

Projektabschlussbericht

Projekt	Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus: der Zwang zur Kooperation – Probleme bei der Umsetzung der Art. 6 ff. der EU-Dienstleistungsrichtlinie
Institut	Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften (LFI) Abt. für Handwerksrecht (HRI)

Ergebniszusammenfassung:

Ende des Jahres 2006 wurde nach langen streitigen Verhandlungen die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR) erlassen und veröffentlicht. Neben manch anderem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zur Einrichtung sog. „einheitlicher Ansprechpartner“ (EA) für Dienstleister aus anderen EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2009.

Diese vom EU-Recht vorgegebene Institution des EA und die notwendige Umsetzung des Auftrags aus Art. 44 DLR werfen zahlreiche Fragen auf, die bislang – soweit sie überhaupt ins Bewusstsein des Handelnden traten – vielfach zweifelhaft, strittig und unentschieden geblieben sind. Damit gehen, soweit solche Fragen Zuständigkeiten betreffen, tendenziell Kompetenzkonflikte einher, seien sie nun positiver Natur, wie grundsätzlich der Streit um die Zuordnung des EA zu Kommunen oder Kammern, oder negativer Art, wie – wenn auch nicht offen ausgetragen, so zumindest latent schwelend – anfängliche Unsicherheit über die Umsetzungspflicht zwischen Bund und Ländern.

Die vorliegende Arbeit will zur Lösung der auftretenden vielfachen Probleme (u.a. Zuordnungsentscheidung, Regelungsform und Regelungskompetenz, Betriebsverhältnis des EA, Finanzierung, Aufsichts- und Datenschutzfragen, Gestaltung der Rechtsbeziehungen und Aufgabenverteilung zwischen möglichen Kooperationspartnern) einen Teilbeitrag aus rechtlicher Sicht leisten. Dies soll den jeweils Verantwortlichen helfen, die auftretenden Probleme möglichst rasch und umfassend zu sichten, vor allem strittige Fragen angemessen und vollständig zu beantworten und bestehende oder auftretende Konflikte politisch zu entscheiden oder sie aufzulösen.

Im Ergebnis hält der Verfasser aus rechtlichen und fachlichen Erwägungen eine Kooperationslösung der Länder und Wirtschafts- bzw. Berufskammern für zwingend

geboten, eine Mitwirkung des Bundes in gewissem Umfang für notwendig und eine Einbeziehung der kommunalen Kreisebene für empfehlenswert. Folgende Einzelergebnisse und Vorschläge aus dem Forschungsauftrag sind hervorzuheben:

- Der Umsetzungsauftrag aus Art. 44 DLR richtet sich an den Mitgliedstaat. Die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten zur Umsetzung im föderal verfassten Deutschland trifft dagegen im wesentlichen die Länder, deren Parlamente und Exekutivorgane - bei grundsätzlicher sachlicher Gestaltungsfreiheit jedes einzelnen Landes im Rahmen der DLR.
- Eine bundesweit einheitliche Entscheidung der Länder über Zuordnung und Struktur des EA ist weder zu erwarten noch rechtlich notwendig. Erforderlich ist zwar keine Homogenität, jedoch Kompatibilität der verschiedenen Lösungen. Dies erzwingt Kooperation und Koordination.
- Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit sachlicher und zeitlicher Kooperation besteht in mehrfacher Hinsicht: bei Rahmenregelungen für die sowie im Vollzug durch die EA, zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander, zwischen Legislativ- und Exekutivorganen sowie zwischen verschiedenen Trägern des EA. Die Kooperation verwirklicht sich für die Rahmenregelung zweckmäßig zunächst über faktische Abstimmung durch die beteiligten Exekutiven (z.B. Beschlüsse von Ministerkonferenzen), parallel dazu durch notwendige Entscheidungen der Legislative, abschließend in einer formalisierten, rechtlich verbindlichen Übereinkunft über die Kooperation der Träger. Geeignete Rechtsinstitute zur Regelung der Kooperationsverhältnisse sind vor allem der öffentlich-rechtliche Kooperationsvertrag sowie (auf Landesebene) grundsätzlich auch die Anstalt des öffentlichen Rechts. Vertragspartner sind dabei die Länder sowie zweckmäßigerweise Dachverbände von Kammern und Kommunen.
- Die Aufgabenverteilung zwischen den Kooperationspartnern kann nur teilweise von der staatlichen Seite vorgegeben werden. Sie bedarf in weiten Teilen einer Einigung der Beteiligten durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Die front-office-Funktionen gem. Art. 6 DLR (Entgegennahme der Einzelaufträge, -anfragen, -gesuche, Änderungsinformationen und deren Weitergabe oder direkte Beantwortung) sollten dabei den Kammern, die inhaltliche Gestaltung der allgemeinen Informationen gem. Art. 7 DLR („contents“) samt Änderungs- und Übersetzungsdienst sowie Konzeptions- und Koordinationsaufgaben den Ländern, die interne Abwicklung von Benutzergebühren und die Übernahme interner Voll-

zugsaufgaben könnten den Kommunen zugeordnet werden. Konzeption und Betrieb der Kommunikationsstrukturen betreffen alle Kooperationspartner gleichermaßen.

- Die Einbeziehung von Inländern in den Service des EA wird weder durch EU-Recht noch durch deutsches Verfassungsrecht (Art. 3, Abs. 1, 2 Abs.1, 12 Abs.1 GG sowie entsprechende Grundrechte der Länderverfassungen) erzwungen, sondern steht der politischen Entscheidung frei. Diese hat zahlreiche Vorteile wirtschafts-, verbands-, staats-, und verwaltungspolitischer Art abzuwägen gegen deutlich höhere Kosten. Bisher besteht zu Recht grundsätzliche Neigung zu einer Einbeziehung auch der Inländer. Sollte im Falle der Einbeziehung eine „Stufenlösung“ (nur ausländische Dienstleister Ende 2009, inländische erst später) erwogen werden, so empfehlen sich eine rechtsverbindliche Festlegung des „Das“ und „Wann“ der 2. Stufe bereits bei Umsetzung der 1. und ihre kurzfristige Folge nach einem, höchstens zwei Jahren.
- Die erheblichen Kosten von Einrichtung und Betrieb des EA, insbesondere Anlaufkosten und laufende Aufwendungen für Personal und Kommunikation, fallen im wesentlichen den Ländern zur Last. Sie sind nur teilweise auf Kammern, Kommunen und Nutzer abwälzbar.
- Für die Arbeit der Kooperation gelten die Datenschutzgesetze der Länder für öffentliche Stellen – soweit sie voneinander abweichen, die jeweils strengsten Vorschriften. Größere Probleme oder gesetzlicher Änderungsbedarf sind hier nicht zu erwarten.
- Eine Erledigung von Aufgaben des EA durch nicht staatliche Stellen bedarf staatlicher Aufsicht. Diese wird ausgeübt von den einzelnen Ländern jeweils gegenüber den auf ihrem Gebiet liegenden beteiligten Kammern bzw. Kommunen. Aufsichtsübung und Kooperation sind zu trennen; sie stehen jedoch nicht in Gegensatz zueinander, sondern ergänzen sich. Die Wahl zwischen Rechts- oder Fachaufsicht bzgl. des EA ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, sondern obliegt rechts-, staats- und verbandspolitischer Abwägung. Sie sollte aus praktischen Gründen möglichst einheitlich getroffen werden. Angesichts des übergreifenden Kooperationsgedankens und des insgesamt fehlenden Eingriffscharakters liegt Selbstbeschränkung auf Rechtsaufsicht nahe.