

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 14.10.2009

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Einheitliche Ansprechpartner
(NEAG)**

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen.

Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres, Sport und Integration.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Christian Wulff

Entwurf

Niedersächsisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG)¹

§ 1

Einheitliche Ansprechpartner

(1) ¹Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte sowie das für Wirtschaft zuständige Ministerium sind als Einheitliche Ansprechpartner für die Aufgaben der einheitlichen Stelle zuständig, wenn durch Rechtsvorschrift angeordnet ist, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) abgewickelt werden kann. ²Die kommunalen Körperschaften nehmen die Aufgabe nach Satz 1 im übertragenen Wirkungskreis wahr. ³Die Zuständigkeit der selbständigen Gemeinden wird ausgeschlossen.

(2) ¹Als Einheitlicher Ansprechpartner kann eine kommunale Körperschaft oder das für Wirtschaft zuständige Ministerium in Anspruch genommen werden. ²Wenn sich mehrere kommunale Körperschaften als Einheitlicher Ansprechpartner für zuständig oder unzuständig halten oder wenn die örtliche Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist, kann das für Wirtschaft zuständige Ministerium über § 3 Abs. 2 Satz 3 VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes hinaus auch bestimmen, dass es in dieser Sache die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners wahrnimmt.

(3) Als Einheitliche Ansprechpartner unterliegen die kommunalen Körperschaften der Fachaufsicht des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums.

(4) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Verordnung

1. bestimmte Verwaltungsverfahren, für die Bundesrecht die Abwicklung über eine einheitliche Stelle über das durch die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376 S. 36) gebotene Maß hinaus ermöglicht, von der Abwicklung über eine einheitliche Stelle auszuschießen oder für diese Verwaltungsverfahren andere als in Absatz 1 Satz 1 genannte Stellen als einheitliche Stelle zu bestimmen und
2. zur Ausführung von Bundesrecht in Bezug auf Dienstleistungen, die ihrer Art nach in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG fallen,
 - a) die Abwicklung von Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu ermöglichen und
 - b) Bearbeitungsfristen nach Artikel 13 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG festzulegen.

§ 2

Elektronische Verfahrensabwicklung

¹Für die elektronische Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner stellt das Land ein Internetportal und die zugehörige IT-Infrastruktur zur Verfügung. ²Das Internetportal und die IT-Infrastruktur sind von den Einheitlichen Ansprechpartnern zu nutzen. ³Das für Inneres zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Verordnung Näheres

1. zur Nutzung des Internetportals und der IT-Infrastruktur durch die Einheitlichen Ansprechpartner und

¹ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376 S. 36).

2. über Schnittstellen und Standards zur Anbindung sonstiger IT-Komponenten für das Internetportal zu regeln.

§ 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 28. Dezember 2009 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziel und Schwerpunkt des Gesetzes

Anlass für den vorliegenden Gesetzentwurf ist die Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36) - im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie - und die damit verbundene Zuweisung von Aufgaben als Einheitliche Ansprechpartner an die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte sowie an das für Wirtschaft zuständige Ministerium.

Mit dem Gesetzentwurf werden die verwaltungsorganisatorischen Regelungen zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie geschaffen. Damit wird ein entsprechender Beschluss der Landesregierung vom 18. November 2008 umgesetzt.

Ziel der Dienstleistungsrichtlinie ist die Verbesserung des EG-Binnenmarktes für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Dafür sollen Dienstleister künftig sämtliche zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Informationen, Verfahren und Formalitäten sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über einen aus ihrer Sicht Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln können. Als neue besondere Verfahrensart wurde mit dem Vierten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ (§§ 71 a bis 71 e des Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG) eingeführt, das u. a. die Abwicklung eines oder mehrerer Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle regelt. Die einheitliche Stelle hat die Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Antragsteller und den zuständigen Behörden oder sonstigen Stellen. Dies entspricht den Anforderungen in der Dienstleistungsrichtlinie an einen Einheitlichen Ansprechpartner.

Voraussetzung für die Abwicklung von Verfahren über die einheitliche Stelle ist die Anordnung der Anwendung der Verfahren nach den §§ 71 a bis 71 e VwVfG im einschlägigen Fachrecht.

Da der Begriff „Einheitlicher Ansprechpartner“ sowohl in der Dienstleistungsrichtlinie als auch im Dienstleistungsbereich bereits fest verankert ist, erhalten die in § 1 Abs. 1 genannten einheitlichen Stellen im kommunalen Bereich und das für Wirtschaft zuständige Ministerium die Bezeichnung „Einheitlicher Ansprechpartner“.

Grundsätzlich ist die Zuständigkeit dieser Stellen immer dann gegeben, wenn eine Rechtsnorm das Verfahren über die einheitliche Stelle anordnet, also losgelöst davon, ob die Anordnung im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie oder außerhalb dieses Anwendungsbereichs erfolgt. Mithilfe der in § 1 Abs. 4 Nr. 1 für die Landesregierung geschaffenen Verordnungsermächtigungen kann sichergestellt werden, dass unter der Bezeichnung Einheitlicher Ansprechpartner die kommunalen Stellen und das für Wirtschaft zuständige Ministerium als einheitliche Stelle lediglich im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie tätig werden.

Dem Beschluss der Landesregierung über die „Verortung“ der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie war ein Bericht der unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr eingesetzten ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Niedersachsen“ vorausgegangen. Diese Arbeitsgruppe hatte verschiedene Verortungsoptionen für den Einheitlichen Ansprechpartner im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie untersucht, so u. a. die Übertragung auf eine oberste Landesbehörde, die Kammern und die Kommunen.

Die Arbeitsgruppe schlug vor, die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zunächst durch nur eine zentrale Stelle im Ressortbereich des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums wahrnehmen zu lassen. Einzelne Mitglieder sprachen sich für eine Verlagerung der Aufgaben auf die Kommunen aus. Mit der nun erfolgenden Aufgabenzuweisung an die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte sowie an das für Wirtschaft zuständige Ministerium werden die Vorteile beider Auffassungen verknüpft.

Die Wahrnehmung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners durch die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte ist eine staatliche Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung, die mit diesem Gesetzentwurf übertragen wird. Da die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners für die deutsche Verwaltungspraxis neu sind, müssen zunächst Erfahrungen in der Praxis gesammelt werden, um insbesondere unter Konnexitätsgesichtspunkten finanzielle Auswirkungen beurteilen zu können. Auch die Häufigkeit der Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners, die, soweit absehbar, zunächst nur im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie erfolgen wird, ist allenfalls grob schätzbar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und das Ministerium für Inneres, Sport und Integration wurden daher mit Kabinettsbeschluss vom 18. November 2008 auch beauftragt, die Aufgabenübertragung nach § 1 Abs. 1 einschließlich eventueller konnexitätsrelevanter Auswirkungen bis Ende 2011 zu evaluieren. Über das Ergebnis ist das Kabinett unverzüglich zu unterrichten.

Die Evaluierung wird im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Dazu wird frühzeitig eine Verständigung über die zu evaluierenden Sachverhalte herbeigeführt und diese den Einheitlichen Ansprechpartnern mitgeteilt. Auf diese Art und Weise können erforderliche Fakten und Erkenntnisse in laufenden Verfahren ermittelt werden, ohne diese nachträglich mit möglicherweise erheblichem Verwaltungsaufwand erheben zu müssen.

Im Weiteren trifft der Gesetzentwurf Regelungen zur Fachaufsicht und zu der elektronischen Verfahrensabwicklung durch den Einheitlichen Ansprechpartner.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Wirksamkeitsprüfung:

Da eine Übertragung der Aufgaben der einheitlichen Stelle als Einheitlicher Ansprechpartner auf die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte nur durch Gesetz erfolgen kann, bestehen keine wirksameren Handlungsalternativen.

Die Aufgaben als Einheitlicher Ansprechpartner sind insgesamt als staatliche Aufgaben nach Weisung zu erfüllen. Die Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung bedarf nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung einer gesetzlichen Regelung.

Finanzfolgenabschätzung:

Mehrbelastungen für den Landeshaushalt entstehen durch den Mittelbedarf für das Internetportal und die zugehörige IT-Infrastruktur.

Für die im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie zu erledigenden Aufgaben als Einheitlicher Ansprechpartner durch die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte bis zum Abschluss der Evaluation zum Ende des Jahres 2011 durch die für Wirtschaft und für Inneres zuständigen Ministerien voraussichtlich kein finanzieller Ausgleich gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung zu regeln. Im kommunalen Bereich kann die Aufgabe als Einheitlicher Ansprechpartner verbunden werden mit bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten, sodass

aus derzeitiger Sicht nicht sicher ist, ob die Erheblichkeitsschwelle für einen Kostenausgleich überschritten wird.

Die Kommunalen Spitzenverbände, die für die Übertragung der Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner auf die Ebene der Landkreise, kreisfreien und großen selbständigen Städte eingetreten sind, haben mitgeteilt, dass nach Einschätzung ihrer Mitglieder kein wesentlicher personeller Mehraufwand entstehen wird und wahrscheinlich die Erheblichkeitsschwelle für den Kostenausgleich in Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung nicht überschritten wird.

Die Wahrnehmung der Aufgaben als Einheitlicher Ansprechpartner durch das für Wirtschaft zuständige Ministerium bedingt einen Mittelbedarf, der in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen ist. Ab dem Haushaltsjahr 2010 werden Personalkosten sowie einmalige Schulungskosten entstehen.

Die Einheitlichen Ansprechpartner erbringen bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben Amtshandlungen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG). Für Amtshandlungen sind nach dem Verwaltungskostengesetz Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben. Eine Gebührenregelung für den Einheitlichen Ansprechpartner soll in den Kostentarif zur Allgemeinen Gebührenordnung aufgenommen werden. Nach dem 49. Erwägungsgrund der Dienstleistungsrichtlinie sollen die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand der über den Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelten Verwaltungsverfahren stehen. Die Berücksichtigung dieser Angemessenheitsregelung soll durch die Aufnahme einer Anmerkung zu der Gebührenregelung sichergestellt werden.

Durch Gebühren und Auslagen wird ein Teil der durch die Aufgaben als Einheitlicher Ansprechpartner entstehenden Kosten ausgeglichen werden können. In welchem Umfang ein solcher Ausgleich erfolgen kann, ist derzeit nicht absehbar und ebenfalls Gegenstand der bis zum Ende des Jahres 2011 laufenden Evaluation.

III. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf behinderte Menschen, auf Familien sowie auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Dahin gehende Auswirkungen sind nicht zu verzeichnen.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Mehrbelastungen für den Landeshaushalt entstehen durch den Mittelbedarf für die IT-Infrastruktur und das Internetportal in Höhe von 5,1 Mio. Euro. Die erforderlichen Finanzmittel hierfür sind bereits zum Teil in den Haushalt 2009 eingestellt.

Zusätzlich entstehen im Jahr 2010 Personalkosten in Höhe von ca. 114 000 Euro, ab 2011 jährliche Personalkosten in Höhe von ca. 0,45 Mio. sowie laufende Betriebskosten ab 2010 in Höhe von 1 Mio. Euro jährlich. Für die vom Kabinett am 18. November 2008 beschlossene Evaluierung werden 150 000 Euro benötigt (verteilt auf 2010 und 2011 je 75 000 Euro).

V. Anhörungen

Im Rahmen der Verbandsanhörung wurden 25 Stellen angeschrieben (die Kommunalen Spitzenverbände, die Kammern, die Gewerkschaften und Unternehmerverbände). Es sind zehn Antworten eingegangen.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens** (KSV) problematisierte die Beleihungsmöglichkeit für juristische Personen des Privatrechts. Dabei wurde Bezug genommen auf die kommunale Wirtschaftsförderung, die in einigen Kommunen in Form privatrechtlicher Gesellschaften wahrgenommen wird, an denen zum Teil aber zwei oder mehr Kommunen Gesellschafter sind.

Der Niedersächsische Städtetag und der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sprachen sich dafür aus, die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner den privaten Rechtsträgern übertragen zu können und hierfür im Gesetz eine entsprechende Beleihungsmöglichkeit vorzusehen.

Der Niedersächsische Landkreistag sieht hingegen für die Eröffnung einer solchen Beleihungsmöglichkeit keinen Bedarf, weil aus seiner Sicht die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner als öffentlich-rechtliche Pflichten und Befugnisse anzusehen sind, die der Kernverwaltung vorbehalten bleiben sollten. Dies gelte insbesondere mit Blick auf den Umstand, dass die Aufgaben der „einheitlichen Stelle“ auf Grund der aktuellen Entwicklung im Landes- und Bundesrecht auch andere Bereiche als den Dienstleistungsbereich betreffen werden. Sofern vor Ort eine „Verbindung“ zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Wirtschaftsförderungs-GmbH gewünscht werde, stünden dafür ausreichende Lösungsmöglichkeiten vor Ort zur Verfügung. Den Argumenten des Landkreistages wird gefolgt.

Ein Hauptanliegen der KSV besteht darin, dass die von den Einheitlichen Ansprechpartnern wahrzunehmenden Aufgaben und Funktionen nur auf solche Verfahren und Formalitäten beschränkt werden sollten, die dienstleistungsrichtlinienrelevant sind. Darüber hinausgehende Aufgaben würden unnötigerweise die Übersichtlichkeit und die Handhabung bei den Einheitlichen Ansprechpartnern erschweren. Die Anwendung des Verfahrens über eine einheitliche Stelle (§§ 71 a bis 71 e VwVfG) sollte daher nach Vorstellung der KSV zunächst nur auf den Regelungsbereich der Richtlinie beschränkt bleiben.

Dies war auch die Grundlage der Einschätzung der Mitglieder der KSV, dass durch die Übertragung der Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner kein wesentlicher personeller Mehraufwand entstehen wird und wahrscheinlich die Erheblichkeitsschwelle für den Kostenausgleich in Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung nicht überschritten wird.

Um hier steuernd eingreifen zu können, wird den vorgetragenen Argumenten der KSV folgend in § 1 Abs. 4 Nr. 1 die Verordnungsermächtigung für die Landesregierung erweitert, um bestimmte Verwaltungsverfahren, für die Bundesrecht die Abwicklung über eine einheitliche Stelle über das durch die Dienstleistungsrichtlinie gebotene Maß hinaus ermöglicht, von der Abwicklung über eine einheitliche Stelle auszuschließen.

Der Anregung der KSV, die Fachaufsicht über die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner nicht dem für Wirtschaft, sondern dem für Inneres zuständigen Ministerium zuzuordnen, wird nicht gefolgt. Die Förderung eines wettbewerbsfähigen Dienstleistungsmarktes für Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze fällt in den Aufgabenbereich des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums. Dies schließt die Verantwortung für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie mit ein. Die Einrichtung der Einheitlichen Ansprechpartner ist ein Baustein für einen effektiven Binnenmarkt in der Europäischen Union.

Die **Rechtsanwaltskammern** teilen mit, dass sie keine Erleichterung durch die Einbindung der Einheitlichen Ansprechpartner in den Regelungsbereich der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft sehen. Sie befürchten Probleme bei der Informationspflicht durch die kommunalen Einheitlichen Ansprechpartner über den Stand von Zulassungsverfahren oder maßgebliche Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung. Daher halten die Rechtsanwaltskammern es für angebracht, ihnen die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners mit dem Niedersächsischen Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner gesetzlich zuzuweisen, allerdings mit dem Hinweis, dass bei der Wahrnehmung der Aufgaben sie allein der Rechtsaufsicht unterliegen können.

Auch der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag, die Architektenkammer Niedersachsen, die Landesvertretung der Handwerkskammer Niedersachsen bekunden ihr Interesse an der Wahrnehmung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners.

Eine Übertragung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auf eine oder mehrere Kammern erfolgt nach dem Beschluss der Landesregierung und unter Berücksichtigung des Ergebnisses der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Niedersachsen“ nicht. Als nachteilig für die Übertragung der Aufgaben erwies sich nach dem Ergebnis der Arbeitsgruppe, dass

- das Land gegenüber Dienstleistungserbringern aus anderen EU-Mitgliedstaaten ein unübersichtliches Bild an einheitlichen Ansprechpartnern bieten würde, insbesondere auch unter Berücksichtigung, dass die berufsständischen Zuordnungen zu Kammern in Deutschland nicht immer der Zuordnung in anderen EU-Mitgliedstaaten entsprechen;

- die Kammerbezirke nicht deckungsgleich sind, sondern sich überschneiden, sodass Fragen nach der örtlichen Zuständigkeit auftreten würden;
- die Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts allein das Gesamtinteresse der ihnen jeweils zugeordneten Pflichtmitglieder zu wahren haben und sich hieraus Interessenkonflikte gegenüber Nichtmitgliedern ergeben könnten;
- für eine Reihe von Berufen oder Tätigkeiten, die keiner Kammer zugeordnet werden können, eine Auffanglösung geschaffen werden müsste.

Die Kammern werden auch in Zukunft unabhängig davon, ob ein Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner durchgeführt wird oder nicht, im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften zuständig bleiben. Die Stärke der Kammern lag und wird auch in Zukunft in der individuellen Beratung und Unterstützung der Gründerinnen und Gründer sowie der Unternehmen liegen. Hinzuweisen ist z. B. auf das umfassende Beratungsangebot, das die Handwerkskammern mit der Einrichtung der Starter Shops geschaffen haben.

Die Niedersächsische IHK - Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig - übt Kritik an der Vielzahl heterogener Lösungen in den Bundesländern. Dies aber ist eine Folge der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Die Arbeitsgemeinschaft hat Zweifel an einer effizienten Struktur der Einheitlichen Ansprechpartner in Niedersachsen und hält eine Zuordnung zu den Kommunen für nicht richtig. Die von der IHK-Arbeitsgemeinschaft angeregte Kooperation zwischen den kommunalen Einheitlichen Ansprechpartnern kann bereits im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu einer Reduzierung der Zahl der Einheitlichen Ansprechpartner führen.

Die Gebührenfinanzierung, die von der IHK-Arbeitsgemeinschaft gefordert wird, ist durch die Aufnahme einer Gebührenregelung für den Einheitlichen Ansprechpartner in den Kostentarif zur Allgemeinen Gebührenordnung auf dem Wege. Für die Durchführung der Evaluation gibt es einen Kabinettsbeschluss. Sie muss daher nicht wie von der Arbeitsgemeinschaft angeregt zusätzlich ins Gesetz aufgenommen werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund, Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt (DGB), weist auf die Ursprünge der Dienstleistungsrichtlinie mit dem sogenannten Herkunftslandprinzip hin. Auch wenn dazu inzwischen Änderungen stattgefunden haben, warnt er vor dem Abbau sozialer und tariflicher Standards. Um dies zu verhindern, regt er sowohl die Erweiterung der Aufgabengebiete und Informationspflichten der Einheitlichen Ansprechpartner als auch die Erweiterung ihrer Zielgruppen um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an.

Nach Artikel 1 Abs. 6 und 7 der Dienstleistungsrichtlinie fallen Arbeits- und Tarifrecht nicht in den Regelungsbereich der Richtlinie. Daher kann dem Wunsch des DGB nicht entsprochen werden.

Vom **Beamtenbund und Tarifunion Landesbund Niedersachsen (dbb)** ist eine Stellungnahme der Mitgliedsgewerkschaft komba niedersachsen zum Themenkomplex „Finanzfolgenabschätzung/Evaluation“ eingegangen. Die Gewerkschaft sieht große finanzielle Risiken auf die Kommunen zukommen und kritisiert die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Finanzfolgenabschätzung.

Die Kommunalen Spitzenverbände, die für die Übertragung der Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner auf die Landkreisebene eingetreten sind, haben dagegen mitgeteilt, dass nach Einschätzung ihrer Mitglieder kein wesentlicher personeller Mehraufwand entstehen wird und wahrscheinlich die Erheblichkeitsschwelle für den Kostenausgleich in Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung nicht überschritten wird. Außerdem wird zurzeit durch das Finanzministerium eine Gebührenregelung für den Einheitlichen Ansprechpartner in den Kostentarif zur Allgemeinen Gebührenordnung aufgenommen.

Daher werden die Bedenken und Sorgen der Gewerkschaft nicht geteilt. Eine Änderung der Finanzfolgenabschätzung ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Als einheitliche Stellen nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes werden in Absatz 1 die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte sowie das für Wirtschaft zuständige Ministerium bestimmt. Sie erhalten in Anlehnung an die Dienstleistungsrichtlinie die Bezeichnung „Einheitlicher Ansprechpartner“. Die Einheitlichen Ansprechpartner sind für die Durchführung der Aufgaben der einheitlichen Stelle nach den §§ 71 a bis 71 e VwVfG zuständig, sofern das einschlägige Fachrecht oder Ausführungsgesetze dies anordnen.

Im Satz 1 sind nicht nur die Landkreise und kreisfreien Städte aufgeführt, sondern auch zusätzlich die großen selbständigen Städte. Wegen § 11 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) sind die großen selbständigen Städte und die selbständigen Gemeinden mit erfasst, wenn die Aufgabe zum übertragenen Wirkungskreis gehört. Da den selbständigen Gemeinden die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nicht übertragen werden sollen, wird deren Zuständigkeit in Satz 3 ausgeschlossen. Zwar sind nach Artikel 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Gegen eine Aufgabenübertragung auf kreisangehörige Gemeinden, insbesondere auf Klein- und Kleinstgemeinden, spricht aber, dass diese regelmäßig über nur geringe personelle und sächliche Ressourcen verfügen und eher geringe Erfahrung in der Koordinierung verschiedener Genehmigungs- und Anzeigeverfahren haben. Zudem wäre eine solche Lösung bei der zu erwartenden Häufigkeit der Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners - auch unter Berücksichtigung, dass sich nicht nur Dienstleistungserbringer anderer EU-Mitgliedstaaten, sondern auch inländische an den Einheitlichen Ansprechpartner wenden können - zu kleinteilig, sodass schwerlich ein gefestigtes Erfahrungswissen bei den Gemeinden entstehen könnte.

Die zusätzliche Auflistung der großen selbständigen Städte dient der Übersichtlichkeit, um deutlich zu machen, welche kommunalen Einrichtungen Einheitlicher Ansprechpartner werden (siehe **Anlage** „Übersicht über die Einheitlichen Ansprechpartner in Niedersachsen“). Sie umfasst zurzeit 56 Einheitliche Ansprechpartner. Einige Kommunen werden die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit nutzen wollen, wie es auch in den bisherigen Gesprächen zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden immer wieder betont worden ist. Diese würde die Zahl der Einheitlichen Ansprechpartner in Niedersachsen entsprechend reduzieren.

Die Hauptaufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners in seiner Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Bürger bzw. Unternehmen und den jeweils zuständigen Behörden besteht zunächst darin, dem Dienstleister eine Orientierung über alle einschlägigen Vorschriften und erforderlichen Verfahren und die jeweils zuständigen Behörden zu geben. Darüber hinaus kann dieser die gesamte Verfahrenskorrespondenz mit den zuständigen Behörden über den Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln und alle für ein bestimmtes Vorhaben erforderlichen Genehmigungsverfahren, Formalitäten und sonstigen Behördenkontakte vollständig - von der Einholung notwendiger Auskünfte bis zur Entgegennahme einer abschließenden Behördenentscheidung - über eine einzige Stelle abwickeln, ohne sich an jede einzelne dieser Behörden direkt wenden zu müssen. Der Einheitliche Ansprechpartner hat im Weiteren besondere Informationspflichten zu erfüllen, um einen frühzeitigen Überblick über alle für ein Vorhaben einschlägigen Vorschriften und Verfahren und die dafür zuständigen Behörden zu gewährleisten. Diesen Behörden selbst obliegende Informationspflichten bezüglich des von ihnen anzuwendenden Rechts für ihren Zuständigkeitsbereich bleiben hiervon unberührt.

Als Verfahrensmittler führt der Einheitliche Ansprechpartner die Verwaltungsverfahren nicht selbst durch, muss aber zumindest über den jeweiligen Verfahrensstand Auskunft gegeben können. Die Verfahrenshoheit und die Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung des jeweiligen materiellen Rechts bleiben aber bei den fachlich zuständigen Behörden.

Die örtliche Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners bestimmt sich nach der des jeweiligen Landkreises, der kreisfreien oder großen selbständigen Stadt gemäß § 3 VwVfG in Verbindung mit § 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (NVwVfG). Die Dienstleistungs-

richtlinie setzt die bestehenden Zuständigkeitsregelungen nicht außer Kraft. Im Erwägungsgrund 48 der Dienstleistungsrichtlinie wird betont, dass die Schaffung Einheitlicher Ansprechpartner (einheitliche Stelle im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes) die Zuständigkeitsverteilung zwischen den zuständigen Behörden in den nationalen Systemen unberührt lässt. Auch die nach der Dienstleistungsrichtlinie bestehende Möglichkeit, je nach den regionalen oder lokalen Zuständigkeiten mehrere Einheitliche Ansprechpartner zu schaffen, setzt Zuständigkeitsbereiche der Einheitlichen Ansprechpartner voraus. Dass nach Erwägungsgrund 48 der Dienstleistungsrichtlinie jeder Dienstleistungserbringer über eine Kontaktstelle verfügen soll, über die er alle Verfahren und Formalitäten abwickeln kann, rechtfertigt nicht die Schlussfolgerung, dass er sich an einen beliebigen Einheitlichen Ansprechpartner wenden kann. Mit der Verfahrensabwicklung über eine Kontaktstelle soll ihm lediglich erspart bleiben, sich mit vielen verschiedenen fachlich zuständigen Behörden in Verbindung setzen zu müssen. Dies führt dazu, dass, sofern sich ein Dienstleistungserbringer an einen örtlich unzuständigen Einheitlichen Ansprechpartner wendet, diese Stelle - wie im Übrigen jede andere Behörde auch - aufgrund des Grundsatzes bürgerfreundlichen Verhaltens die allgemeine Verpflichtung zur Weiterleitung oder Weiterverweisung eines Antrags oder Anliegens an den örtlich zuständigen Einheitlichen Ansprechpartner hat. Sofern dies nicht möglich ist, weil z. B. eine Zuständigkeit nicht aus einem Antrag ableitbar ist, hat sie diesen zurückzusenden.

Entsprechend dem Beschluss der Landesregierung vom 18. November 2008 können die Landkreise, die kreisfreien und großen selbständigen Städte oder das für Wirtschaft zuständige Ministerium für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners in Anspruch genommen werden. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium ist außerdem zuständig, wenn sich im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 3 VwVfG in Verbindung mit § 1 NVwVfG Einheitliche Ansprechpartner mehrerer Landkreise, kreisfreier Städte oder großer selbständiger Städte für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist. In diesen Fällen obliegt dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium nicht nur die Entscheidungsbefugnis des Zuständigkeitskonflikts als nach § 1 Abs. 3 zuständiger Fachaufsichtsbehörde, sondern es wird im Rahmen eines gesetzlichen Selbsteintrittsrechts für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zuständig.

Nach Absatz 3 führt das für Wirtschaft zuständige Ministerium die Fachaufsicht über die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte, soweit sie die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners wahrnehmen. Der Einheitliche Ansprechpartner hat vor allem die für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungs- und Anzeigeverfahren zu koordinieren und zu vereinfachen. Seine Aufgaben decken sich damit allenfalls nur teilweise mit kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben im eigenen Wirkungskreis und sind im Übrigen als staatliche Aufgaben nach Weisung zu erfüllen. Die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners sind daher insgesamt als staatliche Aufgaben nach Weisung zu erfüllen. Nehmen kommunale Körperschaften staatliche Aufgaben wahr, so unterliegen sie regelmäßig der Fachaufsicht (§ 128 Abs. 3 NGO, § 70 Abs. 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mängel bei der Aufgabenerfüllung des Einheitlichen Ansprechpartners sich nicht nur im Verhältnis zu den Dienstleistungserbringern auswirken, sondern auch die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit der betroffenen zuständigen Behörden beeinträchtigen können, z. B. im Zusammenhang mit der Auslösung von Genehmigungsfiktionen. Dem Staat obliegt die Verantwortung, dass der Einheitliche Ansprechpartner die nach der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Aufgaben erfüllt. Bei einer Übertragung der Aufgaben auf Selbstverwaltungskörperschaften muss daher sichergestellt sein, dass der Aufsichtsbehörde ausreichende Einflussmöglichkeiten verbleiben.

Im Rahmen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sollen die Einheitlichen Ansprechpartner dienstleistungsrichtlinienrelevante Verfahren und Formalitäten wahrnehmen. Die Aufgaben und Funktionen der Einheitlichen Ansprechpartner sollen nach Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden vorerst darauf beschränkt bleiben. Um dies zu ermöglichen, erhält die Landesregierung in Absatz 4 Nr. 1 zwei Verordnungsermächtigungen. Da nicht auszuschließen ist, dass Bundesrecht das Verwaltungsverfahren über die einheitliche Stelle über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus anordnet, wird die Landesregierung zum einen ermächtigt, durch Verordnung das Verwaltungsverfahren über die einheitliche Stelle auszuschließen. Sofern die Länder das Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen, können sie aufgrund ihrer durch Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zugelassenen Befugnis zur Regelung des Verwaltungsverfahrens gestützt auf eine eigene landesgesetzliche Ermächtigung von der bundesgesetzlichen Anordnung

abweichen. Zwar wird im Bereich des Gewerberechts bereits im Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091) durch Bundesrecht eine entsprechende Ermächtigung an die Landesregierungen geschaffen, nach der sie durch Rechtsverordnung bestimmte Verfahren von der Abwicklung über die einheitliche Stelle ausschließen können. Es kann jedoch nicht abschließend beurteilt werden, ob der Bund in allen Fällen, in denen eine solche Ermächtigung aus Sicht der Länder erforderlich sein könnte, diese bereits in die bundesgesetzliche Regelung mit aufnimmt. Die in Absatz 4 Nr. 1 erste Alternative geschaffene Verordnungsermächtigung für die Landesregierung dient insoweit als Aufanglösung, um vom Bundesrecht, das Verfahren über eine einheitliche Stelle für Verwaltungsverfahren anordnet, die nicht in den Anwendungsbereich Dienstleistungsrichtlinie fallen, abweichen zu können. Zum anderen wird in Absatz 4 Nr. 1 zweite Alternative die Landesregierung ermächtigt, durch Verordnung in diesen Fällen anstelle eines Ausschlusses eine andere als in § 1 Abs. 1 genannte Stelle als einheitliche Stelle zu bestimmen.

Im Zuge der Ressortabstimmung wurde zusätzlich angeregt, Regelungen für die Ausführung von Bundesrecht zu treffen, sofern der Bundesgesetzgeber bei Bundesrecht in Bezug auf Dienstleistungen, die ihrer Art nach in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen, lediglich auf die Zuständigkeit der Länder zur Regelung des Verwaltungsverfahrens nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verweist. Dem dienen die Verordnungsermächtigungen der Landesregierung in Absatz 4 Nr. 2, worüber das Verfahren über eine einheitliche Stelle angeordnet und Bearbeitungsfristen festgelegt werden können.

Zu § 2:

In Umsetzung der Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie sieht § 71 e VwVfG allgemein vor, dass das Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt werden kann. Um eine vollständige elektronische Verfahrensabwicklung zu gewährleisten, müssen sowohl ein Internetportal sowie die zugehörige IT-Infrastruktur bereitgestellt werden, damit ein medienbruchfreier Austausch von Dokumenten möglich ist (Formularserver, Vorhabensverwaltung, Transaktionsmanagement, Bürger- und Unternehmensservice, Registrierungsservice, virtuelle Poststelle). Die verbindliche Nutzung von Internetportal und der übrigen IT-Infrastruktur durch die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners auch elektronisch erfüllt werden können und zum anderen eine möglichst kostengünstige und unternehmensfreundliche IT-Umsetzung realisiert werden kann. Eine wirtschaftliche Lösung ist nur möglich, wenn ein dezentraler Aufbau der notwendigen IT-Infrastruktur vermieden wird, der ein Vielfaches der Kosten einer zentralen Lösung erfordern würde.

Diese - in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden - noch festzulegende IT-Infrastruktur des Landes wird den kommunalen Einheitlichen Ansprechpartnern kostenfrei zur Verfügung gestellt. Dabei wird man sie auf das erforderliche Mindestmaß beschränken. Unter diese IT-Infrastruktur fallen nicht die Software für den Einheitlichen Ansprechpartner (EA-Fachverfahren sowie das Dokumentenmanagement). Beide Verfahren werden nur optional für den kommunalen Bereich angeboten werden.

Inhalt und Umfang der für die elektronische Verfahrensabwicklung zu nutzenden IT-Infrastruktur sollen in einer Verordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums erfolgen, um das Gesetz mit den technischen Voraussetzungen und Anforderungen nicht zu überlasten und den Vorteil einer weniger aufwändig zu ändernden Verordnung bei eventuell erforderlicher Anpassung der technischen Vorgaben an Weiterentwicklungen nutzen zu können. Satz 3 des Gesetzentwurfs enthält daher eine entsprechende Ermächtigung.

Zu § 3:

Das Inkrafttreten entspricht dem Umsetzungszeitpunkt der Dienstleistungsrichtlinie, die mit Wirkung vom 28. Dezember 2009 in nationales Recht umzusetzen ist. Ein früherer Zeitpunkt des Inkrafttretens ist auch vor dem Hintergrund einer gewissen Vorlaufzeit für die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in den Verwaltungen nicht opportun.

Anlage

Übersicht Einheitliche Ansprechpartner (EA) in Niedersachsen

1. Ministerium (1 EA):

Das für Wirtschaft zuständige Ministerium

2. Region - eigener Status - (1 EA):

Hannover

3. Landkreise (37 EA):

Ammerland, Aurich, Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Friesland, Gifhorn, Goslar, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg (Weser), Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Osterholz, Osterode am Harz, Peine, Rotenburg (Wümme), Schaumburg, Soltau-Fallingb., Stade, Uelzen, Vechta, Verden, Wesermarsch, Wittmund, Wolfenbüttel

4. kreisfreie Städte (10 EA):

Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Göttingen (Sonderstatus), Hannover (Sonderstatus), Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfsburg

5. große selbständige Städte (7 EA):

Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems), Lüneburg

Summe: 56 EA