

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1271

**Einheitlicher Ansprechpartner
und *effet utile* im deutschen
Bundesstaat**

Von

Kati Quaas



Duncker & Humblot · Berlin

KATI QUAAS

Einheitlicher Ansprechpartner
und *effet utile* im deutschen Bundesstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1271

Einheitlicher Ansprechpartner und *effet utile* im deutschen Bundesstaat

Von

Kati Quaas



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam
hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buch.bücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14370-2 (Print)
ISBN 978-3-428-54370-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84370-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für C. und V. –
voller Liebe und Dankbarkeit*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Februar 2014 berücksichtigt.

Zweck dieser vor die Klammer gezogenen Zeilen soll es sein, an einige Menschen Worte des Dankes zu richten.

Hierzu gehört zunächst Herr Univ.-Prof. Dr. Andreas Musil, der den wesentlichen Impuls für die Befassung mit der Dienstleistungsrichtlinie gab und die Entstehung der Arbeit durch größtmögliche Offenheit gegenüber meinen Ideen und einer überaus unkomplizierten Betreuung enorm gefördert hat. Auch danke ich ihm und darüber hinaus Herrn Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt für die besonders zügige Erstellung der beiden Gutachten.

Nicht unerwähnt soll zudem an dieser Stelle Herr Univ.-Prof. Dr. Klaus Rogall bleiben, an dessen Lehrstuhl an der Freien Universität Berlin ich die Zeit während der Entstehung meiner Arbeit verbracht habe. Ich danke ihm dafür, dass er es mir ermöglicht hat, insoweit „zweigleisig“ zu fahren, um neben der Befassung mit dem Strafrecht dem Öffentlichen Recht Raum zu geben. Abgesehen davon hat mir die langjährige Arbeit an seinem Lehrstuhl überhaupt erst die Bedeutung der wissenschaftlichen Befassung mit juristischen Fragestellungen vermittelt.

Nicht denkbar wäre das Unterfangen jedoch ohne die Unterstützung meines privaten Umfeldes gewesen. Hierzu zählt natürlich allem voran meine Familie, die mich – nicht nur während der Erstellung der Arbeit, sondern hinsichtlich meiner gesamten bisherigen juristischen Ausbildung – mit nicht enden wollender Geduld unterstützt hat. Dank gebührt weiterhin Frau Ass. iur. Theresa Fessler, deren unglaubliche Akribie ganz maßgeblich zur Beseitigung nicht weniger orthographischer und grammatischer Wirrungen beigetragen hat. Von Herzen danken möchte ich schließlich Frau Ass. iur. Sara Zacharias. Als Kollegin am Lehrstuhl hat sie der Entstehung der Arbeit buchstäblich „beigewohnt“, hat mit mir die „Höhen“ und „Tiefen“ des wissenschaftlichen Arbeitens durchlebt, mir mit viel Offenheit, Humor und Wärme über die eine oder andere mentale Blockade hinweg geholfen und mich bewusst und unbewusst immer wieder motiviert – lean in!

Empfertshausen, im Februar 2014

Kati QuaaS

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Einführung und Problemstellung	23
B. Gang der Untersuchung	25

Kapitel 1

Methodologische Grundlegung: Zur Auslegung im Unionsrecht, insbesondere zum *effet utile*

26

A. Auslegung: „Rekonstruktion des dem Gesetze innewohnenden Gedankens“	27
B. Die Auslegungsmethodik im Unionsrecht	27
I. Europäische Methodenlehre im Werden und methodisches Gerüst der Arbeit ...	27
II. Die Auslegungsmethoden im Einzelnen	28
1. „Auslegung des Rechts“ durch den Gerichtshof und „dynamischer“ Charakter des Unionsrechts	28
2. Wortlaut	30
3. Historie	32
a) Methodik	32
b) Bedeutung im Unionsrecht	33
4. Systematik	35
a) Methodik	35
b) Bedeutung im Unionsrecht	36
5. Telos	37
a) Methodik	37
b) Bedeutung im Unionsrecht	38
aa) Allgemein	38
bb) Art. 3 EUV als Grundnorm der Integration	38
cc) Exkurs: Der Binnenmarkt	39
III. Unionsrechtliche Spezifika	39
1. <i>Effet utile</i>	40
a) Begriff und vorliegende Darstellung	40
b) Wesen und methodischer Ansatz	40

c) Inhalt: Prinzip des maximalen Nutzens	42
aa) „Praktische Wirksamkeit“ gegen „volle Wirksamkeit“?	43
bb) Tendenzen in Rechtsprechung und Literatur	43
cc) Stellungnahme	44
d) Begrenzung des <i>effet utile</i> im weiteren Sinne	47
aa) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	48
(1) Allgemein	48
(2) „Zielvorrang“ bei der Auslegung einer Einzelermächtigung	49
(3) <i>Effet utile</i> als Prinzip des maximalen Nutzens und Prinzip der be- grenzten Einzelermächtigung – Widerspruch?	49
bb) Das Subsidiaritätsprinzip	50
(1) Kompetenzausübungsschranke im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EUV ...	50
(a) Allgemein	50
(b) Materielle Konkretisierungen/Positiv- und Negativkriterium ...	51
(2) Allgemeiner Rechtsgedanke	53
(3) Antagonistisches Verhältnis zum <i>effet utile</i>	54
cc) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	55
(1) Allgemeiner Rechtsgrundsatz	55
(2) Kompetenzausübungsschranke im Sinne des Art. 5 Abs. 4 EUV ...	56
(3) Materielle Konkretisierungen	57
(a) Ähnlichkeit zur deutschen Dogmatik	57
(b) Prüfmaßstab	60
(aa) Legitimer Zweck	60
(bb) Geeignetheit	61
(cc) Erforderlichkeit	62
(dd) Angemessenheit	63
(4) Adressaten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	64
(5) Verhältnismäßigkeit als Auslegungsdirektive: Beschränkung des <i>effet utile</i>	65
dd) Resümée	65
e) Ergebnis zum <i>effet utile</i>	66
f) <i>Effet utile</i> -Rechtsprechung: Effektivitäts- und Äquivalenzgebot	67
aa) Das Effektivitätsgebot	67
bb) Das Äquivalenzprinzip	68
2. Implied powers	69
a) Begriff und Einteilung	69
b) Methodischer Ansatz: Kompetenzauslegung statt Kompetenzerweiterung ..	70
c) Unterscheidung von geschriebenen Kompetenzen	72
d) Verhältnis zu den Vertragszielen	72
e) Unterschied und Verhältnis zum <i>effet utile</i>	73

f) Begrenzung inhärenter Kompetenzen durch Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	75
C. Im Speziellen: Die Auslegung einer Richtlinie	76
I. Exkurs: Sekundäres Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie	76
II. <i>Effet utile</i> und Richtlinie	77
III. Teleologische Auslegung und Richtlinie	77
IV. Primärrechtskonforme und richtlinienkonforme Auslegung	78
D. Zusammenfassung und Ergebnisse zu Kapitel 1	80

Kapitel 2

Der „einheitliche“ Ansprechpartner nach Art. 6 Abs. 1 DLRL	82
A. Auslegung der „Einheitlichkeit“	82
I. Auslegung nach Wortlaut und engerem System	82
1. Mögliche begriffliche Dimensionen	82
a) Objektives Begriffsverständnis	83
aa) Tätigkeitsbezogene Dimension	83
(1) „Einheitlichkeit“ des Leistungsportfolios	83
(2) Verfahrensrechtliche Rolle des Ansprechpartners: „Einheitliche“ Zuständigkeit	85
bb) Konzeptionsbezogene Dimension	85
cc) Mengenbezogene Dimension	87
b) Subjektivierung des Begriffs	88
2. Andere Sprachfassungen	89
II. Historie, weitere Systematik und Teleologie unter Zugrundelegung des <i>effet utile</i>	89
1. Subjektives Begriffsverständnis: Telos des Art. 6 DLRL und der Dienstleistungsrichtlinie selbst	89
a) Sinn und Zweck der Dienstleistungsrichtlinie	90
aa) Hintergrund: Von der „Lissabon-Strategie“ zur Dienstleistungsrichtlinie	90
bb) Rechtsgrundlage: Ex-Art. 47 Abs. 2, 55 EGV (Art. 53 Abs. 1, 62 AEUV)	92
cc) Folgerungen für die Dienstleistungsrichtlinie	92
b) Sinn und Zweck des Art. 6 DLRL	93
c) Auswirkungen auf das subjektive Begriffsverständnis	94
2. Folgen für die objektiven Dimensionen der „Einheitlichkeit“	94
a) Tätigkeitsbezogene Dimension	94
b) Konzeptionsbezogene Dimension	96
c) Mengenbezogene Dimension	97

III. Inhaltliche Konkretisierung des subjektiven Verständnisses	97
1. Identisches Leistungsportfolio jedes Ansprechpartners (tätigkeitsbezogene Dimension)	98
2. Keine Vorgaben für Implementierung und verfahrensrechtliche Rolle des Ansprechpartners (konzeptionsbezogene Dimension)	99
3. Wahlrecht hinsichtlich der Kontaktierung des Ansprechpartners (mengenmäßige Dimension) – Folge des <i>effet utile</i> im weiteren Sinne	101
a) Idee eines „echten“ Wahlrechts	101
b) Bedeutung	103
c) Kein Entgegenstehen sonstiger Richtlinienvorgaben	104
IV. Absicherung dieses Ergebnisses durch das Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne	106
1. Nachweisbarer Vorteil für die Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen?	106
2. Verhältnismäßigkeit des subjektiven Verständnisses?	107
B. Probleme, die sich aus dieser Auslegung auf Unions- und auf nationaler Ebene ergeben	108
I. Unionsebene: Kompetenz zum Erlass entsprechender Vorgaben?	108
II. Nationale Ebene: Wahlrecht des Dienstleisters und föderales System der Bundesrepublik	109
1. Überblick über die Umsetzungsaktivitäten in Deutschland	110
2. Folge: „Uneinheitlichkeit“ der einheitlichen Ansprechpartner	111
3. Bedeutung des Wahlrechts	112
a) Denkbare Konstellationen	112
b) Forderungen der Praxis nach effektiverer Richtlinienumsetzung: „Einheitliche Ansprechpartner der zweiten Generation“	113
C. Zusammenfassung und Ergebnisse zu Kapitel 2	114

Kapitel 3

Die Kompetenzgrundlage der Regelungen zum einheitlichen Ansprechpartner	116
A. Rechtsgrundlage: Ex-Art. 47 Abs. 2, 55 EGV (Art. 53 Abs. 1, 62 AEUV)	116
I. Ansatz der Kritik in der Literatur	117
II. Erläuternde Bemerkungen zur begrenzten Ermächtigung	118
1. Zweck: Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeit	118
a) Konkretisierte Zwecksetzung	118
b) „Erleichterung“	118
c) „Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeit“	121

2. Mittel: „Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften“	121
a) Begriff der Koordinierung	121
b) Koordinierungsgegenstand	123
aa) Extensives Begriffsverständnis	123
bb) Keine Kongruenz von Absatz 1 und Absatz 2	124
3. Einschränkungsbefürfnis	125
a) Erwägungen des EuGH im Tabakwerbe-Urteil	126
aa) Tabakwerbe-Rechtsprechung als Maßstab bei der Heranziehung von Binnenmarktkompetenzen	126
bb) Relevante Feststellungen des Gerichtshofs im Einzelnen	127
b) Lösungsvorschläge in der Literatur	130
c) Stellungnahme unter Berücksichtigung der entwickelten Dogmatik zum <i>effet utile</i>	131
aa) Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als Restriktionsgrößen	132
bb) Kriterien von Rechtsprechung und Literatur als taugliche Restriktionsbemühung	133
4. Zwischenergebnis	134
III. Überprüfung der Vorschriften um den einheitlichen Ansprechpartner	134
1. Mittels einheitlichen Ansprechpartnern angestrebter Zweck	134
2. Konkreter Koordinierungsgegenstand	136
a) Koordinierende Maßnahme	136
b) Einheitlicher Ansprechpartner: Regelungen im Bereich von Verwaltungsverfahren und -organisation	137
aa) Subsumtion anhand der herausgearbeiteten Kriterien	138
(1) Problem: einheitlicher Ansprechpartner als „Umfeldmaßnahme“	138
(2) Heranziehung von implied powers?	139
(3) Vorliegendes Problem als Aspekt der Verhältnismäßigkeit	141
bb) Verhältnismäßigkeit einer die Verpflichtung zur Einführung einheitlicher Ansprechpartner legitimierenden Auslegung von ex-Art. 47 Abs. 2, 55 EGV (Art. 53 Abs. 1, 62 AEUV)	142
(1) Legitimer Zweck/Geeignetheit	143
(2) Erforderlichkeit/Angemessenheit: Unzulässiger Eingriff in die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten?	143
(a) Autonomieverlust durch entsprechende Auslegung der Kompetenznorm	144
(aa) Grundsatz der Verwaltungsautonomie	144
(bb) Eingriff durch die Verpflichtung zur Errichtung einheitlicher Ansprechpartner	146
(cc) Intensität des Eingriffs: „Kernbereich“ der Verwaltungsautonomie?	147
(α) Nationale Identität i.S.d. Art. 4 Abs. 2 EUV (ex-Art. 6 Abs. 3 EUV) als „Kernbereich“	148

(β) Kernbereich durch einheitliche Ansprechpartner nicht berührt	152
(γ) Zwischenergebnis: Eingriff minderer Intensität	154
(b) Dem gegenüberstehender Integrationsgewinn	155
(3) Zwischenergebnis	155
B. Kompetenzausübungsschranken: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	156
I. Das Subsidiaritätsprinzip	156
1. Anwendbarkeit	156
2. Negativ- und Positivkriterium	157
II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	159
1. Legitimer Zweck/Geeignetheit	159
2. Erforderlichkeit	160
3. Angemessenheit	162
C. Zusammenfassung und Ergebnisse zu Kapitel 3	162

Kapitel 4

Die einheitlichen Ansprechpartner in den Bundesländern und die Grenzen ihrer Verbandskompetenz 165

A. Die organisationsrechtliche Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners in Deutschland	165
I. Die „einheitliche Stelle“ nach §§ 71a ff. VwVfG als Ausgangspunkt	165
1. Überblick	166
2. Umsetzung des Modells eines „Verfahrensmittlers“	167
3. Simultangesetzgebung der Bundesländer	168
II. Die Verortung der einheitlichen Ansprechpartner als Aufgabe der Bundesländer	168
1. Überblick	168
a) Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland: Kammerlösungen	168
b) Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt: Lösungen auf Landesebene	169
c) Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen: Kommunales Modell	169
d) Bremen: Beleihung Privater	169
e) Schleswig-Holstein: Kooperationsmodell	170
2. Die einzelnen Modelle im Fokus	170
a) Kammermodelle	170
aa) Baden-Württemberg	170
bb) Bayern	171
cc) Hamburg	172

dd) Mecklenburg-Vorpommern	173
ee) Saarland	174
ff) Thüringen	175
b) Landesmodelle	176
aa) Berlin	176
bb) Brandenburg	177
cc) Hessen	177
dd) Rheinland-Pfalz	178
ee) Sachsen	179
ff) Sachsen-Anhalt	179
c) Kommunalmodelle	179
aa) Niedersachsen	179
bb) Nordrhein-Westfalen	180
d) Beleihung Privater: Bremen	181
e) Besonderes Kooperationsmodell: Schleswig-Holstein	182
3. Bewertung	182
B. Zuständigkeitsgrenzen der einheitlichen Ansprechpartner in den Bundesländern, insbesondere: die Verbandskompetenz	185
I. Grundsätzliches zur Kompetenz im Staats- und Verwaltungsrecht	186
1. Begriff	186
2. Arten	187
a) Verbands- und Organkompetenz	187
b) Örtliche und sachliche Zuständigkeit	188
3. Bindungswirkung	188
4. Typus „Verbandskompetenz“	189
a) Bedeutung: Zuweisung von Aufgaben und Abgrenzung von Wirkkreisen ..	189
b) Zuordnungssubjekte der Verbandskompetenz	190
aa) Bund und Länder	190
bb) Verbände der mittelbaren Staatsverwaltung	193
(1) Körperschaften des öffentlichen Rechts	194
(a) Gemeinden und Gemeindeverbände	194
(b) Wirtschafts- und Berufskammern	196
(2) Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	197
(3) Beliehene Privatrechtssubjekte	198
c) Überschreitung der Verbandskompetenz und ihre Folgen	199
aa) Überschreitung der Verbandskompetenz	199
(1) Verwaltung durch die Länder	199
(2) Verwaltung durch Gemeinden	201
(a) „Sachliche“ Verbandskompetenz	201
(b) „Personelle“ Verbandskompetenz	203

(c) „Räumliche“ Verbandskompetenz	203
(3) Verwaltung durch Wirtschafts- und Berufskammern	204
(a) Vorbetrachtung: Problem demokratischer Legitimation	204
(aa) Fehlende personelle Legitimation der funktionalen Selbst- verwaltung	204
(bb) Überblick über die vertretenen Legitimationsmodelle	205
(α) „Enges“ Legitimationsmodell	205
(β) „Erweiterte“ Legitimationsmodelle	205
(b) „Sachliche“ Verbandskompetenz	208
(c) „Personelle“ Verbandskompetenz	211
(aa) Grundsätzliche Beschränkung auf das „Verbandsvolk“	211
(bb) Problem des Tätigwerdens gegenüber Dritten	212
(α) Vertretene Ansätze	212
(β) Hinnehmbarkeit des Drittbezugs: Ausübung von Staats- gewalt mit nur geringem Entscheidungsgehalt	213
(γ) Zwischenergebnis	217
(d) „Räumliche“ Verbandskompetenz	218
(4) Verwaltung durch Verwaltungsträger ohne Selbstverwaltungscha- rakter	218
bb) Folgen der Überschreitung nach Handlungsformen	219
(1) Verbandskompetenzwidriger Erlass eines Einzelaktes	219
(2) Verbandskompetenzwidriges schlichtes Verwaltungshandeln	221
II. Kompetenzgrenzen der einzelnen einheitlichen Ansprechpartner	224
1. Einordnung der Tätigkeiten des einheitlichen Ansprechpartners	224
a) Verfahrensabwicklung und Informationsbereitstellung	224
b) Schlichtes Verwaltungshandeln	226
c) Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG	227
d) Insgesamt: legitimationsbedürftiges Handeln im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG	227
2. Kompetenzgrenzen nach Modellen	229
a) Kammermodelle	229
aa) „Funktionale“ Selbstverwaltungsaufgaben	229
bb) Hinnehmbarkeit des Drittbezugs	231
cc) Räumliche Wirkkreise der einzelnen Kammern	234
b) Landesmodelle	236
c) Kommunalmodelle	237
d) WFB Bremen als Beliehene	240
e) EAG SH als Anstalt des öffentlichen Rechts	241
3. Zwischenergebnis	242
a) Zusammenfassung zu den Kompetenzgrenzen	242
b) Maßgeblichkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 2 (L)VwVfG	243

C. Problem: Keine Korrelation zur „Einheitlichkeit“ im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie 245

D. Zusammenfassung und Ergebnisse zu Kapitel 4 247

Kapitel 5

Die mögliche Umsetzung eines „echten“ Wahlrechts im nationalen Recht 251

A. Verbandsübergreifendes Handeln nach geltendem Recht: § 71d (L)VwVfG? 251

 I. Allgemeines 251

 II. Reichweite der ermöglichten Verbandsüberschreitung 252

 1. Länder mit konkretisierter Unterstützungspflicht 252

 2. Andere Länder und Bund 253

 3. Unterstützungspflicht als Anknüpfungspunkt für ein „echtes“ Wahlrecht? ... 254

 III. Zwischenergebnis 255

B. Lösungsansatz de lege ferenda 256

 I. Ausgangsüberlegung: Vorzugswürdigkeit einer „kleinen“ Lösung 256

 II. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung in den EA-Gesetzen der Länder ... 257

 III. Lösungsmodelle 259

 1. „Direktes Modell“: Kontakt zwischen einheitlichem Ansprechpartner und sämtlichen zuständigen Behörden 259

 a) Überschreitung der Zuständigkeitsgrenzen im Bundesland 259

 b) Überschreitung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen den Bundesländern .. 261

 2. „Indirektes Modell“: „front office“ zum „front office“ 262

 IV. Probleme der Lösungsmodelle 264

 1. Demokratische Legitimation der Wirtschafts- und Berufskammern 264

 2. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie 265

 a) Aufgabenentzug 265

 b) Aufgabenüberbürdung 266

 3. Mischverwaltung 268

 a) Mischverwaltung de lege lata 268

 b) Mischverwaltung durch „echtes“ Wahlrecht 273

 4. Konkurrenzverhältnis zwischen den Kammern 274

C. Ergebnis zu Kapitel 5 275

Gesamtergebnis 276

Literatur 278

Sachwortverzeichnis 298

Abkürzungsverzeichnis

ABl. (I)	Amtsblatt (Teil I)
Abs.	Absatz
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ähnl.	ähnlich
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayLT-Drs.	Drucksache des Landtags Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Bayerische Verfassung
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BbgLT-Drs.	Drucksache des Landtags Brandenburg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BlnAbgeordnetenhaus-Drs.	Drucksache des Berliner Abgeordnetenhauses
BlnLWG	Landeswahlgesetz Berlin
BR	Bundesrat
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BremBürgerschaft-Drs.	Drucksache der Bremischen Bürgerschaft
BremVwVfG	Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
BWLT-Drs.	Drucksache des Landtags Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CMLR	Common Market Law Review (Zeitschrift)
d. h.	das heißt
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
DLRL	Dienstleistungsrichtlinie
dort.	dortige(n)

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	einheitlicher Ansprechpartner
EA-Gesetze	Gesetze der Länder über die einheitlichen Ansprechpartner
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
ELR	European Law Review (Zeitschrift)
endg.	endgültig
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGH/EuG Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
ex-Art.	ex-Artikel
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA/GAin	Generalanwalt/Generalanwältin
GB1.	Gesetzblatt
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GebGBbg	Gebührengesetz für das Land Brandenburg
GemO	Gemeindeordnung
GemO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GkG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO Bay	Gemeindeordnung Bayern
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GRP	Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht
GS	Gedächtnisschrift
GV.NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl. I	Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I

GVBl.LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HbgGebG	Hamburgisches Gebührengesetz
HLT-Drs.	Drucksache des Landtags Hessen
HmbBürgerschaft-Drs.	Drucksache der Hamburger Bürgerschaft
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HwO	Handwerksordnung
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IHK(s)	Industrie- und Handelskammer(n)
IHKG	Industrie- und Handelsgesetz
insbes.	insbesondere
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
krit.	kritisch
KrO NW	Kreisordnung Nordrhein-Westfalen
lit.	littera bzw. litterae
LKrO Bay	Landkreisordnung Bayern
LKrO BW	Landkreisordnung Baden-Württemberg
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LSALT-Drs.	Drucksache des Landtags Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LVerfGE	Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte
LVwG	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
(L)VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder
m.	mit
m. Einschr.	mit Einschränkung(en)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MVLT-Drs.	Drucksache des Landtags Mecklenburg-Vorpommern
Nachw.	Nachweis(e)
Nds.GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NdsLT-Drs.	Drucksache des Landtags Niedersachsen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter

NdsVerf.	Niedersächsische Verfassung
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NRW Verf	Nordrhein-Westfälische Verfassung
NRWLT-Drs.	Drucksache des Landtags Nordrhein-Westfalen
NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.	oben
o. ä.	oder ähnliches
OLG	Oberlandesgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und des niedersächsischen Staatsgerichtshofs (zitiert nach Band und Seite)
RhPFLT-Drs.	Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz bzw. Seite
s.	siehe
SaarlGebG	Saarländisches Gebührengesetz
SaarlT-Drs.	Drucksache des Landtags des Saarlandes
SächsGVBL:	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLT-Drs.	Drucksache des Landtags Sachsen
SHLT-Drs.	Drucksache des Landtags Schleswig-Holstein
StBerG	Steuerberatergesetz
StWuStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
ThürAGIHKG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürLT-Drs.	Drucksache des Landtags Thüringen
ThürLWG	Landeswahlgesetz Thüringen
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
u.	unten
u. a.	und andere bzw. unter anderem
u. U.	unter Umständen
v.	vom bzw. von
v. a.	vor allem
verb.	verbundene
Verf.	Verfasser

Verf.BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZDF StV	Staatsvertrag über die Errichtung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZEuP	Zeitschrift für europäisches Privatrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZgS	Zeitschrift für das gesamte Schuldrecht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
zust.	zustimmend

Einleitung

A. Einführung und Problemstellung

Die Dienstleistungsrichtlinie entstammt bereits dem Jahr 2006.¹ Bis zum Ende des Jahres 2009 war sie umzusetzen.² Dass es sich um einen äußerst progressiven, in diesem Umfang bisher noch nicht da gewesenen Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung in den Mitgliedstaaten handelt, ist bereits hinlänglich bekannt und soll vorliegend nicht noch einmal im Einzelnen dargestellt werden. Die wesentliche Neuerung, die der Dienstleistungsrichtlinie zu verdanken ist, ist die auf Art. 6 DLRL beruhende Einführung der Institution „einheitlicher Ansprechpartner“. Mit ihrem Einzug in das Verwaltungsrechtssystem der Bundesrepublik wurde nicht nur in praktischer Hinsicht sondern auch rechtlich eine grundlegend neue Einrichtung implementiert. Ein den sachlich zuständigen Behörden vorgeschaltetes „Front Office“, über das die gesamte Kommunikation zwischen Bürger und Behörden abgewickelt wird, war dem deutschen Verwaltungsrecht bisher fremd. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Umsetzungsbemühungen von äußerst spannenden Rechtsfragen begleitet worden sind, die in all ihren Nuancen auch Gegenstand vielfältiger wissenschaftlicher Beschäftigung waren und sind. Im Fokus stand immer wieder die Frage nach der am besten geeigneten Verortungsoption, was in der Bundesrepublik deshalb von besonderem Interesse war, weil die Materien des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung im Wesentlichen Sache der Länder sind. Ganzheitliche Überlegungen zu den Vorzügen und Nachteilen der einzelnen Umsetzungsvarianten mussten daher den 16 individuellen Lösungsvorstellungen weichen, die sich vielmehr an den jeweiligen Voraussetzungen und der Leistungsfähigkeit der einzelnen Bundesländer orientierten. Die Idee, dem Dienstleister einen einzigen Ansprechpartner an die Hand zu geben, der diesen durch das gesamte, mit seinem Vorhaben einhergehende Verfahren lotst und diesem buchstäblich mit Rat und Tat zur Seite steht, ist an sich als ein großer, sogar überragender Fortschritt ausdrücklich zu begrüßen. Jedoch, und das wird bereits aus der hier erfolgten cursorischen Darstellung deutlich, scheint der dem deutschen Staatsaufbau zugrunde liegende Föderalismus nicht gerade den idealen Rahmen zu bieten, um ein solches Vorhaben umzusetzen. Dass eine – wie auch immer interpretierte – „Einheitlichkeit“ des Ansprechpartners ins Wanken geraten kann, wenn sich 16 eigenständige Verbände einer Umsetzung annehmen, ist in der

¹ „Richtlinie 2006/123/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, ABl. L 376/36 ff. v. 27. 12. 2006.

² Vgl. Art. 44 Abs. 1 DLRL.

Literatur schon des Öfteren angeklungen.³ Nicht thematisiert wurde dagegen, dass die in Deutschland nunmehr erfolgte Umsetzung jedoch tatsächlich mit dem Gedanken der Einheitlichkeit, so wie er der Dienstleistungsrichtlinie vorschwebt, nicht vereinbar sein könnte. Dies ist aus mehreren Gründen verwunderlich: Zunächst deshalb, weil schon die Anzahl von mehr als 300 einheitlichen Ansprechpartnern, die es mittlerweile in Deutschland gibt, zumindest Anlass zu kritischer Auseinandersetzung hätte bieten müssen. Doch nicht nur dieser eher praktische Gesichtspunkt, sondern schon die bloße Heranziehung unionsrechtlicher Dogmatik begründet ernstliche Zweifel an einer richtlinienkonformen Umsetzung. Namentlich geht es um das *effet utile*-Prinzip, welches insbesondere innerhalb der Auslegung unionsrechtlicher Normen wirkt und demgemäß ganz wesentlich die Interpretation einer Richtlinie bestimmt. Schließlich verwundert, dass die Effektivität der Richtlinienumsetzung nicht im Zusammenhang mit der stets betonten besonderen Regelungsintensität der Dienstleistungsrichtlinie in dem hier darzustellenden Umfang thematisiert worden ist. Dass die Richtlinie besonders weitreichende und besonders konkrete Vorgaben zur Verwaltungsmodernisierung macht, wurde umfassend beleuchtet und dominierte die wissenschaftliche Literatur insbesondere nach Bekanntwerden des Richtlinienvorschlages. Dies führte sogar dazu, dass vermehrt Zweifel an der Kompetenz der Union zum Erlass solch weitgehender Vorschriften wie der um den einheitlichen Ansprechpartner laut wurden.⁴

Anhand der folgenden Untersuchung soll gezeigt werden, dass die in der Bundesrepublik erfolgte Umsetzung der Art. 6 ff. DLRL dann, wenn das *effet utile*-Prinzip tatsächlich ernst genommen wird, dem hinter der „Einheitlichkeit“ stehenden Sinn und Zweck nicht gerecht wird. Es geht konkret darum, die scheinbar unterschätzte Diskrepanz zwischen dem unionsgesteuerten Versuch, eine möglichst nutzerfreundliche, einheitliche Rechtslage herzustellen und dem föderalistischen Prinzip der Bundesrepublik darzustellen. Damit einher geht die Frage, ob die Union überhaupt befugt ist, solch weitgehende Vorgaben wie die zur Errichtung einheitlicher Ansprechpartner zu treffen.

Die Untersuchung erhält dadurch einen besonderen praktischen Bezug, dass jüngst die Europäische Kommission in einer Mitteilung zum Stand der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie vom Juni 2012⁵ einige Defizite bei der Errichtung der einheitlichen Ansprechpartner in den Mitgliedstaaten moniert und bis zum Ablauf des Jahres 2014 unter anderem eine Nachbesserung unter dem Stichwort „Ansprechpartner der zweiten Generation“ angemahnt hat.⁶ In der Mitteilung wird

³ s. bspw. *Ernst*, DVBl. 2009, 953 (959); *Schliesky*, in: Leible, Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, S. 43 (56 f.); *Ziekow*, GewArch 2007, 179 (182); *Windoffer*, NVwZ 2007, 495 (498).

⁴ s. insbes. *Scholz*, FS Bauer, S. 169 (172 ff.).

⁵ Communication from the Commission „A partnership for new growth in services 2012–2015“.

⁶ Communication from the Commission „A partnership for new growth in services 2012–2015“, S. 13.

insbesondere betont, die Mitgliedstaaten müssten es künftig gewährleisten, dass die Richtlinie ihre volle Wirksamkeit entfalten könne.⁷

B. Gang der Untersuchung

Im Ausgangspunkt (Kapitel 1) steht die methodologische Grundlegung für die sich anschließende Auslegung des Art. 6 DLRL. Dabei wird eine umfassende Betrachtung der unionsrechtlichen Auslegungsmethodik erfolgen, bei welcher der *effet utile* als dominierendes Prinzip herauszustellen sein wird. Im Anschluss daran (Kapitel 2) wird das Begriffsverständnis herausgearbeitet, das der „Einheitlichkeit“ im Sinne des Art. 6 DLRL zugrunde zu legen ist und es wird dargestellt, welche Folgen sich für eine mögliche nationale Errichtung der einheitlichen Ansprechpartner daraus ergeben. Daraus resultierend soll der Frage nachgegangen werden, ob die Union überhaupt die Kompetenz zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einheitliche Ansprechpartner in diesem Sinne zu errichten, besitzt (Kapitel 3). Im Folgenden (Kapitel 4) wird der Fokus auf die nationale Umsetzung in der Bundesrepublik gerichtet. Hier werden zunächst die einzelnen, in den Bundesländern implementierten Modelle dargestellt. Sodann geht es darum, die konkreten Grenzen aufzuzeigen, an die die einzelnen einheitlichen Ansprechpartner kompetenzmäßig stoßen, wobei der Kategorie der Verbandskompetenz tragende Bedeutung zukommt. Abschließend (Kapitel 5) wird ein Vorschlag unterbreitet werden, wie die Herstellung eines richtlinienkonformen Zustandes erfolgen könnte.

⁷ Communication from the Commission „A partnership for new growth in services 2012–2015“, S. 3.