

Das Ende der deutschen Verwaltung?

Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform

Prof. Dr. Utz Schliesky

(...)

A. Einleitung

„Viel bedarfs zu würdiger Unterhaltung und schwere Kosten macht die sorgliche Verwaltung.“ Diese von Goethe dem Mephisto zugeordnete Äußerung kann zugleich das Motto abgeben für diesen Eingangsbeitrag, mit dem zum einen die Regelungsgegenstände der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR¹) skizziert und Problemfelder sowie Änderungsbedarf innerhalb der nationalen Verwaltungsstrukturen aufgezeigt werden sollen.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat von Anfang an nicht die Beachtung gefunden, die ihr gebührt. Erst nach dem Inkrafttreten der Richtlinie am 28.12.2006² setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass ein sehr ambitioniertes Programm vor den nationalen Gesetzgebern und Verwaltungen liegt, das innerhalb von drei Jahren umgesetzt sein muss. Dies gilt umso mehr, als das aufgegebenen Überprüfungs- und Veränderungsprogramm an zahlreichen Grundpfeilern der deutschen Verwaltung rüttelt und den föderalen Staat vor besondere Herausforderungen stellt. In moderner politischer Terminologie enthält die Richtlinie ein sehr grundlegendes Programm zum Bürokratieabbau. Damit ist bereits das erste Dilemma angesprochen: Zwar werden unter dem Schlagwort „Bürokratieabbau“ immer wieder verschiedene Verwaltungsreformen und Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen durchgeführt³, doch sind dies in der Regel ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte Vorhaben. Vor allem aber stößt jedes derartige Vorhaben auf ein Begriffsverständnis, das in Deutschland Bürokratie mit Verwaltung gleichsetzt⁴. Daher scheint es angezeigt, den Urheber und Wegbereiter dieses Verständnisses zu Wort kommen zu lassen. Max Weber hat insoweit einen zeitlos erscheinenden Satz geprägt: „Die Bürokratie ist gegenüber anderen geschichtlichen Trägern der modernen rationalen Lebensordnung ausgezeichnet durch ihre weit größere Unentrinnbarkeit“⁵. Dieser Satz erscheint zeitlos, entspricht er doch dem auch heute vorherrschenden Verständnis von Verwaltung. Verwaltung ist eben unentrinnbar, man kommt als Bürger oder Unternehmer nicht an ihr vorbei, wenn man bestimmte Anliegen verfolgt. Insbesondere gilt es als von höheren Mächten vorgeschrieben, dass man als Bürgerin und Bürger die verschiedenen sachlich und örtlich zuständigen Behörden selbst anlaufen oder zumindest anschreiben muss. Die durch viele eGovernment-Konzepte genährte Hoffnung, Verwaltungsverfahren elektronisch abzuwickeln, wird derzeit in der Regel noch enttäuscht⁶. Die eine oder andere formlose Auskunft wird der Bürger von der angeschriebenen Behörde durchaus per Email erhalten, doch kann er sein Verwaltungsverfahren in der Regel nicht elektronisch abwickeln, weil der rechtssichere Kontakt mit einer Behörde in fast allen Fällen schon rein praktisch gar nicht möglich ist. Der Grund dafür besteht darin, dass in Deutschland sehr hohe Anforderungen an die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren gestellt werden, vor allem in Form einer qualifizierten elektronischen

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. EU 2006 Nr. L 376 vom 27.12.2006, S. 36 ff.

² Im Vorfeld wurde die Diskussion nahezu ausschließlich um die Verankerung des so genannten Herkunftsland- bzw. Bestimmungslandprinzips geführt; vgl. dazu bspw. Schönleiter, GewArch 2005, 413 ff.; Scherf, GewArch 2006, 27 ff.; Rieger, GewArch 2006, 1 ff.

³ Vgl. dazu Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2005, S. 124 ff.; Hesse, NdsVBl. 2007, 145 ff.

⁴ Zudem ist der Begriff der „Bürokratie“ zu Unrecht negativ besetzt; vgl. zu den positiven Merkmalen Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht – Band 3, 5. Aufl. 2004, § 80 Rn. 36 ff.

⁵ Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1972/2002, S. 834; vgl. dazu auch Derlien, VerwArch 80 (1989), 319 ff.

⁶ Bestandsaufnahme des eGovernment in Deutschland bei Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, 2006, S. 21 ff.

Signatur zur Ersetzung der Schriftform⁷. Über derartige Möglichkeiten verfügen nur die wenigsten Bürger und noch weniger Verwaltungen, so dass kaum vollständige elektronische Verwaltungsverfahren durchgeführt werden können. Hinzu kommen weitere rechtliche Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung des eGovernment⁸, die neuartige Verfahrensgestaltungen auf Seiten der Verwaltung behindern. Somit scheinen die heute vorzufindende Behördenstruktur sowie die jeweils dem Bürger obliegende Pflicht zur Kontaktaufnahme mit jeder einzelnen Behörde in Stein gemeißelt zu sein.

Die Problematik ist letztlich lang bekannt, wird aber von Bürgern und Wirtschaft schon fatalistisch hingenommen. Das Beispiel eines Existenzgründers, der in Deutschland einen Betrieb errichten will, belegt dies: Sieht man einmal davon ab, dass der Existenzgründer zunächst sicherlich seine Bank, eine staatliche Förderbank und gegebenenfalls auch eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft aufgesucht haben wird, um das benötigte Existenzgründungsdarlehen zu erhalten, muss er zunächst die kommunale Ordnungsbehörde aufsuchen, um eine Gewerbeanzeige abzugeben⁹. Parallel muss bei der zuständigen Handwerkskammer die Eintragung in die Handwerksrolle¹⁰ und bei dem zuständigen Finanzamt eine Steuernummer beantragt werden¹¹. Will der Existenzgründer Mitarbeiter einstellen, so ist mit Sozialversicherungsträgern, d. h. Krankenversicherungen, Rentenversicherungsträgern und Unfallkassen zu sprechen. Besteht baulicher Veränderungsbedarf, weil der Existenzgründer eine alte Garage angemietet hat, ist wegen der Bauerlaubnis die Kreisverwaltung aufzusuchen. In Abhängigkeit des betriebenen Gewerbes wird ein Existenzgründer ferner wasser- oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen einzuholen haben. Die Liste ließe sich fast beliebig fortsetzen¹².

Nach den Ermittlungen einer IHK reicht die Bandbreite von mindestens zehn bis zu 46 verschiedenen Genehmigungsverfahren, die zu durchlaufen sind, bevor der Existenzgründer mit seiner gewerblichen Tätigkeit beginnen darf. Aber wie eingangs erwähnt, wird dies offenbar als unentrinnbar hingenommen, wie *Max Weber* es bereits vor knapp hundert Jahren formuliert hat.

Diese nationale Problematik einer fachlich spezialisierten und in einem föderalen Gemeinwesen zwangsläufig häufiger vorgehaltenen Verwaltung ist durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie nun schlagartig in das grelle Licht der Binnenmarktdiskussion gerückt worden¹³. Denn die aus nationaler Perspektive als Erfordernis geordneter Verwaltung akzeptierte Behördenstruktur stellt sich aus der Perspektive des europäischen Binnenmarktes als Behinderung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit dar. Da die materiellen Anforderungen an die Ansiedlung von Betrieben oder auch nur vorübergehende Ausübung von identischen Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, fehlt es an einem einheitlichen Rechts- und Verwaltungsrahmen für grenzüberschreitende Dienstleistungen im Binnenmarkt. Dieser Umstand führt dazu, dass Dienstleistungserbringer davon abgehalten werden, ihrer Tätigkeit in anderen Mitgliedstaaten nachzugehen. Zudem stellt das Erfordernis eines Anlaufens von verschiedenen Verwaltungen eine derartige faktische Hürde dar, dass die Entwicklung des Dienstleistungssektors in der Europäischen Union ernsthaft behindert wird. Diesem erkannten Defizit eines rechtlich schon seit langem garantierten europäischen Binnenmarktes sollen die Vorschriften der EU-Dienstleistungsrichtlinie nun abhelfen. Im Mittelpunkt der derzeitigen Diskussion steht sicherlich die Verpflichtung zur Einrichtung so genannter einheitlicher Ansprechpartner gemäß Art. 6 DLR, die dem Unternehmer ein einklagbares Recht¹⁴ auf eine einzige Kontaktstelle zur Verwaltung einräumt, bei der

⁷ § 3a VwVfG/§ 52a LVwG SH sowie die Signaturverordnung (SigV) vom 16.11.2001 (BGBl. I, S. 3074). Zur Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form näher *Meyer*, in: Knack (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2003, § 3a Rn. 1 ff.; *Schmitz*, DÖV 2005, 885 ff.; *Geis*, K&R 2003, 21 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 ff.; ausführlich zur elektronischen Signatur *Kunstein*, Die elektronische Signatur als Baustein der elektronischen Verwaltung, 2005; *Skerobotz*, Das elektronische Verwaltungsverfahren, 2005, S. 38 ff.

⁸ Dazu *Schliesky* (Fn. 6), S. 1 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 ff.; *Schliesky*, in: Henneke (Hrsg.), Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat, 2004, S. 163 (169 ff.); ausführlich *Eijfert*, Electronic Government – Das Recht der elektronischen Verwaltung, 2006; *Skerobotz*, Das elektronische Verwaltungsverfahren, 2005.

⁹ In der Regel handelt es sich um die gemeindliche Ordnungsbehörde, doch besteht auch insoweit kein einheitliches Bild in der Bundesrepublik Deutschland. So sind in Rheinland-Pfalz beispielsweise die Industrie- und Handelskammern gem. § 1 Abs. 2 S. 1 der rheinland-pfälzischen Landesverordnung über Zuständigkeiten im Gewerberecht für die Annahme von Gewerbeanzeigen zuständig.

¹⁰ § 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. §§ 6 ff. HwO.

¹¹ § 138 AO.

¹² S. insoweit auch die exemplarischen Fälle bei *Windoffer*, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007, S. 224; *Windoffer*, DVBl. 2006, 1210 (1211).

¹³ Vgl. zu den Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die bundesdeutsche Verwaltung, die hier im Mittelpunkt stehen, auch *Windoffer*, NVwZ 2007, 495 ff.; *Ziekow*, GewArch 2007, 179 ff.; 217 ff.; *Ohler*, BayVBl. 2006, 216 ff.; *Windoffer*, DVBl. 2006, 1210 ff.; *Schliesky*, DVBl. 2005, 887 ff.; sowie das so genannte „Speyer-Gutachten“ (*Ziekow/Windoffer* [Fn. 12]).

¹⁴ Vgl. zur Gewährleistung subjektiver – einklagbarer – Rechte aus EG-Richtlinien bspw. *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 64 ff.

sämtliche Verfahren und Formalitäten für die Gewerbeausübung¹⁵ abgewickelt werden können. Hinter diesem Kerngedanken der Richtlinie steht die berechtigte Idee, dass nicht der Bürger zu den Behörden laufen soll, sondern die Behörden sich untereinander zu koordinieren haben, nachdem der Bürger bei einer einzigen Kontaktperson sein verschiedene Behörden betreffendes Anliegen vorgebracht, die notwendigen Anträge gestellt und die erforderlichen Unterlagen abgegeben hat. Aus Sicht der deutschen Verwaltungspraxis mag dies als ferne Vision erscheinen, doch existiert diese Idee unter dem Namen „One-Stop-Government“ bereits seit geraumer Zeit; in den Verwaltungswissenschaften wird die Idee, die Verwaltung so zu organisieren, dass dem Bürger nur eine einzige Anlaufstelle geboten wird, schon lange diskutiert¹⁶. Darüber hinaus haben sich bereits zahlreiche Kommunen diese Idee zumindest für lokale Anliegen in Form von kommunalen Bürgerbüros zu Eigen gemacht¹⁷. Den Charakter einer Vision verliert der einheitliche Ansprechpartner schließlich mit Blick auf die Praxis. Längst gibt es ein sehr gut florierendes Gewerbe, das genau diesen Service anbietet. Selbständige Unternehmensberater, Rechtsanwälte oder Steuerberater übernehmen bei großen Genehmigungsverfahren die Rolle so genannter Verfahrenslotsen, die von großen Unternehmen beauftragt und sehr gut bezahlt werden, um dem Unternehmen die Koordinierung der Behördenkontakte und die Durchführung des Verfahrens abzunehmen. Das bahnbrechend Neue an der Dienstleistungsrichtlinie bleibt jedoch, dass es nun nicht mehr der aus Gewinnstreben handelnde Private ist, der einen solchen Service anbietet, sondern dass nun die staatliche Verwaltung für weite Bereiche ihrer Zuständigkeiten eine solche Koordinierungsleistung bewerkstelligen muss und ein Paradigmenwechsel dergestalt stattfindet, dass sich die Einheitlichkeit des Ansprechpartners in der Verwaltung aus Sicht des Bürgers bestimmt. Und neu ist insbesondere auch, dass hierzu ein gemeinschaftsrechtlicher Zwang besteht, der bis Ende 2009 erfüllt sein muss.

B. Entstehungsgeschichte und Hintergrund der Richtlinie

(...)

C. Wesentliche Inhalte der Richtlinie

Ziel dieses Beitrages – gleiches gilt angesichts der mit der Umsetzung verbundenen Auswirkungen auf zahlreiche Rechtsgebiete und den tiefgreifenden Änderungsbedarf für die Verwaltungsstrukturen im Übrigen auch für den vorliegenden Band¹⁸ – ist es nicht, jede Einzelheit der EU-Dienstleistungsrichtlinie auszuleuchten und sämtliche mit ihr verbundenen rechtlichen sowie rechtspolitischen Fragestellungen abschließend zu beantworten. Dieser Versuch würde den Rahmen eines Überblicks sprengen, so dass sich die nachfolgende Darstellung auf einige wichtige Aspekte der Richtlinie und der Übertragung ihrer Vorgaben in das nationale Recht und die nationale Verwaltungsstruktur beschränkt.

I. Umfassender Anwendungsbereich der Richtlinie

Wie bereits angedeutet wählt die Richtlinie einen sektorenübergreifenden Ansatz¹⁹ und nimmt über Art. 2 Abs. 1 DLR insoweit konsequent den Art. 50 EGV in all seinen Facetten in Bezug. Der sachliche Anwendungsbereich bezieht daher jede Form der Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit ein und wird

¹⁵ Vgl. zu den erfassten Verfahren ausführlich *Luth/Schulz*, Der sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Zur Abgrenzung von dienstleistungsspezifischen Genehmigungen von solchen allgemeiner Natur, in diesem Band, S. 59 ff.

¹⁶ Vgl. zum verwaltungswissenschaftlichen Konzept des „One-Stop-Government“, verstanden als „die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle“ *Schulz*, One-Stop Government; Verwaltungsorganisationsrechtliche Rahmenbedingungen und verfassungsrechtliche Grenzen für die Umsetzung in Schleswig-Holstein, 2007, S. 9 m.w.N. in Fn. 33.

¹⁷ S. etwa *Kirchhof*, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998.

¹⁸ Der daher ganz bewusst als Band I – Grundlagen betitelt wurde, da sich die wissenschaftliche Aufarbeitung der Richtlinie und seiner Umsetzung zahlreichen weiteren – heute bisweilen noch gar nicht absehbaren – rechtlichen Problematiken zu widmen haben wird, deren Darstellung den geplanten Fortsetzungen vorbehalten bleiben muss. Gerade im Zusammenhang mit der Verortung des einheitlichen Ansprechpartners wird eine Beurteilung immer nur unter Berücksichtigung der konkreten Trägerschaft und der ihm zugewiesenen Aufgaben und „Kompetenzen“ möglich sein.

¹⁹ Dieser Grundansatz liegt auch der Berufsankennungsrichtlinie zugrunde; vgl. *Kluth/Rieger*, EuZW 2005, 486 (486 f.).

lediglich durch die Bereichsausnahmen des Art. 2 Abs. 2 DLR negativ begrenzt. Dienstleistung in diesem Sinne ist jede selbständige, in der Regel gegen Entgelt erbrachte Tätigkeit (vgl. Art. 4 Nr. 1 DLR), soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr sowie über die Freizügigkeit der Personen unterliegt. Als Dienstleistungen gelten demnach insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten²⁰. Diese Übertragung des gemeinschaftsrechtlichen Begriffs der Dienstleistung in das nationale Verständnis des Wirtschaftsverwaltungsrechts zeigt bereits die Bandbreite der Auswirkungen der Richtlinienumsetzung. Nahezu alle berufs- und gewerberelevanten Gesetze und Verordnungen werden auf den Prüfstand zu stellen sein.

(...)

II. Verwaltungsvereinfachung

Schwerpunkt der Richtlinie sind die verfahrensrechtlichen Vorgaben, die der Behinderung grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung durch übertriebene Bürokratie, ineffiziente Verfahrensgestaltungen und eine unüberschaubare Behördenstruktur entgegenwirken wollen. Insoweit bildet Art. 5 Abs. 1 DLR eine allgemeine Umschreibung dieses Regelungsauftrages. Die nationalen Umsetzungsorgane werden darauf verpflichtet, die bestehenden Verfahren und Strukturen auf ihre „Einfachheit“ hin zu überprüfen und gegebenenfalls zu vereinfachen. Da Art. 5 Abs. 1 DLR selbst hinsichtlich inhaltlicher Vorgaben für den Bewertungsmaßstab der „Einfachheit“ keine Aussage trifft und daher nur bedingt vor dem EuGH justiziabel sein wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission die Vereinbarkeit bestehender Regelungen mit Art. 5 Abs. 1 DLR zumindest dann bejahen wird, wenn die Vorgaben der Art. 6 ff. DLR, die den allgemeinen Grundsatz dezidiert konkretisieren, berücksichtigt sind. Wesentliche Elemente der Verwaltungsvereinfachung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 DLR sind neben der Überprüfung des gesamten materiellen Rechts anhand der in Art. 9 ff. DLR angegebenen Kriterien die Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners, die elektronische Verfahrensabwicklung, die Vorgabe von Genehmigungsfristen sowie bei deren Nichteinhaltung die Fiktion der Erteilung.

1. Einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 Abs. 1 DLR)

Um das – zum Teil als revolutionär empfundene – Neue an der verpflichtenden Schaffung einheitlicher Ansprechpartner²¹ im Sinne des verwaltungswissenschaftlichen Konzepts des One-Stop-Governments²² zu verdeutlichen, soll erneut in die Vergangenheit geblickt werden. Aus dem Jahre 1825 datiert eine Äußerung des Staatsrechtslehrers *Niels Nicolaus Falck*, dessen nüchterne Feststellung, dass „für die Besorgung der in den verschiedenen Zweigen der Staatsverwaltung vorkommenden Geschäfte eine Anzahl von öffentlichen Ämtern oder Behörden angeordnet“²³ seien, ihre Relevanz bis heute nicht verloren hat. Gleiches gilt für die sich in seinem „Handbuch des schleswig-holsteinischen Privatrechts“ anschließende Darstellung der verschiedenen Behörden des Landes, einschließlich der Herzogtümer und der kommunalen Ebene, die einen Umfang von 28 Seiten einnimmt. Wollte man heute einen vergleichbaren Versuch unternehmen, käme man angesichts der immer weiter ausdifferenzierten, zum Teil hochspezialisierten Behördenlandschaft, die mit Bund und Europäischer Gemeinschaft um zusätzliche Ebenen erweitert worden ist, mit dieser Seitenzahl sicherlich nicht aus. Es erscheint vielmehr fraglich, ob eine vollständige Zusammenfassung überhaupt möglich ist. Die komplexer gewordene Welt, der technische Fortschritt sowie die Globalisierung erforderten in der Vergangenheit die Einrichtung neuer Organisationseinheiten, bei deren Schaffung jedoch zunehmend die Perspektive des Bürgers – oder moderner: des Kunden – vernachlässigt wurde.

(...)

²⁰ Vgl. Erwägungsgrund 33.

²¹ Eingehend *Windoffer*, NVwZ 2007, 495 ff.; *Windoffer*, DVBl. 2006, 1210 ff.; *Ziekow*, GewArch 2007, 179 (181 ff.); *Windoffer*, in: *Ziekow/Windoffer* (Fn. 12), S. 25 ff.; sowie *Neidert*, Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in diesem Band, S. 117 ff.

²² S. dazu bereits Fn. 16.

²³ *Falck*, Handbuch des schleswig-holsteinischen Privatrechts, Band I 1825, S. 80.

2. Elektronische Verfahrensabwicklung (Art. 8 Abs. 1 DLR)

Die Richtlinie stellt die deutsche Verwaltung des Weiteren vor die große Herausforderung des Grundsatzes einer elektronischen Verfahrensabwicklung²⁴. Die bislang geübte Praxis, die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften dergestalt zu ergänzen, dass schriftliche Verfahren durch elektronische ersetzt werden können, soweit die Beteiligten über eine qualifizierte elektronische Signatur verfügen, reicht keinesfalls aus. Insbesondere muss diese Verfahrensoption überhaupt mit Leben erfüllt werden.

3. Genehmigungsfristen und -fiktion

Erheblichen Umsetzungsdruck übt Art. 13 DLR auf den Gesetzgeber aus. Dieser formuliert inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren. Von höchster Bedeutung ist dabei die Vorgabe, dass Genehmigungsverfahren innerhalb zuvor festgelegter Zeitspannen zu bearbeiten sind, andernfalls gelten die begehrten Genehmigungen als erteilt²⁵. Die maßgeblichen Fristen sind von der Richtlinie nicht vorgegeben, sondern vom Gesetzgeber innerhalb der Umsetzungsfrist zu normieren. Er ist somit gezwungen, die jeweils angemessene Bearbeitungszeit für die unterschiedlichen Zulassungsverfahren vorab zu schätzen bzw. durch empirische Studien zu ermitteln und anhand dieser Ergebnisse festzulegen. In welcher Form eine Umsetzung in gesetzliche Vorgaben erfolgen soll, ist noch nicht endgültig geklärt; es bieten sich jedoch unterschiedliche Gestaltungsoptionen an²⁶. In jedem Fall ist jedoch ein koordiniertes Vorgehen der betroffenen Ebenen und Verwaltungseinheiten geboten. Insoweit bietet sich eine allgemeine Fristenregelung im Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes und der Länder an, von der durch Vorschriften des Besonderen Verwaltungsrechts abgewichen werden kann.

(...)

4. Die bundesdeutsche Verbandskompetenz als „Spielverderber“ kundenorientierter Richtlinienumsetzung?

Das deutsche Staatswesen ist in seiner föderalen Struktur maßgeblich sowohl vom Begriff der Verbandskompetenz als auch der Verteilung von Zuständigkeiten in sachlicher und örtlicher Hinsicht geprägt. Hinter der Verteilung sachlicher Zuständigkeiten steht die Idee, in den jeweils zuständigen Behörden für das entsprechende Sachgebiet hinreichende Fachkompetenzen zu bündeln, um ein bestimmtes Verfahren möglichst abschließend von dieser staatlichen Stelle bearbeiten zu lassen²⁷. Dass diese Idealvorstellung nicht mehr völlig der Realität entspricht, zeigt sich daran, dass an zahlreichen Entscheidungen eine Vielzahl von Behörden zu beteiligen ist. Dennoch wird an der Idee einer Kompetenzansammlung in Form der sachlichen Zuständigkeit festgehalten. Ähnlich verhält es sich mit der Festlegung örtlicher Zuständigkeitsbereiche. Hinter dieser verbirgt sich die Idee der Beherrschbarkeit eines Raumes²⁸. Behördendistrikte wurden in der Vergangenheit danach bemessen, ob innerhalb eines Tages mit der Postkutsche die Verwaltung erreicht werden konnte. Im Laufe der Zeit hat sich einerseits die Mobilität, andererseits aber auch die Erreichbarkeit über andere Kommunikationskanäle wesentlich verbessert, so dass dieses Kriterium keine vollumfängliche Geltung mehr beanspruchen kann²⁹. Via Internet können Verfahren über weite Distanzen nahezu ohne Zeitverlust abgewickelt werden. Die zunehmende Globalisierung in sämtlichen Bereichen macht auch vor den Toren der Verwaltung nicht halt.

²⁴ Dazu *Schliesky*, DVBl. 2005, 887 (891 ff.).

²⁵ Über die konkrete Reichweite der „Genehmigungsfiktion“ besteht indes keine Einigkeit. Dies gilt sowohl für die Frage, ob dieser eine materielle Legalisierungswirkung zukommt mit den damit verbundenen Implikationen hinsichtlich der Rücknahme/des Widerrufs der Genehmigung als auch für die konkrete Reichweite (Erstreckung lediglich auf einzelne beantragte Erlaubnisse oder auf alle zur Tätigkeitsausübung notwendigen?); vgl. dazu ausführlich *Ziekow*, GewArch 2007, 217 (221 f.).

²⁶ Siehe dazu auch *Neidert* (Fn. 55), S. 117 (131 f.).

²⁷ Diese Grundannahme lässt sich bereits aus dem Umstand herleiten, dass die Verpflichtung zur Amtshilfe gemäß §§ 4 ff. VwVfG als „Ausnahmefall“ gesetzlich ausgestaltet wurde; vgl. zu einer Abkehr von diesem Verständnis im Zusammenhang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie sogleich unter Gliederungspunkt C. VI.

²⁸ Dieser soll unter anderem eine optimale Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch die „Vertrautheit der Behörde mit den örtlichen Besonderheiten“ sicherstellen; vgl. *Kopp/Ramsauer* (Fn. 74), § 3 VwVfG Rn. 1.

²⁹ Zu den Auswirkungen des eGovernment auf die Zuständigkeitsordnung näher *Schliesky*, NVwZ. 2003, 1322 (1326 f.).

III. Rückkehr zum Idealbild der Gewerbefreiheit im Sinne des § 1 der Gewerbeordnung

(...)

IV. Diskriminierungsfreiheit und nationale Verteilungsverfahren

(...)

V. Verbraucherschutz und Qualitätssicherung

(...)

VI. Europäische Amtshilfe

(...)

D. Fazit: Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie als Katalysator einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung

Ein erster Überblick über den Hintergrund, die Entstehung und die wesentlichen Inhalte der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat gezeigt, dass deren Umsetzung mit einem umfassenden gesetzgeberischen, technischen und (verwaltungs-)organisatorischen Handlungsbedarf verbunden ist, dessen Realisierung in seiner Bedeutung – begreift man die Dienstleistungsrichtlinie als Anlass einer weitergehenden Verwaltungsmodernisierung – weit über die Umsetzung der Richtlinie hinausreichen wird. Im Zusammenhang mit der Ermöglichung des verbandsebenenübergreifenden Tätigwerdens eines einheitlichen Ansprechpartners bedarf es zudem einer sachgerechten und zeitgemäßen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere um die notwendige Legitimation staatlichen Handelns nicht zu vernachlässigen und der rechtsstaatlichen Forderung nach Verantwortungsklarheit gerecht zu werden³⁰. Die Lösung der mit diesem – der Schaffung einheitlicher Ansprechpartner zugrundeliegenden – Ansatz einhergehenden Schwierigkeiten liegt realistisch in der Weiterentwicklung von vertraglichen Kooperationsinstrumenten oder Instrumentarien wie der Amtshilfe und begünstigt die Entwicklung eines überfälligen (ggf. europäischen) Verwaltungskooperationsrechts.

Der Dienstleistungsrichtlinie kann somit die Funktion eines Katalysators für zahlreiche Projekte der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung zukommen, da diese sich ebenfalls den Abbau von Genehmigungserfordernissen (entsprechend Art. 9 ff. DLR), die verstärkte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren (entsprechend Art. 8 DLR), die Ermöglichung verbandsebenenübergreifender Tätigkeit (entsprechend Art. 6 DLR) und eine effektivere Vernetzung der Träger hoheitlicher Gewalt (entsprechend Art. 28 ff. DLR) zum Ziel gesetzt haben. All dies sind wesentliche Aspekte, die von der EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgegriffen und daher vorangetrieben werden. Diese Querverbindungen dürfen nicht aus den Augen verloren werden, obwohl angesichts der Umsetzungsverpflichtung bis Ende 2009 der Dienstleistungsrichtlinie Priorität einzuräumen ist und andere Projekte auf den zu schaffenden Strukturen aufbauen müssen.

³⁰ Dazu ausführlich *Schliesky* (Fn. 40); dazu bereits im Hinblick auf eGovernment *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 (1326 f).

Im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie rücken daher andere Modernisierungsvorhaben in den Fokus der wissenschaftlichen Diskussion und der politischen Entscheidung. Diese sind auf ein kohärentes Zusammenspiel mit den Richtlinienvorgaben zu untersuchen und gegebenenfalls unter Berücksichtigung dieser fortzuentwickeln. Zu nennen ist hierbei zunächst der gesamte Aspekt des eGovernment, allerdings nicht nur verstanden als „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“³¹, also einer bloßen Elektrifizierung vorhandener Verwaltungsverfahren bzw. deren „Eins-zu-Eins-Übertragung“ in die digitale Welt, sondern als „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“³². Diesem Ziel dienen beispielsweise die eGovernment-Strategie des Landes Schleswig-Holstein sowie der Entwurf eines eGovernment-Gesetzes³³, das die Zusammenarbeit der Verwaltungen durch gemeinsame Standards und die damit verbundene Möglichkeit zum Austausch von Daten und der Kommunikation über bestehende Verwaltungsgrenzen hinweg verbessern will. Ansonsten stellt sich die Frage, wie eine elektronische Kommunikation deutscher (Kommunal-)Behörden mit portugiesischen, belgischen oder lettischen Behörden gelingen kann, wenn eine solche nicht einmal zwischen Flensburg und Kiel funktioniert. Die elektronische Interaktion der Behörden mit dem Bürger aber auch untereinander ist nicht mehr nur die Idee von Verwaltungsmodernisierern, sondern wird erstmals verpflichtendes Grundelement der zukünftigen Verwaltung. Auch die aktuelle Diskussion um eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform sowie das kritische Hinterfragen der zukünftig noch vom Staat wahrzunehmenden Aufgaben lässt sich nicht mehr gänzlich ohne Berücksichtigung der Vorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie und hier vor allem wiederum der Perspektive vermehrter elektronischer Verfahrensabwicklung führen³⁴. Die Aufgabenkritik ist mit Prozessoptimierung und daher auch mit der Frage zu verbinden, ob und wie die verbleibenden Aufgaben unter Nutzung moderner Informationstechnologien ressourcensparender und effektiver wahrgenommen werden können.

Schließlich erhält auch das eingangs erwähnte verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government in Form der einheitlichen Ansprechpartner erstmals die Möglichkeit, seine Praxistauglichkeit bundesweit und mit einem durchaus beachtlichen Aufgabenportfolio – immerhin sind alle „dienstleistungsspezifischen“ Verfahren über den einheitlichen Ansprechpartner abzuwickeln³⁵ – unter Beweis zu stellen. Dass dabei möglicherweise unterschiedliche Konzepte und Umsetzungsmodelle gewählt werden, mag zwar aus Sicht der Entscheidungsträger zu bedauern sein, aus Sicht eines Rechts- und Verwaltungswissenschaftlers birgt dieser Umstand hingegen die Chance, einerseits in einem Wettbewerb der einheitlichen Ansprechpartner die optimale Lösung im Sinne eines „learning by doing“ zu ermitteln und andererseits die Realisierung verschiedener Modelle wissenschaftlich zu begleiten.

Alles in allem sind insbesondere die verwaltungsrechts- und verwaltungsorganisationsrelevanten Aspekte der Richtlinie einschließlich der Auswirkungen auf das materielle Wirtschaftsverwaltungsrecht daher als positiver Anstoß zur Reform des nationalen Rechts und der bestehenden Verwaltungsstrukturen zu bewerten. Die Umsetzung der Richtlinie wird dazu führen, dass in Teilbereichen tatsächlich das Ende der überkommenen deutschen Verwaltung eingeläutet ist, allerdings immer verbunden mit der Möglichkeit, zugleich eine „neue“ Verwaltung zu etablieren und diese als Standortfaktor zu nutzen.

Um erneut auf *Max Weber* zurückzugreifen, sei dieser Aufsatz geschlossen mit einem Zitat aus dem Jahre 1919: „Die Politik bedeutet ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich. Es ist ja durchaus wichtig und alle geschichtliche Erfahrung bestätigt es, dass man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre“³⁶. Angesichts des verpflichtenden Charakters der EU-

³¹ So die „Speyerer Definition“ von v. *Lucke/Reinermann*, in: dies. (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, 2002, S. 1 ff.

³² Vgl. Mitteilung der Kommission „Die Rolle elektronischer Behördendienste (eGovernment) für die Zukunft Europas“, KOM (2003) 567 endg. v. 29.09.2003, S. 8; sowie zu weiteren eGovernment-Definitionen der Bundesländer *Schliesky* (Fn. 6), S. 23 ff.

³³ Vgl. zum eGovernment in Schleswig-Holstein zusammenfassend den Bericht der Landesregierung vom 24.04.2007 (LT-Drs. 16/1353; zum Inhalt des Entwurf eines eGovernment-Gesetzes, S. 22 f.); vgl. auch den Bericht zur EU-Dienstleistungsrichtlinie vom 21.08.2007 (LT-Drs. 16/1552).

³⁴ Den Zusammenhang zwischen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform zum eGovernment stellt auch das LVerfG M-V (NordÖR 2007, 353 ff.) zutreffend her; vgl. zu diesem auch für andere Bundesländer wegweisenden Urteil *Meyer*, NVwZ 2007, 1024 f.; *Mehde*, NordÖR 2007, 331 ff.; *Henneke*, Der Landkreis 2007, 438 ff.; *März*, NJ 2007, 433 ff.; *Meyer*, NdsVBl. 2007, 265 ff. Zuvor bereits *Schliesky*, in: *Henneke* (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern*, 2004, S. 57 (57).

³⁵ Dazu ausführlich *Laub/Schulz* (Fn. 15), S. 59 (87 ff.).

³⁶ *Weber*, *Politik als Beruf*, Nachdr. 1992, S. 82. Es lohnt sich, die Fundstelle bei *Weber* komplett zu lesen. Er beschreibt nämlich noch, welcher Art die Menschen sein müssten, die diese Herausforderungen angehen: Er verlangt nicht mehr und nicht

Dienstleistungsrichtlinie werden die in diesem ersten Überblick zahlreich angesprochenen Visionen einer „neuen“ Verwaltung – also das vormalig „Unmögliche“ im Sinne *Webers* – in naher Zukunft „möglich“ und erreichbar sein.