungsrechts kann ggf. auch ein anderer Verwaltungsträger sein, dem durch pflichtwidriges Handeln des EA ein Schaden entstanden ist. Dies kann in Bezug auf die EA von Bedeutung sein, weil sie nicht nur zu Behörden des eigenen Verwaltungsträgers, sondern auch zu Behörden anderer Verwaltungsträger als Verfahrensmittler fungieren.

Daneben finden die sonstigen Institute des Staatshaftungsrechts Anwendung.

V. Gebühren

Gebühren sind für die Tätigkeit der EA bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung zulässig, sie müssen aber in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der Verfahren und Formalitäten der zuständigen Behörden stehen.³⁶ Für die Bemessung der Gebühren für diese Verfahren und Formalitäten schreibt Art. 13 Abs. 2 Satz 2 wiederum vor, dass die Kosten des Antrags die Kosten des Verfahrens nicht übersteigen dürfen. Dies bedeutet, dass die Richtlinie für die Gebührenbemessung die Geltung des Kostendeckungsprinzips anordnet. Danach muss ein annäherndes Gleichgewicht zwischen dem gesamten auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig und dem geschätzten Gesamtgebührenaufkommen bestehen. Nach dem Kostendeckungsprinzip ist untersagt, dass die Gesamtheit der Gebühren für besondere Leistungen bestimmter Art die Gesamtheit der Aufwendungen für diese Leistungen erheblich übersteigt (BVerwGE 12, 162). Dies bedeutet, dass dieses Prinzip nicht verletzt ist, wenn im Einzelfall die Gebühr für eine konkrete Dienstleistung der EA den damit verbundenen Personal- und Sachaufwand nicht abdeckt (Unterdeckung) oder übersteigt. Generell nicht zulässig ist es nach der Richtlinie, auf den wirtschaftlichen Vorteil als Gebührenmaßstab abzustellen (Ausschluss des Äquivalenzprinzips).

VI. Technische Anforderungen

Die technischen Anforderungen und Vorgaben zu Datenformaten und Schnittstellen werden unter Beachtung der föderalen Strukturen in der Bundesrepublik modellhaft im Rahmen eines priorisierten Deutschland-Online-Projekts erarbeitet.³⁷

³⁶ ErwGr. 49.

³⁷ Vgl. den entsprechenden Beschluss unter TOP 5 der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 14. Juni 2007.