

Bund-Länder-Ausschuss
Dienstleistungswirtschaft

**Verortungsmöglichkeiten
für „Einheitliche Ansprechpartner“
im föderalen System Deutschlands**

Stand: 1. Oktober 2007

Einführung und Hintergrund

I. Rechtsnatur der Aufgaben und Konsequenzen für die Trägerschaft

II. Grundsätzliche Verortungsoptionen

1. Ansiedlung auf kommunaler Ebene

1.1 Modellbeschreibung

1.2 Vorteile

1.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

2. Ansiedlung auf Kammerebene

2.1 Modellbeschreibung

2.1.1 Wirtschaftskammermodell

2.1.2 Allkammermodell

2.1.3. Gemeinsame Zahlengrundlage

2.2 Vorteile

2.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

3. Ansiedlung bei den Landesmittelbehörden

3.1 Modellbeschreibung

3.2 Vorteile

3.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

4. Ansiedlung auf gemeinsamer kommunaler und Kammerebene (Kooperationsmodell)

4.1 Modellbeschreibung

4.2 Vorteile

4.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

III. Zusammenfassende Synopse

Einführung und Hintergrund

Gemäß der europäischen Dienstleistungsrichtlinie¹ müssen die Mitgliedstaaten bis spätestens Ende 2009 so genannte „einheitliche Ansprechpartner“ (EA) für Dienstleistungserbringer und –empfänger schaffen. Die Richtlinie enthält insoweit eine Reihe inhaltlicher Vorgaben (siehe dazu das „Anforderungsprofil“ des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft), belässt den Mitgliedstaaten aber die Entscheidung darüber, wie viele EA eingerichtet werden und wer konkret mit dieser Aufgabe betraut wird².

Die Zuständigkeit für die Einrichtung und Ausgestaltung der EA liegt gemäß der föderalen Zuständigkeitsordnung grundsätzlich bei den Ländern. Dies gilt auch für die Frage, wer Träger dieser Einrichtung werden soll. Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat am 4./5. Juni 2007 einstimmig beschlossen, unter Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen anzustreben, um so ein möglichst effizientes und stimmiges System aufzubauen. Der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft wurde vor diesem Hintergrund gebeten, ein entsprechendes Optionspapier zur Beschlussfassung vorzubereiten.

Im Bund-Länder-Ausschuss besteht Einvernehmen darüber, dass für die EA so weit wie möglich bestehende Strukturen genutzt werden sollen. Das vorliegende Optionspapier stellt auf dieser Basis die Grundtypen möglicher Verortungsvarianten vor, nämlich ein Kommunal-, ein Mittelbehörden- sowie verschiedene Varianten eines Kammermodells. Die vorgestellten Modelle sind nicht abschließend, sondern können durch eine Vielzahl weitergehend denkbarer Verortungsmodelle (insbesondere Misch- und Kooperationsmodelle) ergänzt werden³.

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 Siehe Erwägungsgrund 48: *„Um die Verwaltungsverfahren weiter zu vereinfachen, ist es angebracht sicherzustellen, dass jeder Dienstleistungserbringer über eine Kontaktstelle verfügt, über die er alle Verfahren und Formalitäten abwickeln kann (nachstehend „einheitliche Ansprechpartner“ genannt). Die Zahl der einheitlichen Ansprechpartner kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein, je nach den regionalen oder lokalen Zuständigkeiten oder den betreffenden Tätigkeiten. Die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner sollte die Zuständigkeitsverteilungen zwischen den zuständigen Behörden in den nationalen Systemen unberührt lassen. Sind mehrere Behörden auf regionaler oder lokaler Ebene zuständig, so kann eine von ihnen die Rolle des einheitlichen Ansprechpartners und Koordinators wahrnehmen. Die einheitlichen Ansprechpartner können nicht nur bei Verwaltungsbehörden angesiedelt werden, sondern auch bei Handels- oder Handwerkskammern, Berufsorganisationen oder privaten Einrichtungen, die die Mitgliedstaaten mit dieser Aufgabe betrauen. [...]“*

³ Siehe dazu weiterführend das vom BMWi in Auftrag gegebene Gutachten *„Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland“* (FÖV Speyer 2006), abrufbar unter www.dienstleistungsrichtlinie.de (im Folgenden: „Speyer-Gutachten“).

Die nachfolgende Darstellung hat nicht das Ziel, die Festlegung auf ein Umsetzungsmodell vorwegzunehmen. Sie soll vielmehr verdeutlichen, welche Vorteile, aber auch welche noch klärungsbedürftigen Fragen mit den genannten „Grundtypen“ verbunden sind.

I. Rechtsnatur der Aufgaben und Konsequenzen für die Trägerschaft

Die EA werden ihre Aufgaben vor allem durch rein tatsächliche Handlungen (z.B. Informationsvermittlung für den Dienstleistungserbringer), informelles Handeln (z.B. Erteilung von Auskünften) und schlicht-hoheitliches Handeln (z.B. Entgegennahme von Anträgen) erfüllen. Sie treffen dagegen als solche weder verbindliche Entscheidungen noch können sie Zwang androhen oder gar anwenden (Art. 6 Abs. 2 DL-RL), handeln also nicht hoheitlich im engeren Sinn. Gleichwohl sind die Aufgaben der EA insgesamt als öffentliche Aufgaben zu bewerten. Denn Normadressat der Richtlinie ist der Staat, der auch gegenüber der Kommission die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten muss. Die Aufgaben der EA sind nach der Richtlinie gegenüber EU-Ausländern als Pflichtaufgaben zu erledigen und werden auch bei der angestrebten Erstreckung zugunsten von Inländern dem EA öffentlich-rechtlich zugewiesen, so dass auch die nicht mit typisch öffentlich-rechtlichen Handlungsformen ausgeübten Tätigkeiten (z.B. Information und Beratung) insgesamt öffentlich-rechtlicher Natur sind. Die EA nehmen insoweit öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr.

Unproblematisch wäre auf dieser Grundlage eine öffentliche Trägerschaft, d.h. die Betrauung von Behörden der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung (einschließlich Kommunen und Kammern). Hierbei können ggf. auch privatrechtliche Organisationsformen genutzt werden („formelle Privatisierung“).

Demgegenüber käme eine Beteiligung Privater nur im Wege funktionaler Privatisierung in Betracht (d.h. Übernahme von Aufgaben unter fortbestehender staatlicher Aufsicht und Verantwortung). Soweit dabei auch schlicht-hoheitliche Aufgaben übertragen werden, wäre dafür eine Beleihung erforderlich. Allerdings erscheint dieser Weg derzeit nicht als zweckmäßig. Eine effiziente und effektive Arbeit der EA setzt deren enge Verknüpfung mit der Verwaltung voraus. So müssen die EA nicht nur über die notwendigen IT-Schnittstellen zur Verwaltung verfügen, sondern benötigen darüber hinaus fundierte Kenntnisse der einschlägigen Vorschriften und Verwaltungsabläufe, um die weiteren Unterstützungs- und Beratungsaufgaben wahrnehmen zu können. Private müssten insoweit erhebliche Vorleistungen erbringen sowie Investitionen tätigen, um Aufgaben der EA wahrnehmen zu können. Außerdem entstünde staatlicherseits ein beachtlicher Regulierungs- und Kontrollaufwand, um eine richtlinienkonforme Aufgabenerledigung gewährleisten zu können. Bei einer Aufgabenerfüllung in öffentlich-rechtlicher Verwaltung können dafür hingegen die Möglichkeiten der Fach- und Rechtsaufsicht genutzt werden. Zudem müsste bei einer Privatisierung der Aufgabe weiterhin staatlicherseits das Ausfallrisiko getragen werden.

Schon angesichts der knappen Umsetzungsfrist und der gegenwärtig kaum einschätzbaren wirtschaftlichen Attraktivität einer Aufgabenerfüllung für Private spricht alles dafür, die Aufgaben der EA in öffentlicher Trägerschaft wahrzunehmen.

II. Grundsätzliche Verortungsoptionen

1. Ansiedlung auf kommunaler Ebene

1.1 Modellbeschreibung

Für eine Verortung des EA auf kommunaler Ebene käme die Ebene der (Land-) Kreise und kreisfreien Städte in Betracht. Eine kleinteiligere Lösung unter Einbeziehung insbesondere kleinerer kreisangehöriger Städte und der Gemeinden wäre hingegen aus Kapazitäts- und Kostengründen problematisch. Sie könnte zudem angesichts der Breite der Aufgaben – jedenfalls bei kleineren Gemeinden / Verwaltungsgemeinschaften – im Einzelfall den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie tangieren. Bei den Stadtstaaten bestehen Sondersituationen.

Hinsichtlich eines so verstandenen Kommunalmodells ist derzeit von folgender Zahlengrundlage auszugehen:

Bundesland	Anzahl (Land-)Kreise	Anzahl kreisfreie Städte
BW	35	9
BY	71	25
BB	14	4
HE	21	5
MV	12	6
NI	38	8
NW	31	23
RP	24	12
SL	6	0
SN	22 (Reduzierung auf 10 gepl.)	7 (Reduzierung auf 3 gepl.)
ST	11	3
SH	11	4
TH	17	6
Stadtstaaten		
BE	12 Bezirke	
HB	2 Städte	
HH	7 Bezirke	
insgesamt	313 + 21 Bezirke/Städte	112

Beim Kommunalmodell sind Lösungen in Richtung einer weitergehenden Konzentration möglich (z. B. ein Landkreis übernimmt die Aufgabe für andere mit), so dass prinzipiell die Anzahl der EA in den Bundesländern aus Zweckmäßigkeitserwägungen noch verringert werden könnte.

1.2 Vorteile

Die Anbindung auf Ebene der (Land-)Kreise und kreisfreien Städte bietet folgende Vorteile:

- Für diese Variante spricht insbesondere, dass zahlreiche Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren, die vom EA mit betreut werden müssen, im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen; die verwaltungskommunikativen Wege könnten dadurch vielfach kurz gehalten werden.
- Erfahrungen mit Leistungsangeboten, die denen des EA ähnlich sind (Informationen, Genehmigungsmanagement, Wirtschaftsförderung), liegen bereits (in unterschiedlich großem Umfang) vor.
- Die Erfordernisse auch für die Führung und Koordinierung komplexerer Zulassungs- und Genehmigungsverfahren sind bekannt.
- Die Bedienung sämtlicher Dienstleister ist möglich, ohne dass eine Differenzierung nach Branchen erfolgen müsste. Abgrenzungsprobleme und Zuständigkeitskonflikte könnten dadurch vergleichsweise gut vermieden werden.
- Bestehende aufsichtsrechtliche Strukturen können genutzt werden.
- In den Kommunen vorhandenes Know-How im Hinblick auf die Bedürfnisse der Wirtschaft kann über die kommunalen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung genutzt werden.

1.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

Die Aufgaben der EA wären den Kommunen durch Landesgesetz zuzuweisen. Dabei kann auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden; die Schaffung einer neuen Verwaltungsebene ist nicht notwendig. Die äußere formale Zuordnung würde bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städte erfolgen, während die interne der Organisationshoheit der jeweiligen Gebietskörperschaft obläge⁴. Der Verfahrenstyp des EA wäre im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bzw. im jeweiligen Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz zu regeln.

Landesrechtlicher Klärungsbedarf besteht weiterhin hinsichtlich der Kostendeckung, da eine Deckung der entstehenden Anlauf-, Personal- und Betriebskosten allein durch Gebühren nicht von vornherein sicher ist. Hierbei ist insbesondere das (inzwischen in allen

⁴ Speyer-Gutachten, S. 99.

Flächenländern eingeführte) Konnexitätsprinzip zu beachten. Es besagt, dass – sofern den Gemeinden und Gemeindeverbänden neue öffentliche Aufgaben auferlegt werden (die Aufgabe des EA wäre eine solche) – das Land unabhängig von der eigenen Finanzkraft der Kommune grundsätzlich die Mehrbelastungen auszugleichen hat. Das Konnexitätsprinzip ist in den einzelnen Bundesländern allerdings unterschiedlich ausgestaltet.

2. Ansiedlung auf Kammerebene

2.1 Modellbeschreibung

Für die Ansiedlung der EA kommen auch die Kammern als Träger der wirtschaftlichen und freiberuflichen Selbstverwaltung in Betracht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kammerlandschaft in Deutschland sehr vielfältig ist. Dementsprechend wird im Folgenden zwischen einem „Wirtschaftskammermodell“ und einem „Allkammermodell“ unterschieden. Beim *Allkammermodell* wird davon ausgegangen, dass sämtliche Kammern⁵ – jeweils für ihren Mitgliederkreis – die Funktionalität des EA übernehmen. Beim sog. *Wirtschaftskammermodell* würden Industrie- und Handelskammern (reines IHK-Modell) bzw. Handwerkskammern (reines HwK-Modell) entweder jeweils allein oder aber beide gemeinsam (IHK/HwK-Kooperationsmodell) mit den EA-Funktionen betraut.

Rechtlich problematisch ist allerdings, dass die Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften das Gesamtinteresse der ihnen jeweils im Wege der Pflichtmitgliedschaft zugeordneten Mitglieder wahrzunehmen haben. Die Aufgaben der EA beinhalten bereits jetzt von den Kammern im Rahmen ihrer Selbstverwaltung wahrgenommene Tätigkeiten (Informations- und Beratungstätigkeit), gehen allerdings darüber hinaus. Den Kammern können grundsätzlich neue Aufgaben übertragen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dieses (im Urteil bezogen auf die IHK) möglich, wenn es sich um Verwaltungsaufgaben im wirtschaftlichen Bereich handelt, die sich in den Rahmen der Gesamtaufgaben der betreffenden Kammer einfügen, den Interessen der von ihnen vertretenen Wirtschaftszweige dienen und die besondere Sach- und Personenkenntnis der Kammerorgane voraussetzen (BVerfG vom 19.12.1962, 1 BvR 541/57, BverfGE 15, 235).

2.1.1 Wirtschaftskammermodell

Bei einem Wirtschaftskammermodell wären grundsätzlich zwei Ausgestaltungen denkbar.

- Im ersteren (reines IHK- bzw. HwK-Modell) würden die IHK bzw. HwK nicht nur für ihre (jetzigen oder potentiellen) Mitglieder tätig, sondern darüber hinaus auch für zahlreiche andere Nicht-Mitglieder. Für dieses Modell spricht seine vergleichsweise schlanke Ausrichtung (bundesweit 81 IHK bzw. 54 HwK). Zu beachten sind allerdings die oben genannten organisationsrechtlichen Grenzen einer Selbstverwaltungskörperschaft. Die Beauftragung der Kammern mit Aufgaben, die auch kammerfremde Personen betreffen,

⁵ Zwar spricht Erwägungsgrund 48 nur von den „Handels- und Handwerkskammern“; nach dem Sinn und Zweck der diesbezüglichen Ausführungen, wonach auch Berufsorganisationen und private Einrichtungen als Ansiedlungsebene in Betracht kommen, lässt sich jedoch schlussfolgern, dass die EA auch bei anderen Berufskammern angesiedelt werden könnten.

dürfte danach zulässig sein, wenn dieser Personenkreis zahlenmäßig nicht ins Gewicht fällt oder dieser Aspekt gegenüber dem sachlichen Bezug zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft zurücktritt. Die Zahl der Freiberufler in Deutschland beläuft sich auf rund 738.000. Angehörige freier Berufe sind keine potenziellen Mitglieder der IHK, die rund 3,6 Mio. Mitglieder betreuen. Bei ggf. maximaler Inanspruchnahme des EA von 33 Prozent - s. Schätzungen Fallzahlen im Anforderungsprofil - würden also rund 244.000 inländische Freiberufler auf die EA zugehen, was einem Anteil von max. 6,7 Prozent bezogen auf die o.g. IHK-Mitgliederzahl bedeutet. Das Verhältnis ist allerdings ein anderes bezogen auf die HwK, die rund 950.000 Mitglieder betreuen. Hinzu kämen in beiden Fällen noch grenzüberschreitend tätige Dienstleister.

- Alternativ könnte auch ein IHK/HwK-Kooperationsmodell in Betracht gezogen werden. Die oben genannten Ausführungen zu den rechtlichen Fragen gelten auch hier. Hier würde sich das Verhältnis der (inländischen) kammerfremden Personen bezogen auf die IHK/HwK-Mitglieder auf 5,4 Prozent reduzieren.

2.1.2 Allkammermodell

Die bezogen auf das sog. Wirtschaftskammermodell dargestellten rechtlichen Fragestellungen würden durch ein Allkammermodell deutlich relativiert. Dies unterstreichen entsprechende Ausführungen im Speyer-Gutachten, wonach ein solches Modell das Erfordernis der „wesensmäßigen Übereinstimmung mit den bisherigen Kammerangelegenheiten auch unter Berücksichtigung der Unterschiede in den Schwerpunkten der Tätigkeitsfelder der verschiedenen Kammern“ erfüllt.

Zu klären ist die Zuordnung der nicht-verkammerten Berufe. Dies betrifft in Deutschland ca. 457.000 Personen bzw. einer max. Inanspruchnahme des EA von 33 Prozent 151.000 Personen, die ggf. einer Kammer zugeordnet oder nach vorab festgelegten Spezialisierungskriterien auf die Kammern aufgeteilt werden müssten. Entsprechendes gilt auch für grenzüberschreitend tätige Dienstleister.

2.1.3 Gemeinsame Zahlengrundlage

Hinsichtlich der Kammermodelle wäre (unter Ausklammerung der von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommenen Berufsgruppen⁶) grundsätzlich von folgendem Mengengerüst auszugehen:

⁶ Nicht berücksichtigt werden hier Kammern, deren Mitglieder unter Bereichsausnahmen nach Art. 2 Abs. 2 fallen (Notarkammer, Landesärztekammer, Landeszahnärztekammer, Landesapothekerkammer, Landespsychotherapeutenkammer, Lotsenbrüderschaften).

	IHK	HwK	RAK	StBK	Tier- ärzteK	ArchK IngK	Son- stige	Summe
Bund			1 ⁷				2 ⁸	3
Flächenstaaten								
BW	12	8	4	3	1	2		30
BY	9	6	3	2	1	2		23
BB	3	3	1	1	1	2		11
HE	11	3	2	1	1	2		20
MV	3	2	1	1	1	2		10
NI	7	7	3	1	1	2		21
NW	16	7	3	3	2	2		33
RP	4	4	2	1	1	2		14
SL	1	1	1	1	1	2		7
SN	3	3	1	1	1	2		11
ST	2	2	1	1	1	2		9
SH	3	2	1	1	1	1		9
TH	3	3	1	1	1	2		11
Stadtstaaten								
BE	1	1	1	1	1	2		7
HB	2	1	1	1	1	2		8
HH	1	1	1	1	1	2		7
Summe	81	54	28	21	17	31	2	234

Kooperationen zwischen einzelnen Kammern sind grundsätzlich denkbar, so dass die Gesamtzahl der EA in einem Kammermodell auch niedriger liegen könnte.

2.2 Vorteile

Für ein Kammermodell spricht folgendes:

- Wichtige Funktionen des EA in den Bereichen Information und Beratung sind bereits im bisherigen Aufgabenspektrum der Kammern angelegt⁹.
- Aus Sicht des Dienstleisters kann es als hilfreich empfunden werden, dass die Kammern selten die für die Sachentscheidung zuständige Behörde sind und dadurch tendenziell mehr Distanz zur Entscheidungsebene aufweisen.

⁷ Rechtsanwaltskammer bei dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe.

⁸ Wirtschaftsprüferkammer und Patentanwaltskammer

⁹ Vgl. Speyer-Gutachten, insbesondere S. 112 ff.

- Vorhandene Beratungskompetenz, z.B. in Existenzgründungsfragen oder in den Bereichen berufliche Bildung, Außenwirtschaft und Handels- und Wettbewerbsrecht, sowie die heute bereits praktizierte Unterstützung bei Verfahrensfragen werden ergänzt durch ein ausgeprägtes Verständnis für die einzelwirtschaftlichen Anliegen der Unternehmen.
- In vielen Regionen Deutschlands verfügen die Kammerorganisationen mit den angegliederten Service-Einrichtungen (z. B. den Gründer-Agenturen) bereits über Strukturen, an die bei Einrichtung der EA angeknüpft werden kann.
- Darüber hinaus können zumindest die IHK auch ihre vorhandenen internationalen Infrastrukturen (insbesondere das Netz der Auslandshandelskammern) nutzen.

2.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

Bei Kooperationsmodellen muss die Verantwortlichkeit zwischen den Kooperationspartnern klar geregelt werden. Zu klären ist die institutionelle Ausgestaltung des Kooperationsmodells (z.B. gemeinsames Büro mit Abordnung und ggf. eigenständiger Rechtsqualität). Möglich ist auch, dass ein Kooperationspartner für den anderen die Aufgaben des EA übernimmt, was regional hinsichtlich der Verortung unterschiedlich ausgestaltet werden kann.

Das Allkammermodell (je nach Bundesland sind zwischen 7 und 33 Kammern einzubeziehen) erfordert in besonderer Weise Lösungen, um den im Einzelfall zuständigen EA eindeutig und unproblematisch identifizieren zu können. So müssen beispielsweise auch für mehrfach verkammerte Berufsgruppen, nicht verkammerte Dienstleister und atypische Berufsbilder klare Zuständigkeiten existieren. Eine erste Orientierung könnte insoweit eine Landes-Website mit dort integriertem „Zuständigkeitsfinder“ bieten. Es ist auch zu klären, wie bei nicht eindeutigen Zuordnungen verfahren wird (Notwendigkeit einer „Clearing-Stelle“ und von Auffanglösungen?). Jedenfalls ist der EA nach den verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen selbst auch insofern koordinierende Stelle, als er im Falle fehlender eigener Zuständigkeit an den zuständigen EA weiterleitet.¹⁰

In rechtlicher Hinsicht wäre ferner zu berücksichtigen, dass die meisten Träger funktionaler Selbstverwaltung auf bundesgesetzlicher Grundlage beruhen, d.h. für entsprechende Öffnungsklauseln müsste seitens des Bundesgesetzgebers gesorgt werden. Grundsätzlich steht es dem Bundesgesetzgeber frei, weitere Aufgaben etwa auf die IHK oder die HwK zu übertragen. So kann dies durch eine spezialgesetzliche Regelung oder durch eine spezielle Zuweisung im bestehenden Aufgabenkatalog erfolgen. Da jedoch die weitaus meisten

¹⁰ Siehe dazu näher das vom Bund-Länder-Ausschuss erstellte „Anforderungsprofil“, Ziff. II.3.

Kammern Teil der Länderverwaltungen sind und zugleich Selbstverwaltungskörperschaften mit einem definierten Bestand an Pflichtmitgliedern, ergeben sich Grenzen für die Möglichkeiten des Bundes, im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung hier Aufgaben zu übertragen. Insbesondere ist Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG zu beachten, wonach die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Wenn die Zuweisung von Aufgaben des EA an die Kammern als eine solche Regelung der Behördeneinrichtung eingeordnet würde, könnte danach der Bund zwar Regelungen treffen, die Länder könnten davon aber abweichen.

Danach ergibt sich insbesondere folgender Regelungsbedarf:

Kammer	Regelungsbedarf Bund	Regelungsbedarf Länder
Industrie- und Handelskammern	Ggf. Änderung von § 1 IHKG	Rechtsverordnung nach § 1 Abs. 4 IHKG
Handwerkskammern	Erweiterung der HwO	Zuweisung durch Landesrecht
Architektenkammern		Anpassung ArchG
Ingenieurkammern		Anpassung IngKG
Rechtsanwaltskammern	Erweiterung z.B. der BRAO; Änderung EuRAG	Zuweisung durch Landesrecht
Steuerberaterkammern	Erweiterung im StBerG	Zuweisung durch Landesrecht
Tierärztekammern		Anpassung KammerG
Wirtschaftsprüferkammer	Änderung WPO	
Patentanwaltskammer	Änderung PAO	

Zu klären ist weiterhin die Finanzierungsfrage, da eine Deckung der entstehenden Anlauf-, Personal- und Betriebskosten allein durch Gebühren nicht von vornherein sicher ist. Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Auswirkungen regionaler Zuständigkeitsgrenzen. Als problematisch kann sich unter Umständen auch die Akzeptanz der – jedenfalls für bestimmte Bereiche zwingend erforderlichen¹¹ - Fachaufsicht über die EA-Funktionen erweisen.

¹¹ Siehe dazu näher das vom Bund-Länder-Ausschuss erstellte „Anforderungsprofil“, Ziff. II.3.

3. Ansiedlung bei den Landesmittelbehörden

3.1 Modellbeschreibung

Die Verortung des EA käme auch bei einer Landesmittelbehörde (LMB) in Betracht. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass LMBn in den drei Stadtstaaten und auch in einigen Ländern nicht vorhanden sind; in weiteren Ländern ist die künftige Ausgestaltung der mittleren Verwaltungsebene zumindest ungewiss.

Bei der Verortung der EA auf Ebene der LMB wäre von folgenden Zahlen auszugehen:

Baden-Württemberg:	4
Bayern:	7
Hessen:	3
NRW:	5
Rheinland-Pfalz:	3
(funktional strukturierte Mittelbehörden und zwei Nebenstellen)	
Sachsen:	3
Sachsen-Anhalt:	1
(und zwei Nebenstellen)	
Thüringen	1

Ähnlich wie beim Kommunalmodell käme auch eine weitergehende Konzentration in Betracht, so dass die Zahl der EA ggf. aus Zweckmäßigkeitserwägungen weiter verringert werden könnte.

3.2 Vorteile

Mittelbehörden als EA bieten verschiedene Vorteile, die teils aus ihrer Bündelungs-, teils aus ihrer Funktion als Aufsichtsbehörden resultieren:

- Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Land wäre klar geregelt: Die LMB unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht der obersten Landesbehörden. Bezüglich der Aufsicht über den EA bedürfte es daher keiner weiteren Regelungen. Aufgrund der Stellung der LMB ergibt sich zugleich der Vorteil der einfachen politischen Steuerung und Kontrolle durch die Ministerien.
- Gegenüber den Kommunen üben die LMB die Rechtsaufsicht aus und sind – soweit die Fachaufsicht reicht – auch weisungsbefugt; das könnte dem Aspekt der Verfahrensstraffung dienen.

- Sofern der Dienstleister noch nicht entschieden hat, in welcher Gebietskörperschaft eine etwaige Investition erfolgen soll, ist die LMB weniger abhängig von lokalen Interessen. Dies macht es ihr leichter, zu einer für den Dienstleister optimalen Lösung zu raten.
- Die LMB haben aufgrund ihres breiten Aufgabenspektrums die Möglichkeit, verschiedenste fachliche Gesichtspunkte bei der Antragsbearbeitung zu berücksichtigen.
- Im Gegensatz zum Kammermodell ist die Bedienung sämtlicher Dienstleister ohne Differenzierung möglich. Hier kommt ihnen der Charakter der LMB als Bündelungsbehörde zugute.
- Zugleich halten die LMB aufgrund ihres Aufgabenkanons sachliche kompetente Mitarbeiter bereits vor, die auch Erfahrung mit der Durchführung von Großverfahren haben.
- Wegen der vergleichsweise geringen Anzahl von LMB sind die Einrichtung der EA und die Vorhaltung der geeigneten IT-Unterstützung voraussichtlich kostengünstiger und schneller möglich als bei den anderen Modellen. Ein Finanzierungsproblem, gemessen an den Erfordernissen der Konnexität (Kommunen) bzw. in Gestalt der Bezuschussung von Selbstverwaltungseinrichtungen (Kammern), besteht ebenfalls nicht. Es können jedoch Kosten für zusätzliches Personal anfallen.
- Das LMB-Modell bietet den Vorteil, dass durch größere regionale Abdeckung eine hinreichend kritische Masse an Fällen gebündelt werden kann.

3.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

Die Landesregierung könnte die Aufgaben des EA vergleichsweise einfach den LMB übertragen. Der genaue Finanzbedarf bliebe ggf. noch zu ermitteln.

Da auf Basis des LMB-Modells eine deutschlandweit einheitliche Regelung von vornherein nicht möglich wäre, wären in jedem Fall Schnittstellen zu abweichenden Verordnungsmodellen anderer Bundesländer notwendig (z.B. für Fälle, in denen mehrere Genehmigungen aus unterschiedlichen Bundesländern erforderlich sind). Klärungsbedürftig ist weiterhin, ob die notwendige Erfüllungskontinuität mit diesem Modell sichergestellt werden kann. So hat z. B. das Land Niedersachsen die Bezirksregierungen bereits aufgelöst und in Nordrhein-Westfalen wird für das Jahr 2012 politisch eine Neustrukturierung angestrebt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die LMB in vielen Ländern nicht in der Fläche präsent sind. Gerade mit Blick auf kleinere Dienstleister könnten sich deshalb Überlegungen zur Verbesserung der physischen Erreichbarkeit als notwendig erweisen.

4. Ansiedlung auf gemeinsamer kommunaler und Kammerebene (Kooperationsmodell)

4.1 Modellbeschreibung

Für eine Verortung des EA kommt auch ein Kooperationsmodell zwischen allen Kammern sowie (vorrangig) Landkreisen und kreisfreien Städten in Betracht. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen bereits gewachsene regionale Strukturen in dieser Richtung existieren (z.B. im Rahmen von Gründer-Agenturen). Die Errichtung gemeinsamer Einrichtungen von Kammern und Kommunen könnte entsprechend der territorialen Gliederung der Kammerbezirke erfolgen. Aber auch andere regionale Aufteilungen sind denkbar, um ein optimales Mengengerüst für die Nutzung der EA zu erreichen.

4.2 Vorteile

Die Kooperation von Kammern und Kommunen bietet folgende Vorteile:

- Für diese Variante spricht insbesondere, dass die EA unter dem Gesichtspunkt einer größtmöglichen Kompetenzbündelung aus unternehmerischem Wirtschaftsdenken und direkter Nähe zum Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren angelegt werden.
- Synergieeffekte entstehen in der Zusammenführung der jeweiligen Kernkompetenzen Beratung, Verfahrensmittlung, Wirtschaftsförderung und Genehmigungsmanagement – effizientes Leistungsangebot für Dienstleister und Dienstleistungsempfänger
- Die Bedienung sämtlicher Dienstleister ist möglich, ohne dass eine Differenzierung nach Branchen erfolgen müsste. Abgrenzungsprobleme und Zuständigkeitskonflikte könnten dadurch vermieden werden.
- Schlanke Verortungsstruktur - Die Identifizierung der EA ist für Dienstleister leicht möglich.
- Bestehende aufsichtsrechtliche Strukturen können zumindest sachgebietsbezogen weiter genutzt werden

4.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf

Die Verantwortlichkeit zwischen den Kooperationspartnern muss in den Kooperationsverträgen klar geregelt werden. Zu klären ist die institutionelle Einordnung des Kooperationsmodells (gemeinsames Büro mit Abordnung und ggf. eigenständiger Rechtsqualität). Möglich ist auch, dass ein Kooperationspartner für die anderen die Aufgaben des EA übernimmt, was regional hinsichtlich der Verortung unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Zu entwickeln sind auch Regelungen zu den Gebühren, die ggf. erhoben werden, und deren Aufteilung.

Zu klären ist weiterhin die Art der Zuweisung der Aufgaben des EA durch das Land. Dies ist abhängig von der Art des Kooperationsmodells. Regelungen zu Fragen der Aufsicht und der Haftung wären im Rahmen der Kooperationsvereinbarungen bzw. einer gesetzlichen Regelung zu treffen.

Darüber hinaus ist auch im Kooperationsmodell zu berücksichtigen, dass die meisten Träger funktionaler Selbstverwaltung, die als Kooperationspartner auftreten, auf bundesgesetzlicher Grundlage beruhen, d.h. für entsprechende Öffnungsklauseln müsste seitens des Bundesgesetzgebers gesorgt werden¹². Die Kammern haben als Selbstverwaltungskörperschaften das Gesamtinteresse der ihnen jeweils im Wege der Pflichtmitgliedschaft zugeordneten Mitglieder wahrzunehmen. Dieser Gesichtspunkt schließt zwar nicht völlig aus, dass den Kammern neue Aufgaben übertragen werden können, selbst wenn sie nicht nur den jeweiligen Mitgliederkreis, sondern auch kammerfremde Personen betreffen. Notwendig ist jedoch, dass die rechtlichen Voraussetzungen zur Erweiterung der Kammerkompetenzen und zur Beseitigung der hier noch geltenden organisationsrechtlichen Schranken geschaffen werden müssen.

Soweit man sich aufsichtsrechtlich gegen eine sachgebietsbezogene und damit geteilte Aufsicht entscheidet, müsste diese in den Ländern neu bestimmt werden.

Zu klären ist weiterhin die Finanzierungsfrage, da auch hier eine Deckung der entstehenden Anlauf-, Personal- und Betriebskosten allein durch Gebühren nicht sicher ist. Hierbei ist auch das für Kommunen geltende Konnexitätsprinzip zu berücksichtigen.

¹² Siehe hierzu auch Ausführungen zu den Kammermodellen.

IV. Zusammenfassende Synopse

	Kommunalmodell	Kammermodelle	Mittelbehördenmodell	Kooperationsmodell
Möglichkeiten der Ausgestaltung	Vorrangig Landkreise und kreisfreie Städte	Allkammermodell, Wirtschaftskammermodell	Landesmittelbehörden (soweit vorhanden)	Vorrangig Landkreise, kreisfreie Städte und alle Kammern
Zahl der betroffenen Verwaltungseinheiten	334 Landkreise/ Bezirke und 112 kreisfreie Städte - Σ 446	234 Kammern sowie in einzelnen Bundesländern auch regionale Geschäftsstellen	In den einschlägigen Bundesländern 25 Landesmittelbehörden und 4 Nebenstellen	Abhängig von konkreter Ausgestaltung
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Zahlreiche Verfahren im kommunalen Zuständigkeitsbereich • Erfahrungen mit vergleichbaren Leistungsangeboten. • Vertrautheit mit komplexeren Zulassungs- und Genehmigungsverfahren. • Bedienung sämtlicher Dienstleister aus einer Hand möglich. • Vorhandenes Know-how für die Bedürfnisse der Wirtschaft kann über kommunale Einrichtungen der Wirtschaftsförderung genutzt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wichtige Funktionen sind bereits im Aufgabenspektrum der Kammern angelegt. • Aus Dienstleistersicht u.U. nützliche Distanz zur Entscheidungsebene. • Vorhandene Beratungskompetenz und ausgeprägtes Verständnis für die einzelwirtschaftlichen Anliegen der Unternehmen. • U.U. Anknüpfung an regional bereits vorhandene Strukturen (Gründer-Agenturen) • Rückgriff auf AHK-Netz möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingespielte Aufsichts- und Weisungsstrukturen. • Bedienung sämtlicher Dienstleister aus einer Hand möglich. • Erfahrung mit der Durchführung von Großverfahren. • Einrichtung der EA und Vorhaltung geeigneter IT voraussichtlich kostengünstiger und schneller möglich als bei den anderen Modellen. • Es kann eine hinreichende Masse an Fällen betraut werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Größtmögliche Kompetenzbündelung aus unternehmerischen Wirtschaftsdanken und Nähe zum Genehmigungsverfahren • Synergieeffekte durch Zusammenführung der jeweiligen Kernkompetenzen Beratung, Verfahrensmittlung, Wirtschaftsförderung und Genehmigungsmanagement • Bedienung sämtlicher Dienstleister aus einer Hand möglich • Identifizierung der EA ist für Dienstleister leicht möglich
Klärungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Kostendeckung 	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzen des Wirtschaftskammermodells • Kostendeckung • Ggf. klare Regelungen in Kooperationsverträgen erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzbedarf 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostendeckung • Klare Regelungen in Kooperationsverträgen erforderlich

	Kommunalmodell	Kammermodelle	Mittelbehördenmodell	Kooperationsmodell
Einrichtung durch	• Landesrecht	• Bundesrecht, Landesrecht	• Landesrecht	• Bundesrecht, Landesrecht