

Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise

Eva G. Heidbreder

Kehrtwende in der Koordinierung europäischer Politikumsetzung: Horizontale Kapazitätsbündelung statt vertikaler Kompetenzverlagerung

Zusammenfassung

Politikumsetzung in Mehrebenensystemen steht vor besonderen Koordinierungsproblemen, da Kompetenzen zur Rechtsformulierung und -anwendung meist vertikal auf verschiedene Ebenen verteilt sind. Dieser Artikel analysiert jüngste Neuerungen zum Ausbau eines Steuerungsansatzes, der in der EU bisher vorrangig ad hoc und ohne weiterreichende Politikagenda zum Tragen kam. Basierend auf einer systematischen Betrachtung eines Instruments horizontaler Verwaltungszusammenarbeit werden die zentralen Charakteristika der zu Grunde liegenden Steuerungsstrategie als direkt-dezentral-gemeinschaftlich ausgeführter Verwaltungsvollzug konzeptualisiert. Neben der supranationalen Zentralisierung von Verwaltungskompetenzen und zunehmender Konvergenz nationaler Systeme stellt die horizontale Kooperation so einen theoretisch abgrenzbaren Ansatz zur Gestaltung von Politikumsetzung in Mehrebenensystemen dar.

Schlagworte: Horizontale Verwaltungskooperation, Binnenmarktinformationssystem, Europäische Amtshilfe, Dienstleistungsrichtlinie, Mehrebenenverwaltung

Abstract

U-Turn in the Coordination of EU Policy Implementation: Horizontal Capacity Pooling Instead of Vertical Conferral of Competences

Policy coordination in multilevel systems faces particular coordination problems because competences to formulate and to apply law are usually attributed to different levels of the system. This article analyses recent innovations that indicate an extend use of horizontal cooperation. Based on a systematic illustration of horizontal administrative cooperation, the aim is to conceptualise the key characteristic of the underlying steering strategy as direct, decentralised and joint policy execution. Besides the supranational centralisation of administrative competences or the convergence of national administrative systems, horizontal cooperation thus represents a theoretically distinct approach to multilevel policy implementation.

Key words: horizontal administrative cooperation, Internal Market Information System, Services Directive, multilevel administration

1. Einleitung

Die Umsetzung von Politiken stellt eine der Kernherausforderungen staatlicher Organisation und Verwaltung dar. Innerhalb von Mehrebenensystemen kommt hinzu, dass Verantwortlichkeiten für Politikformulierung und -umsetzung auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sind. Dies trifft in besonderer Weise auf die Europäische Union (EU) zu, in der gemeinsames Recht, das auf der supranationalen Ebene beschlossen wird, durch die formal unabhängigen mitgliedstaatlichen Verwaltungen implementiert wird. Obwohl die

Mitgliedstaaten die Europäische Kommission (Kommission) in der Regel mit der Politikimplementierung beauftragen, kommen dieser vorrangig Kontroll- und Aufsichtsfunktionen zu. Der tatsächliche Verwaltungsvollzug wird von nationalen Gebietskörperschaften ausgeführt, für welche die Kommission nicht weisungsberechtigt ist. Die Kommission kann also formal nur ex post im Fall fehlerhafter oder ausgebliebener Politikumsetzung mit Nichteinhaltungsklagen aktiv werden, beziehungsweise ex ante begrenzte Durchführungsakte festlegen. In die innerstaatliche Verwaltungsorganisation und –prozesse kann sie nicht direkt eingreifen. Die mitgliedsstaatliche Verwaltungsautonomie ist durch die Umsetzungsverpflichtungen von EU-Recht sowie eine begrenzte Anzahl von EU-Rechtsprinzipien nur indirekt eingeschränkt. Außerdem sind mitgliedsstaatliche Verwaltungsakteure in den Komitologieverfahren zur Ausarbeitung von Exekutivakten in der EU-Rechtsumsetzung in der Praxis stark in supranationale Entscheidungen eingebunden. Die EU besitzt also keine direkten Kompetenzen, um die Organisation, die Funktionen und die Gestaltung von Abläufen und Praktiken nationaler oder subnationaler Verwaltungen unmittelbar zu beeinflussen (Heidbreder 2011). Hinzu kommt, dass die Kommission ihre umfassenden Aufsichts- und Kontrollfunktionen aufgrund begrenzter materieller und rechtlicher Ressourcen in vielen Bereichen nur beschränkt ausüben kann. Die EU leidet daher strukturell unter einem Mangel an effektiver Kontrolle tatsächlicher Politikumsetzung, die über die reine nationale Rechtsanpassung hinausgeht.

Für eine verbindliche Rechtsanwendung ist neben den vertikalen Beziehungen zwischen Kommission und mitgliedsstaatlichen Behörden auch die horizontale zwischenstaatliche Behördenvernetzung von Bedeutung. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Vielzahl von Politiken sind nationale Beamte, die formal allein innerhalb ihres staatlichen Systems agieren, auf die Kooperation und Ressourcen ihrer Fachkollegen in den Partnerstaaten angewiesen. Diese gegenseitige Abhängigkeit ergibt sich zwangsläufig aus der Schaffung eines EU-Rechtsraumes ohne den gleichzeitigen Aufbau eines gesamteuropäischen Verwaltungsapparates. Die Realisierung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes verdeutlicht das Grundproblem: Während Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen frei in der EU zirkulieren können, obliegt die Verwaltung der transnationalen Interaktionen 28 staatlichen Bürokratien, die somit zunehmend in grenzüberschreitenden Verwaltungsakten miteinander interagieren müssen. Während die Nichteinhaltung bestimmter Politikziele eines Staates als isoliertes Politikversagen für einen Teil des gemeinsamen Rechtsraumes gesehen werden kann, schafft das Versagen eines Staates in der gemeinsamen Verwaltungskooperation negative Externalitäten für alle Beteiligten. Somit führt inkorrekte, begrenzte oder gescheiterte Verwaltungskooperation eines Mitgliedstaates potentiell zu inkorrekt, begrenzter oder gescheiterter Umsetzung der betroffenen Politik in gleich mehreren Mitgliedstaaten (Lafarge 2010, S. 608).

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieses Beitrags, aktuelle Trends in der Koordinierung von EU-Politikumsetzung empirisch und konzeptionell als eine bestimmte Form der Koordinierung in Mehrebenenverwaltungen zu erfassen. Im Mittelpunkt steht das Binnenmarktinformationssystem (IMI für *Internal Market Information System*). Dabei handelt es sich um ein Instrument der horizontalen Verwaltungskooperation, welches statt der Zentralisierung oder Anpassung nationaler Verwaltungskompetenzen auf die horizontale Vernetzung mitgliedstaatlicher Behörden setzt. IMI hat seit der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie 2006 und der Binnenmarktakte 2011 als Koordinierungsinstrument an Relevanz gewonnen. Die vorliegende Studie basiert auf vierzehn semistrukturierten Experteninterviews (Frühjahr 2013). Als Experten, also bestimmte Funktionsträger

mit Sonderwissen zu der untersuchten Fragestellung, wurden Beamte auf der EU- und deutschen Bundesebene ausgewählt, die in unterschiedlichen Positionen direkt mit der Planung und Anwendung des Binnenmarktinformationssystems betraut sind, um ansonsten nicht verfügbare Informationen über den grundlegenden Aufbau des Steuerungssystems zu sammeln. Die Interviews wurden anhand eines offenen Leitfadens geführt und dauerten im Schnitt 60–80 Minuten. Die Interviews wurden komplett transkribiert und entlang thematischer Einheiten analysiert (zur Methodik *Meuser/Nagel* 2009, S. 476). Überdies basiert die Studie auf der Auswertung schriftlicher Primärquellen, vor allem Dokumente der Kommission zur Gestaltung der Politikagenda und Umsetzungsdokumente deutscher Behörden (insbesondere der Bund-Länder-Kommission).

Im Folgenden sollen die der horizontalen Verwaltungskoordination zu Grunde liegenden Koordinierungsmechanismen der EU-Mehrebenenverwaltung konzeptionell erfasst werden. Nach der Darstellung meiner Annahmen und Thesen werde ich hierzu zunächst die verstärkte horizontale Verwaltungsverknüpfung anhand des IMI empirisch beschreiben und dessen Umsetzung am Beispiel Deutschlands illustrieren. Aus den beobachtbaren besonderen Charakteristika des Instruments wird anschließend eine konzeptionelle Bestimmung des untersuchten Koordinierungsansatzes gezogen, die als direkter, dezentraler und gemeinschaftlicher transnationaler Verwaltungsvollzugs definiert wird.

2. Annahmen und These: Das Erfassen verschiedener Koordinierungsansätze in einer Mehrebenenverwaltung

Die Ausgangsannahme dieses Artikels ist, dass aufgrund einer zunehmenden transnationalen Definition gemeinsamer Politikprobleme und -lösungen, auch die Notwendigkeit effektiver grenzüberschreitender Verwaltungsprozesse stark angestiegen ist. Die leitende These ist, dass dieser funktionale Druck zusammen mit der Bereitstellung neuer Koordinationsinstrumente durch Innovationen in der Kommunikationstechnologie beginnt, die europäische Verwaltungspraxis grundlegend zu verändern. Im Kern geht es hierbei um eine verstärkte Zusammenarbeit oder Kooperation, die durch eine bessere Koordinierung ermöglicht und realisiert werden soll. Die beobachtbaren Veränderungen weisen in die Richtung zunehmender direkter Vernetzung von Fachbeamten, was in letzter Konsequenz eine substantielle Verschiebung bürokratischer Funktionen, Organisation und der Definition von Verwaltungseinheiten impliziert. Mittel zur Handhabung unvermeidlicher gegenseitiger Abhängigkeiten in der Politikumsetzung sind entscheidend für den generellen Erfolg überstaatlicher Politikgestaltung.

Die Untersuchung greift mit dem IMI ein in seiner Funktionslogik neues Steuerungsinstrument auf, um einen theoretischen Beitrag zur Debatte um den „administrativen Unterbau“ der EU zu leisten, der von verschiedenen Autoren als „Verwaltungsraum“ (*Amoretti/Musella* 2011; *Balint/Bauer/Knill* 2008; *D’Orta* 2003; *Egeberg/Trondal* 2007; *Hofmann* 2008; *Metcalfe* 2004), eine sich entwickelnde „Exekutivordnung“ (*Trondal* 2010) oder „Mehrebenenverwaltung“ (der Sammelband von *Bauer/Trondal* 2014 entwickelt dieses Konzept) beschrieben wird. Vor allem das Konzept des „Verwaltungsraumes“, welches zunächst im Rahmen der EU-Osterweiterung von politischen Akteuren eingeführt wurde, um eine zuvor nie klar definierte Vorlage für die Anforderungen an die Beitrittsstaaten zu schaffen (*Meyer-Sahling* 2009), verdient eine kritische Betrachtung (*Siedentopf/Speer* 2003; *Goetz* 2006). Zwar ist der Begriff des „Raumes“ ein relativ neutraler Platzhalter in Abwe-

senheit einer einheitlichen EU-Verwaltungspolitik, suggeriert aber dennoch eine Einheit und somit letztlich ein gemeinsames Verwaltungsmodell, dem sich die Mitgliedstaaten durch Europäisierungsprozesse annähern (Olsen 2003). Weder in der programmatischen politischen Ausformulierung eines „EU-Modells“, noch in der empirischen Überprüfung zunehmender Konvergenz zwischen Mitgliedstaaten (Goetz 2001), ist jedoch dieser Subtext des Verwaltungsraumkonzepts zu finden. Der vorliegende Beitrag nimmt daher Abstand von diesem Begriff und verwendet stattdessen den der „Mehrebenenverwaltung“. Dieser Begriff beschreibt, dass Prozesse über mehrere Ebenen ablaufen, wobei die besondere transnationale Dimension der EU-Politikgestaltung hierbei nicht ausgeschlossen ist (Schmitter 2003 fügt daher dem Begriff der „multilevel“ den der „polycentric governance“ hinzu). Dem theoretischen und empirischen Argument, die EU sei eine *executive order* im Entstehen, das von starken Zentralisierungsmechanismen ausgeht (Trondal 2010), stellt dieser Artikel eine andere These entgegen: Die vielversprechendsten praktischen Ansätze zur Verbesserung der Politikimplementierung in der EU setzen eben nicht auf Zentralisierung, sondern auf dezentrale Vernetzungsstrategien. Von empirischen Beobachtungen ausgehend wird die theoretische Bedeutung dieser Tendenzen für die konzeptionelle Beschreibung nicht einer EU-Verwaltung, sondern der *Verwaltung von EU-Politiken* herausgearbeitet.

Grundsätzlich ist das Phänomen transnationaler Rechtsverknüpfung nicht neu und auch verwaltungstechnisch ist die für solche Abkommen relevante gegenseitige Amtshilfe bekannt. Durch die Ausgestaltung eines europäischen Gemeinschaftsrechts gehen die Anforderungen an innerstaatliche Stellen allerdings weit über sektorspezifische Amtshilfeabkommen hinaus. Da zunehmend verschiedene Sachverhalte, Rechtsnormen und Sektoren unter eine vereinheitlichte Regulierung fallen (Kalmert/Adler 2009), ergibt sich für den Verwaltungsvollzug, dass die zuständigen Behörden statt punktuell Amtshilfe zu leisten, Kapazitäten und Strukturen entwickeln müssen, um sich fortlaufend transnational zu interagieren. Dies lässt sich gut anhand des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung illustrieren. Während in der internationalen Politik in der Regel bi- oder multilaterale Abkommen die gegenseitige Anerkennung bestimmter Rechtsakte spezifizieren, gilt in der EU umgekehrt, dass äquivalentes Recht anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen ist, wenn keine spezifischen Gründe für eine Nicht-Anerkennung vorliegen. Verwaltungen müssen also die Kompetenzen und Kapazitäten für eine Verwaltungskooperation erwerben, um Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten auf Äquivalenz zu prüfen und anzuwenden.

Um den gewachsenen Anforderungen an Verwaltungskooperation zu begegnen, hat vor allem die Kommission inkrementell Strategien für einen grenzübergreifenden Verwaltungsvollzug entwickelt und angepasst. Traditionell hat die EU zwei Strategien zur Behebung des systematischen Mehrebenenproblems der Politikumsetzung angewandt. Zum einen war und ist die Kommission um eine zunehmende Zentralisierung von Verwaltungs- und Kontrollkompetenzen auf der supranationalen Ebene bemüht, wie vor allem in diversen Arbeiten am Osloer Forschungszentrum ARENA untersucht wurde (z.B. Trondal 2010). Der Verwaltungszentralisierung sind allerdings durch die formale Unabhängigkeit nationaler Bürokratien sehr enge Schranken gesetzt. Andere Autoren formulieren die Erwartung, dass die parallele Umsetzung gleicher Politiken in den einzelnen Staaten Konvergenzmechanismen begünstigt und somit eine besser funktionierende Kooperation zwischen den nationalen und subnationalen Verwaltungseinheiten erwächst (z.B. Kassim 2003; Olsen 2003). Verschiedene Studien stellen allerdings stark in Frage, ob tatsächlich Konvergenz beobachtbar oder gar zu erwarten ist (Goetz 2006; Page 2003). Die Veränderung nationaler Systeme für und durch EU-Politikumsetzung ist vor allem durch die Eu-

ropäisierungsforschung eingehend untersucht worden (*Knill* 2001). Die vorliegende Untersuchung knüpft an diese Literaturstränge an, setzt aber einen anderen Schwerpunkt. Statt nach dem Grad der Kompetenzverlagerung oder der gegenseitigen Europäisierungstendenzen zu fragen, liegt das Augenmerk auf der Ausprägung eines bestimmten Koordinierungsmechanismus im Mehrebenensystem.

Um theoretisch zu abstrahieren, ob und wie dieser dritte Mechanismus sich von Zentralisierung und Europäisierung abhebt, wird an dem Fallbeispiel IMI die diesem Instrument zugrunde liegende Strategie untersucht, welche erst in den letzten Jahren planmäßig durch die Kommission gestärkt wurde. Diese Strategie folgt weder einer Zentralisierungs- noch einer Konvergenzlogik. Als Hauptakteurin drängt die Kommission vor allem seit der Veröffentlichung der „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ zunehmend auf die horizontale Verknüpfung nationaler Verwaltungskapazitäten, um neue Impulse für die Vollendung des Binnenmarktes zu geben (*Europäische Kommission* 2011a). Die Kommission fördert in diesem Ansatz weder eine zusätzliche Zentralisierung formaler Verwaltungskompetenzen in Brüssel, noch zielt die Binnenmarktakte auf eine verstärkte Harmonisierung nationaler Verwaltungen. Die Rolle der Kommission ist stattdessen auf die einer Moderatorin und Unterstützerin zwischenstaatlicher Netzwerke ausgelegt, die vor allem neue elektronische Instrumente bereitstellt, um den bisher häufig kaum realisierbaren, schnellen und direkten Austausch von Informationen zwischen zuständigen Behörden zu befördern. Die erfolgreiche Entwicklung virtueller Kommunikationsstrukturen stellt eine wichtige Voraussetzung für die Ausweitung direkter kooperativer Verwaltungsstrukturen dar, in denen Fachbeamte in direktem und ständigen Kontakt mit ihren Fachkollegen anderer Mitgliedstaaten stehen und so ein neuartiges System der gemeinsamen Politikumsetzung gestalten können. An den Strategiepapieren, Politikvorschlägen und bereits beschlossenen Rechtsakten ist vor allem bemerkenswert, dass sie eine Abwendung von Zentralisierung und Harmonisierung zugunsten der Regulierung der Verknüpfung nationaler Kapazitäten als verpflichtende Aufgabe der Mitgliedstaaten widerspiegeln.

3. Praktische Lösungen für alte Probleme: Ursprung und Grundlagen des transnationalen Verwaltungsvollzugs

Die Kernthese des Artikels basiert auf der empirischen Beobachtung, dass die Kommission verstärkt eine horizontale Koordinierungsstrategie anwendet, die dezentrale Verwaltungsakteure direkt miteinander vernetzt. Um diesen Trend zu erfassen, bietet der folgende Teil zunächst eine deskriptive Analyse des Ursprungs der zu Grunde liegenden politischen Agenda, die in der Binnenmarktakte der Kommission 2011 formuliert wurde, und des wichtigsten neu eingeführten Koordinierungsinstruments, dem Binnenmarktinformationssystem.

3.1 Ursprung des neuen Koordinierungsansatzes: Die Dienstleistungsrichtlinie

Regulierungen zur verpflichtenden horizontalen Verwaltungszusammenarbeit sind keine Neuheiten im EU-Recht, bieten allerdings kein kohärentes Bild. Bereits der Vertrag von Rom sah Kompetenzen der Gemeinschaft in der Verwaltungskooperation vor, die jedoch auf die Bereiche nationaler Arbeitsagenturen und das Niederlassungsrecht beschränkt wa-

ren, in denen sich Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichteten. Hinzu kamen intergouvernementale Abkommen oder Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in einigen Bereichen, zum Beispiel in der Steuerkoordinierung. Ebenfalls intergouvernemental wurden mit dem Vertrag von Maastricht die Kooperationsgrundlagen in den Bereichen des diplomatischen und konsularischen Schutzes und in der Rechts- und Innenpolitik geschaffen. Grundsätzlich stellt „Verwaltungskooperation“ keinen eigenständig zu regulierenden inhaltlichen Politikbereich dar, ist aber für die Anwendung des Rechts oft entscheidend, was zu vielen ad hoc Regelungen innerhalb bestimmter Fachregulierungen führt, wie der im Folgenden weiter vertieften Dienstleistungsrichtlinie. Eine eigenständige Rechtsgrundlage für Verwaltungskooperation besteht nicht. In der Auflistung der Arten von EU-Kompetenzen, die in den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden sind, sind eigenständige EU-Verwaltungskompetenzen dementsprechend nicht aufgeführt.

Die Dienstleistungsrichtlinie gab einen wichtigen Anstoß für eine erhebliche Ausweitung und partielle Vereinheitlichung der verpflichtenden Verwaltungskooperation in verschiedenen Binnenmarktregulierungen. Das Potential für eine Vereinheitlichung liegt hierbei nicht in der grundsätzlichen EU-Kompetenzausweitung im Verwaltungsbereich, sondern in der Möglichkeit, die in diesem Zusammenhang geschaffenen Koordinationsinstrumente auf eine Vielzahl anderer Bereiche auszudehnen (*Carbonara* 2012). Die bevorstehende Notwendigkeit, Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten ihr Recht auf freie Berufsausübung zu gewährleisten, wurde als besondere Herausforderung für nationale Verwaltungen wahrgenommen. Die Schaffung von Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten wurde als zentraler – wenn nicht *der* zentrale Teil – in die Dienstleistungsrichtlinie (DLR, *Europäisches Parlament/Rat* 2006) aufgenommen (Interview 1).

Die Richtlinie führt eine generelle Verpflichtung zur Verwaltungszusammenarbeit ein. Diese Kooperationspflicht umfasst (1) die Bereitstellung von Informationen, (2) die Durchführung von Kontrollen und Informationen über die Ergebnisse (soweit erforderlich), (3) die Notifizierung neuer, für Dienstleistungen relevanter nationaler Rechtsakte und (4) einen Frühwarnmechanismus. Verfahrenstechnisch sind die nationalen Behörden verpflichtet, so schnell als möglich zu reagieren und auf elektronischem Wege die notwendigen Informationen bereitzustellen. Ebenfalls verpflichtend wurde die Nutzung des IMI eingeführt, welches als zentrales technisches Instrument nachfolgend weiter analysiert wird.

3.2 Ausgestaltung der Politikagenda: Die Binnenmarktakte

Während die Kooperationsverpflichtung in der DLR in der Tradition fallspezifischer ad hoc Regulierung von Verwaltungskooperation steht, stellt die Veröffentlichung der Kommunikation „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ (*Europäische Kommission* 2011a) einen grundlegenden Schritt in der Umorientierung der EU-Politikagenda dar. Die Binnenmarktakte ist ein zentrales Planungsdokument, welches das Ungleichgewicht zwischen rechtlicher und Verwaltungsintegration als wesentliche Ursache für die Hemmnisse in der Vollendung des Binnenmarktes sieht. Somit greift die Binnenmarktakte das erste Mal das Problem der Politikumsetzung im Mehrebenensystem als entscheidende sektorübergreifende Hürde für die Vollendung des Binnenmarktes auf (Interview 3). Der Schwenk der Agenda von reiner Rechtsumsetzung hin zu Fragen des tatsächlichen Vollzugs drückt sich auch in der Organisationsstruktur der Kommission aus. In der zuständigen Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen (DG Markt)

ist nunmehr „Direktion B: Steuerung des Binnenmarktes“ ausschließlich mit der Steuerung bestehender Politiken des gemeinsamen Marktes betraut.

Die in der Akte avisierten Maßnahmen wurden durch die Kommission bereits 2012 nahezu vollständig durch die Initiierung von Rechtsakten aufgegriffen, die sowohl substantielle Neuregulierungen sowie die Reform bestehender Rechtsgrundlagen umfassen.¹ Aus der Verwaltungsperspektive ist vor allem die Art der Politikkoordinierung relevant, die in diesen Initiativen befördert wird. Da der Schwerpunkt auf verbesserter Politikumsetzung liegt, wird ein besonderes Augenmerk auf Verwaltungsinstrumente gelegt. IMI, das als Instrument für die Umsetzung der DLR als technisches Tool ausgebaut wurde, erhielt in diesem Zusammenhang eine erweiterte Bedeutung, da es als flexibel einsetzbar gilt und daher für eine potentiell große Anzahl verschiedenster Politikbereiche vorgesehen ist, um das in der Binnenmarktakte formulierte Ziel einer effektiveren Rechtsumsetzung zu erreichen.

3.3 Der Einsatz eines innovativen Steuerungsinstruments: Vernetzung durch IMI

Der Agenda der Binnenmarktakte entsprechend, liegt ein Kernziel in der verbesserten direkten Kooperation zwischen zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, um Implementierungsdefizite zu beheben. Die Kommission fasst den hierzu entwickelten Instrumentenkasten entlang des „Governance Zyklus des Binnenmarktes“ dar, in dem verschiedenen Phasen spezifische Instrumente zugewiesen werden (für eine detaillierte Darstellung siehe: *Heidbreder* 2014). Das Hauptinstrument zur Verwaltungsvernetzung ist das IMI. Das IMI ist ein elektronisches Netzwerk, das einen grenzüberschreitenden Verwaltungsvollzug zwischen verschiedenen zuständigen Stellen ermöglicht. Die Kommission hebt hervor, „dass IMI zum jetzigen Zeitpunkt und im Gegensatz zu den anderen [...] Instrumenten nicht von Verbrauchern oder Unternehmen verwendet werden kann. Es ist ein Werkzeug nur für Behörden mit Zuständigkeiten in den einzelnen Politikbereichen, die es unterstützt“ (*Europäische Kommission* 2012, S. 23). Die direkte Verknüpfung zuständiger Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht den schnellen Informationsaustausch zwischen dezentralen Stellen, wobei die Kommission zwar die Anzahl eingegangener und bearbeiteter Anfragen nach Politikbereich erfassen kann, jedoch keinen Zugriff auf die ausgetauschten Daten erhält.

Technisch ist IMI ein informationstechnologisch gestütztes Netzwerk, mithilfe dessen (sub)nationale zuständige Verwaltungsstellen direkt miteinander kommunizieren können. Das IMI bietet unter anderem automatische Übersetzungen vorformulierter Anfragen und Antworten, eine Suchfunktion, um die richtigen Ansprechpartner in einem anderen Staat auszumachen, und einen Mechanismus, um den Bearbeitungsstatus einer endsendten Anfrage nachzuverfolgen. Zuständige Behörden auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene können sich über nationale Koordinationsstellen im IMI registrieren und Anfragen stellen. Es ist den Mitgliedstaaten vorbehalten, die innerstaatliche Registrierung zu regeln. Ein einheitliches Modell, anhand dessen Konvergenz zu erwarten wäre, besteht aufgrund der weiten nationalen Spielräume in der nationalen IMI-Gestaltung nicht. Im Gegenteil ist IMI darauf angelegt, den Austausch zwischen verschiedenen Systemen zu ermöglichen und Schnittstellen zwischen zum Austausch von Informationen zwischen uneinheitlichen Systemen zu schaffen. Die nationalen Lösungen sind dementsprechend verschiedentlich zentral (innerstaatliche Bündelung der IMI-Kommunikation) oder dezentral (direkte Re-

gistrierung der sachzuständigen Stelle) aufgebaut. Die direkte Verknüpfung zuständiger Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht so den Informationsaustausch zwischen dezentralen Stellen, der bislang meist nur durch individuell initiierte Kontakte in andere Staaten gehandhabt wurde.

Die ersten IMI Anwendungsbereiche waren in der DLR festgelegt. Als Pilotbereich diente die Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen. Das IMI stellt keine inhaltliche Erweiterung der Richtlinien dar, sondern regelt allein, wie diese Richtlinien transnational administrativ und technisch angewandt werden. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen stellte stets ein erhebliches Umsetzungsproblem dar. Während die Einführung des IMI die Richtlinie selbst nicht änderte, wurde die Umsetzung durch dezentrale Behörden erheblich erleichtert (Interview 2). Auf der Grundlage der ersten Erfahrungen mit IMI entwickelte die Kommission sowohl Vorschläge zur besseren Nutzbarkeit des Systems als auch zu dessen Ausweitung auf weitere Politikbereiche (*Europäische Kommission* 2011b). Die Reichweite des IMI ergibt sich aus seiner besonders einfachen Handhabung und Flexibilität. Es ist daher anders als eine Reihe anderer elektronischer Anwendungen für eine wachsende Anzahl von Binnenmarktpolitiken vorgesehen. Zwar wurde IMI zunächst neben der Dienstleistungs- und der Berufsqualifikations- nur in der Entsende- und Patientenrechtsrichtlinie angewandt. „IMI ist jedoch als ein horizontales Instrument zum Informationsaustausch zur Unterstützung verschiedenster Rechtsbereiche des Binnenmarktregulierung entworfen, die IMI-Anwendung lässt sich daher mühelos auch auf die Unterstützung weiterer Rechtsbereiche ausweiten (was den wichtigsten Unterschied zu anderen groß angelegten IT-Systemen wie SIS, VIS, CIS, und EURODAC ausmacht, die sich alle auf Kooperation in bestimmten abgesteckten Bereichen konzentrieren)“ (*Carbonara* 2012, S. 111 eigene Übersetzung).

Eine eigene Rechtsgrundlage erhielt das System schließlich mit der sogenannten IMI-Richtlinie (*Europäisches Parlament/Rat* 2012), welche die weitere Ausweitung des Systems auf die Umsetzung der Richtlinien über Patientenrechte, den grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld und die Nutzung von SOLVIT (ein Online-Netzwerk nationaler Behörden zur informellen Problemlösung bei fehlerhafter Anwendung von Binnenmarktrecht)² vorsieht, die zum Teil bereits umgesetzt sind. Prinzipiell ist die Ausweitung des Systems auch auf Bereiche denkbar, die nicht direkt den Binnenmarkt betreffen (eine Liste potentieller Bereiche: *European Commission* 2011a, S. 11ff.). Die außerhalb der engeren Binnenmarktgesetzgebung liegenden Bereiche beinhalten auch die Anerkennung zivilrechtlicher Dokumente (z.B. Geburts-, Sterbe-, Heiratsurkunden), die für den freien Personen und Dienstleistungsverkehr relevant sind, aber letztlich in den Bereiche des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ fallen (Interview 3).

Als wichtigste Neuerung zur Optimierung des Verwaltungsvollzugs bietet IMI Lösungen der seit jeher von der EU-Ebene kaum kontrollierbaren Missstände in der Politikumsetzung, die sich aus der mangelhaften Kooperationsfähigkeit dezentraler nationaler Behörden ergeben. Die Einführung verpflichtender Koordinierungsinstrumente soll also letztlich die Kooperationsfähigkeit befördern, indem Verwaltungskapazitäten und Informationsnetzwerke ausgebaut und angepasst werden sowie gegenseitiges Vertrauen gestärkt wird und so letztlich auf den innerstaatlichen Kontext bezogene Verwaltungskulturen aufgebrochen werden. Die Kommission hebt hervor, dass vor allem die Entwicklung technischer Innovationen im IMI-System traditionelle Kooperationshemmnisse abbauen. „Konkret stellen verschiedene Verwaltungskulturen, Strukturen und Sprachen sowie ein Mangel gemeinsam beschlossener Prozesse und klar identifizierter Partner erhebliche

Hemmnisse für die wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dar. Das Binnenmarktinformationssystem wurde 2007 mit dem Ziel, diese Hemmnisse zu überwinden, geschaffen. Mit dem Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie wurde der Gebrauch des IMI für alle unter den Rechtsakt fallenden Berufsgruppen rechtlich verpflichtend. Heute basiert die Verwaltungskooperation zu einem Großteil auf der Anwendung dieses Systems“ (*European Commission* 2011b, S. 75 eigene Übersetzung). Vor allem die durch IT-Innovation ermöglichte Bereitstellung automatischer Übersetzungen und fachbezogener Suchoptionen, um zuständige Behörden direkt ausfindig zu machen, tragen dazu bei, bisher kaum lösbare Kooperationshürden abzubauen.

3.4 Die Anwendung des IMI: Beispiel von Aufbau und Nutzung in Deutschland

Die in Deutschland geschaffene IMI-Organisationsstruktur spiegelt in geradezu beeindruckender Weise das föderal und sektoral fragmentierte deutsche System wider, das auch für die Koordination der deutschen EU-Politik typisch ist (*Beichelt* 2009). Für den Aufbau und die laufende Bereitstellung des IMI sind Bund und Länder sowie die verschiedenen Fachministerien gemeinsam zuständig (siehe vor allem *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft* 2008). Zunächst ist Deutschland der einzige Mitgliedstaat, der die nationale IMI-Koordinierung in eine technische (Bundesverwaltungsamt) und eine inhaltliche Zuständigkeit (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) unterteilt hat. Da die Fachkompetenzen für die meisten betroffenen Bereiche auf Länderebene angesiedelt sind, gibt es darüber hinaus 16 delegierte IMI-Koordinatoren, die jeweils auf Landesebene die Koordination übernehmen und je nach Landesgesetzgebung ausgestaltet sind.

Parallel hierzu stellt Deutschland mit 3.151 bei weitem die größte Anzahl registrierter Behörden im IMI (Stand Dezember 2013). An zweiter Stelle rangiert Spanien, das ebenfalls ein großer, föderal aufgebauter Mitgliedstaat ist, aus dem allerdings lediglich 1.226 Behörden registriert sind. Die geringere Anzahl registrierter Behörden der anderen Mitgliedstaaten hängt maßgeblich von internen staatlichen Strukturen und Entscheidungen in der nationalen Umsetzung der Kooperationsverpflichtungen ab, was einem guten Teil die erheblich niedrigeren Zahlen für die zentralistisch aufgebauten Koordinationssysteme in Großbritannien und Frankreich erklärt (469 bzw. 693).³ Weitere mögliche Erklärungen für die Varianz sind in den historisch-administrativen Verwaltungskulturen und generellen Einstellungen gegenüber der EU zu suchen, bedürfen allerdings noch weiterer Untersuchung. In der nationalen IMI-Struktur Deutschlands wird die Fortführung nationaler Verwaltungsorganisation sehr deutlich. Gleichzeitig werden innerhalb dieser Struktur substantielle Mittel eingesetzt, um IMI funktionsfähig zu machen, was nicht zuletzt die Schulung und Einbindung einer großen Zahl dezentraler Akteure betrifft (Interview 11).

Betrachten wir die tatsächliche Nutzung des IMI, so ist zunächst augenfällig, dass eine große Nachfrage im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie, in der die Kommission einen besonderen Koordinierungsbedarf erwartet hatte, ausgeblieben ist (Interviews 1, 3, 11). Im Gegensatz hierzu war die Nutzung des IMI zur Koordinierung der Entsenderichtlinie und im Bereich der Berufsqualifikationen höher als erwartet (*European Commission* 2013). Während die Kommission niedrige Nutzerzahlen auf einen Mangel an Informationsverbreitung und Schulungen in nationalen Behörden zurückführt (*European Commission* 2012, *European Commission* 2011c), heben die mitgliedstaatlichen Anwender eher

hervor, dass für die Dienstleistungsfreizügigkeit tatsächlich Berufsqualifikationen das größte Hindernis darstellen (Interview 11). Ebenfalls nicht abgebildet ist, wie viele Anfragen noch weiterhin außerhalb des IMI gehandhabt werden (also informell über persönliche Kontakte zwischen Beamten). Die Befürchtungen sowohl wissenschaftlicher Beobachter als auch der Kommission, dass Probleme der technischen Interoperabilität auftreten, scheinen sich für IMI nicht zu bestätigen. Im Gegenteil ist das System sehr benutzerfreundlich und bedarf nur geringer technischer Anforderungen, die zuvor nicht zur Verfügung standen. Von deutscher Seite wurden daher auch von Anwendern des IMI angeregt, ob IMI ebenfalls für die innerstaatliche Informations- und Kommunikationsübertragung genutzt werden könne (Interviews 1 und 11), wofür die IMI-Richtlinie die formalrechtlichen Grundlagen geschaffen hat.

In der IMI-Anwendung ist im deutschen Fall klar eine Reproduktion nationaler Koordinationsmodelle zu beobachten. Trotz der unterschiedlichen nationalen Lösungen ist insgesamt eine stete Zunahme von IMI-Anfragen zu beobachten. So stiegen beispielsweise die Anfragen im meist genutzten Bereich, Berufsqualifikationen, von nur 374 im Jahr 2009 auf 3.091 in 2012 und 3.196 in den ersten drei Quartalen von 2013 (*European Commission* 2013). Gerade in Abwesenheit eines einheitlichen institutionellen Verwaltungsgefüges entwickelt sich so in einer wachsenden Anzahl von Binnenmarktpolitiken ein Verwaltungsvollzug, der dezentrale Behörden direkt miteinander verbindet und so eine gemeinsame Politikumsetzung ermöglicht.

4. Konzeptionelle Betrachtung: Horizontale Koordination als Steuerungsmodus

Das theoretische Erkenntnisinteresse dieses Artikels ist die konzeptionelle Erfassung der horizontalen Verwaltungsverknüpfung, also der organisatorischen und technischen Ermöglichung transnationaler Politikumsetzung durch Verwaltungszusammenarbeit. Die Frage ist also nicht, ob und wie die Einbindung mitgliedersstaatlicher Verwaltungsapparate in das europäische Mehrebenensystem traditionelle nationale Verwaltungsorganisationen und -praktiken aufbricht und europäisiert, auch wenn die zu erwartenden Veränderungen bestehender nationaler Systeme eng mit der gestellten Frage verknüpft sind. Ich werde dazu zunächst einige der in der wissenschaftlichen Literatur und politischen Diskussion prominenten Erwartungen aufgreifen, um anschließend eine konzeptionelle Abgrenzung zu anderen EU-Koordinierungsstrategien zu formulieren.

4.1 Wissenschaftliche Erwartungen: Die Auswirkungen horizontaler Koordinierung

Aus wissenschaftlicher Perspektive wurde der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ein großes Modernisierungspotential für Verwaltungen prognostiziert. Während einige folgenden Titel für die DLR „Richtlinie zur Harmonisierung und Modernisierung öffentlicher Verwaltung“ für treffender gehalten hätten (*Davies* 2007, S. 239; siehe auch *Schmidt* 2009), sahen andere Beobachter nicht nur einen „Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform“, sondern stellten letztlich die Frage, ob die Umsetzung der DLR „das Ende der deutschen Verwaltung“ einleite (wie *Schliesky* 2008 pro-

vokant im Titel seines Beitrags aufwirft). Der Großteil der Studien für die deutsche Umsetzung konzentriert sich auf die Einführung eines Einheitlichen Ansprechpartners (EA). Die Stelle eines EA war von den Mitgliedstaaten als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger („*front-office/back-office*“) neu einzurichten, was aber auch auf die innerstaatliche „*back-office/back-office*“ Koordination Einfluss hat, da der EA oft über verschiedene Stellen verteilte Information als zentrale Anlaufstelle bereitstellen soll (exemplarisch: *Grunow/Dickert-Laub/Minnetian* 2012; *Lenk* 2009; *Schuppan* 2010; *Windoffer* 2010; *Reim* 2011; *Knill/Tosun* 2010). Um den EA tatsächlich in die Lage zu versetzen, Bürger in transnationalen Verwaltungsabläufen administrativ von einer Stelle aus zu betreuen, waren nicht nur ein aufwändiges Verfahrensmanagement, Prozessoptimierung und die Entwicklung elektronischer Interoperabilität von Nöten, sondern vor allem auch ein Umdenken der beteiligten Akteure.⁴ Die notwendigen Reformen innerstaatlicher Verwaltungsorganisation gehen also weit über rein organisatorische oder rechtliche Anpassungen hinaus. Die „eigentliche Herausforderung ist dabei, das ‚Silo-Denken‘ der Beteiligten aufzubrechen, wozu es eines grundlegenden Wandels hin zu einer kooperativen Verwaltungskultur bedarf“ (*Schuppan* 2010, S. 84).

Für die hier behandelte Fragestellung ist weniger von Interesse, inwieweit sich die innerstaatliche „*front-office*“ Praxis mit Bezug auf den EA als Schnittstelle zu Bürgern modernisiert hat, sondern vielmehr, welches Verwaltungsmodell sich aus der Verpflichtung zur transnationalen direkten Vernetzung der „*back-offices*“ aus der DLR und der anknüpfenden IMI-Richtlinie ergibt. Die relevante Information ist also, dass für das reibungslose Funktionieren horizontaler Kooperation neben der Bereitstellung der technischen Möglichkeit vor allem eine grenzüberschreitend und innerstaatlich kooperative Verwaltungskultur unabdingbar ist. Koordinationsinstrumente sollen also Kooperation befördern, wobei eine grundlegende Kooperationsbereitschaft auch für eine wirksame Koordination unabdingbar ist. Zum einen bedarf es daher innerhalb der EU-Mitgliedstaaten einen grundlegenden Kulturwandel fort von einem „Silo-Denken“ hin zu einer auch innerstaatlichen Kooperation verschiedener Verwaltungsstellen. Darüber hinaus weist die mangelnde Kooperationsfähigkeit zwischen den 28 Mitgliedstaaten, die unter anderem die Binnenmarktakte aufgreift, darauf hin, dass auch die zunehmende IMI-Nutzung nur dann eine belastbare Implementationsverbesserung bringt, wenn sie mit einer pragmatischen Öffnung nationaler Kulturen und dem Aufbau von Vertrauen einhergeht, welches gleichzeitig implizit von den beteiligten Behörden gefordert wird. Dies betrifft also nicht weitere EU-Rechtsetzung, sondern die Verwaltungspraxis und Bereitschaft beteiligter Akteure, in national- und transnational-kooperativen Zusammenhängen zu denken.

Zwei Elemente der verpflichtenden Verwaltungskooperation stellen weitere besondere Innovationsanforderungen an die mitgliedstaatlichen Behörden: die transnational erweiterte Amtshilfepflicht und die Pflicht, diese elektronisch abzuwickeln. Bereits die Gegenüberstellung nationaler (hier: deutscher) und EU-Definitionen von „Amtshilfe“ weist für die Anwendung relevante Unterschiede auf. Im herkömmlichen internationalen Rechtsverständnis ist unter Amtshilfe „das ‚kooperative Überbrücken der Inkongruenz von Verwaltungsauftrag und Verwaltungskönnen zu verstehen“ (*Platthof* 2010, S. 65) – also ergänzende Einzelfallmaßnahmen gleich- oder nebengeordneter Behörden auf Ersuchen. Die durch das IMI ermöglichte und verpflichtend eingeforderte Form der Zusammenarbeit geht weit über das bislang gängige innerstaatliche Amtshilfeverständnis hinaus. Die EU-Definition der Europäischen Amtshilfe „umfasst alle Maßnahmen, die einer dauerhaften effektiven grenzüberschreitenden und verwaltungsträgerübergreifenden Zusammenar-

beit und gegenseitigen institutionalisierten Unterstützung dienen. [...] Zur ‚Hilfeleistung‘ gehört auch die Unterrichtung des ersuchenden Mitgliedstaates durch den ersuchten Mitgliedsstaat, wenn Schwierigkeiten bei der Beantwortung von Informationen oder der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen auftreten, um dann eine gemeinsame Lösung zu finden (vgl. Art. 28 Abs. 5 EG-DLR). Demnach ist die Amtshilfe nach dem Gemeinschaftsrecht (‚Europäische Amtshilfe‘) keine Ausnahme, sondern stellt vielmehr einen anlassbezogene[n] Regelfall dar“ (Platthof 2010, S. 67-68). Die Erweiterung der Kooperationsanforderungen von Einzelfall bezogener Amtshilfe zu standardisierter permanenter Vernetzung durch das IMI stellt auf die Schaffung eines Netzwerkes statt eines Teppichs bilateraler Beziehungen ab, das der Verbreitung verschiedener elektronischer Einzellösungen zuvorkommt und so Verwaltungen entlastet (Carbonara 2012, S. 112). Die konzeptionelle Innovation liegt also darin, dass bestehende Prozessverständnisse aufgebrochen werden: Statt punktueller Unterstützung einer einzelnen Behörde zielt IMI auf die Ausgestaltung eines „permanente[n] Informations- und Kontrollverbund[s]“ (Schulz 2009, S. 6), der über die fallbezogene Unterstützung hinaus die Stärkung gegenseitigen Vertrauens und grenzüberschreitend ausgeführter Verwaltungsprozesse zum Ziel hat.

Auch im zweiten Punkt, der Nutzung elektronischer Informationstechnologie, erweiterte die DLR das bis dahin in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen gängige (wenn überhaupt vorhandene) Verständnis von „e-Government“, das mit der IMI-Richtlinie verstetigt wurde. Eine weit zitierte Definition bietet die sogenannte „Speyerer Definition“: „Unter *Electronic Government* verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (*Government*) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. [...] Diese Definition umfasst sowohl die lokale oder kommunale Ebene, die regionale oder Landesebene, die nationale oder Bundesebene sowie die supranationale und globale Ebene. Eingeschlossen ist somit der gesamte öffentliche Sektor, bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen“ (von Lucke/Reinermann 2000, S. 1 Hervorhebung im Original). Die Kommission definiert hingegen *e-Government* als den „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien 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“ (Europäische Kommission 2003, S. 8). Der klassischen Definition der elektronischen Übertragung herkömmlicher Verfahren wird somit von *e-Government* als „Schlüssel zu einer besseren und effizienteren Verwaltung“ (ibid.) gegenübergestellt.⁵ Die Definition der deutschen Bundesbeauftragten für Informationstechnik nimmt inzwischen eine Mittelposition zwischen der reinen Übersetzung bestehender Abläufe und der des Modernisierungsinstruments ein: „E-Government bezeichnet die elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung und Regierung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung: Die Prozesse werden beschleunigt, die Kommunikation vereinfacht und damit insgesamt die Qualität und Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns erhöht“.⁶ Das veränderte Verständnis elektronischer Verwaltung trifft also den Kern von Verwaltungsorganisation und Prozessstrukturen. Werden bestehende Strukturen nur elektronisch gespiegelt, entstehen unvermeidlich Ineffizienzen und Doppelstrukturen. Mit der Ausweitung des IMI auf immer neue Politikbereiche erhält die durch die DLR verstetigte IT-Verpflichtung einen zunehmend generalisierbaren Rang als verpflichtend anzuwendendes transnationales Verfahren. Damit bei der Anwendung des

IMI also nicht bestehende Verwaltungsprozesse, die eben nicht den notwendigen Koordinationsanforderungen gerecht werden, reproduziert werden, sondern tatsächlich ein funktionierendes Kooperationsnetz entsteht, „bedarf es einer gründlichen Revision überkommener Prozessstrukturen“ (Schulz 2009, S. 7).

4.2 Konzeptionelle Verortung: Ein direkt-dezentral-gemeinschaftlicher Verwaltungsvollzug

Drei distinkte Elemente können aus der vorangegangenen Analyse des IMI als Koordinierungsinstrument der Politikumsetzung in Mehrebenenverwaltungen identifiziert werden. Diese sind: (1) der (verpflichtende) Einsatz elektronischer Netzwerkinstrumente, (2) die erweiterte Definition von Amtshilfe als Standardverfahren und (3) die für beide notwendige Schaffung einer offenen transnationalen Verwaltungskultur. Jedes der Elemente hat weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung der horizontalen Verwaltungskooperation als eigenständigen Koordinierungstyp.

Die relevante Folge der verpflichtenden Nutzung elektronischer Netzwerkinstrumente ist nicht so sehr die Umstellung auf ein anderes Kommunikationsmedium. Die entscheidende strukturändernde Relevanz liegt darin, dass so die Herausforderung transeuropäischer Prozessstrukturen ermöglicht und durch die verpflichtende Teilnahme auch forciert wird. Vor allem die Überwindung zuvor kaum zu überbrückender Sprachbarrieren im transnationalen Verwaltungsalltag verdeutlicht dies.⁷ In letzter Konsequenz bedeutet die Anwendung des IMI die direkte Ansprechbarkeit von Fachbeamten in anderen Mitgliedstaaten innerhalb eines Verwaltungsaktes, sodass Bürgern – gleich aus welchem Mitgliedstaat – überall eine Verwaltungsdienstleistung in gleicher Form von einem zuständigen Ansprechpartner angeboten werden kann. Auch wenn dies bei weitem noch nicht realisiert ist, ist die Schaffung funktionierender, flexibler und leicht einsetzbarer IT-Lösungen eine unverzichtbare technische Voraussetzung hierfür. Die Verpflichtung diese elektronischen Netzwerke zu nutzen, schafft gleichzeitig die Notwendigkeit, neue Prozessstrukturen zu entwickeln.

Rechtlich ist dieser Prozess mit der Neudefinition alter Kooperationskonzepte verknüpft, was im Besonderen die Definition der gegenseitigen Amtshilfe betrifft. Innerhalb der elektronisch gestützten horizontalen Verwaltungskooperation ist Amtshilfe nicht mehr als bilateraler, fallbezogener Sonderfall definiert. Stattdessen stellt sie das Standardverfahren transnationaler Verwaltungszusammenarbeit dar, das grundsätzlich anzuwenden ist und nur im Sonderfall nicht zu Verfügung steht. Diese Neudefinition bedeutet für die normative Rechtsauffassung eine Umstellung auf ein System, das als permanentes transnationales Informations- und Kontrollnetzwerk angelegt ist.

Dieses umfassende transnationale Verständnis von Verwaltungszusammenarbeit widerspricht jedoch den noch immer dominanten stark national – und in Deutschland auch innerstaatlich – segmentierten Verwaltungskulturen. Ohne eine gleichzeitige Umstrukturierung der „back-office“ Kooperation stellt also auch die Einführung elektronischer Koordinierungsinstrumente zunächst vorrangig eine technische Neuerung dar, die nicht automatisch eine wirksamere Politikimplementierung befördert. Um das nachhaltige Funktionieren elektronisch operierender Prozessstrukturen auf der Grundlage eines transnationalen Verwaltungsnetzwerkes zu garantieren, ist eine Verhaltens- und Einstellungsänderung der beteiligten institutionellen und individuellen Verwaltungsakteure notwendig. Eine grenzüberschreitende Vertrauens- und Kooperationskultur ist daher schlussendlich in

der Anwendung der hier beschriebenen Form direkter, dezentraler und gemeinsamer transnationaler Verwaltungskooperation unabdingbar.

5. Schlussfolgerung: Die Ausformung eines transnationalen Verwaltungssteuerungsverfahrens

Relevant an dem untersuchten Instrument zur horizontalen Verwaltungskooperation, dem IMI, ist, dass es nicht nur eine fallspezifische ad hoc Regulierung bestimmter Abläufe bietet. Es schafft vielmehr die Möglichkeit und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer standardisierten ständigen Vernetzung dezentraler Verwaltungsbehörden, welche durch die IMI-Richtlinie für einen großen Bereich von Binnenmarktpolitiken potentiell festgelegt wurde. Eine vollständige Realisierung der oben ausgeführten konzeptionellen Grundeigenschaften solcher horizontalen Steuerungsansätze lässt tiefgreifende Einschnitte in bestehende Verwaltungsprinzipien der Mitgliedstaaten erwarten, die bei einer umfassenden Realisierung tatsächlich das Wesen der EU-Mehrebenenverwaltung grundlegend verändern könnten.

Betrachten wir erstens die Grenzen europäischer Verwaltungszentralisierung, also die Kontextbedingungen europäischer Politikumsetzung unter dem Primat nationaler Verwaltungsautonomie (*Chiti* 2004; *Hofmann/Rowe/Türk* 2011, S. 260), so stechen eine Reihe von Spannungen zwischen dem Konzept eines digital verknüpften transeuropäischen gemeinsamen Verwaltungsvollzugs und unabhängigen Staatsbürokratien ins Auge. Ein über den Binnenmarkt hinweg angewandtes administratives Informations- und Kontrollnetzwerk weicht letztlich innerstaatliche Verwaltungshierarchien und Kontrollmechanismen im Weberianischen Sinne auf, da zuständige Behörden selbst im direkten grenzüberschreitenden Austausch Prozesse gestalten, die innerstaatliche Kontrollhierarchien im Idealfall überspringen. Anerkennungsfragen, die einstmals durch diplomatische Vertreter ausgehandelt wurden, werden im direkten Fachbeamtenaustausch geregelt. Insgesamt lässt sich aus der vorliegenden Studie ableiten, dass – beschränken sich die Mitgliedstaaten auf möglichst minimale Prozessanpassungen, ohne einen weiterreichenden Systemwandel zu befördern – die horizontale Kooperation defizitär bleiben wird. Für eine volle Anwendung der Koordinierungsanforderungen ist im Gegenzug zumindest eine teilweise Öffnung und Stärkung transnationaler Vertrauens- und Kooperationsnetzwerke auf Kosten alter national geschlossener Hierarchie- und Kontrollmechanismen notwendig.

Betrachten wir zweitens die Grenzen von Harmonisierung (*Goetz* 2001, S. 227), also die empirisch beobachtbare Persistenz nationaler Verwaltungskulturen (*Painter/Peters* 2010) im Spannungsverhältnis zu den Prozessanforderungen einer funktionierenden EU-weiten Politikumsetzung, so lassen sich Vermutungen über die Realisierbarkeit mithilfe des IMI aufstellen. Der Vorteil des IMI ist, dass es den Mitgliedstaaten einen weitreichenden Gestaltungsspielraum in der nationalen Umsetzung lässt. Es erlaubt also, in der innerstaatlichen Handhabung die Organisation den gegebenen Strukturen anzupassen und so das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Rechtsvereinheitlichung und national gewachsenen Verwaltungsstrukturen zu überbrücken. Außerdem wird formal die nationale Verwaltungsautonomie gewahrt, da die Funktion der Kommission klar auf die des „*facilitator*“ beschränkt bleibt. Dies zeigt sich vor allem darin, dass die Kommission keinerlei Zugriff auf die im IMI ausgetauschten Informationen hat. Allerdings „bleibt vorerst die Frage offen, ob sich die implizite Erwartung der EU-Kommission (von 2005) bestätigt, dass striktere Umsetzungsvorgaben nicht erforderlich sind, weil am Ende die bürokratischen Komplikationen

und Kosten der DLR-Umsetzung so hoch sein werden, dass die Mitgliedstaaten schon von selbst zu ‚radikalen‘ Deregulierungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen greifen werden“ (Grunow/Dickert-Laub/Minnetian 2012, S. 165-166). Alternativ ist denkbar, dass nationalstaatliche Regulierungsunterschiede fortbestehen, aber durch eine forcierte Anerkennungspraxis der zuständigen Verwaltungen zunehmend aufgeweicht werden, ohne dass es zu einer formalen Rechtsharmonisierung kommt. Dass die Handlungskompetenz hin zu zuständigen Behörden verschoben wird, statt den politischen Prozess der Rechtsharmonisierung zu durchlaufen, könnte so eine schleichende, für die Verwaltungspraxis pragmatische Rechtsnivellierung befördern, zumal im Bereich der gegenseitigen Anerkennung das EU-Recht in der Regel zunächst von der Äquivalenz nationaler Regeln ausgeht.

Zu erwarten ist in Anbetracht der Persistenz bestehender nationaler Prozesse bei gleichzeitig hohem Druck, die negativen Externalitäten einer defizitären Politikumsetzung zu reduzieren, dass mit der schrittweisen Ausweitung des IMI auf immer mehr Politikfelder inkrementell eine Mehrzahl von Bereichen unter den „faktischen Zwang“ gerät, nicht nur „die Behördenkooperation und –kommunikation auf eine völlig neue – nämlich elektronische – Grundlage zu stellen“ (Schulz 2009, S. 6), sondern tiefgreifender Veränderungen in der Organisation und Praxis zu befördern. Obwohl technische Innovationen eine notwendige Voraussetzung für den umfassenden und strukturierten Ausbau horizontaler Kooperation und gleichzeitig eine Alternative zu Zentralisierungs- oder Konvergenzansätzen bieten, liegt hierin nicht ihr entscheidendes charakteristisches Merkmal. Das Alleinstellungsmerkmal ist vielmehr das Aufbrechen nationaler Verwaltungssysteme bei gleichzeitiger Bewahrung ihrer formalen Autonomie, da der Zugriff auf Informationen und diese selbst in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben. Dies ist durch die Bereitstellung und den verpflichtenden Einsatz flexibler transnationaler Vernetzungsinstrumente möglich. Diese Instrumente bringen zuständige, oft dezentral angesiedelte Behörden in einen direkten und ständigen Austausch miteinander. Die gegenseitige Amtshilfe wird hierbei nicht mehr als Sonderfall, sondern als ständig abrufbare Systemeigenschaft grenzüberschreitender Verwaltungsabläufe etabliert. Dies geschieht in der EU nicht dadurch, dass z.B. der Kommission Zugriff auf mitgliedsstaatliche Verwaltungen eingeräumt wird, sondern indem mitgliedsstaatliche Behörden zur Kooperation verpflichtet werden. Hierfür stellt die Kommission das technische Koordinierungsinstrumentarium bereit, das nach und nach auf verschiedene Politikbereiche ausgeweitet wird. Anstatt eines radikalen ist somit eher ein inkrementeller Wandel zu erwarten. Dieser wird signifikant, wenn eine kritische Menge von Bereichen in das IMI oder ähnliche Systeme integriert sind, deren Funktionieren im Kern von der Stärkung gegenseitigen Vertrauens und dem Herausbilden einer offenen transnationalen Verwaltungskultur abhängt, welche umgekehrt durch fortlaufende Interaktion befördert werden soll.

Anmerkungen

- 1 Die Maßnahmen beinhalten zwölf Titel: Finanzierungszugang für KMUs, Bürgermobilität, geistiges Eigentumsrecht, Konsumentenrecht, Dienstleistungen, Netzwerke, der digitale Binnenmarkt, soziale Unternehmerschaft, Steuern, soziale Kohäsion, Unternehmensumwelt, öffentliche Ausschreibungen (Europäische Kommission 2011a).
- 2 SOLVIT besteht seit 2002 und dient der pragmatischen Lösungsfindung behördlicher Probleme, die in der grenzüberschreitenden Anwendung des Binnenmarktrechtes auftreten. Bürger und Unternehmen können sich direkt an nationale SOLVIT-Stellen wenden, die auf informellem Weg über das Netzwerk innerhalb von 10 Wochen eine Lösung herbeiführen sollen, weitere Informationen: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm (zuletzt aufgerufen am 14. Januar 2014).

- 3 Für aktuelle Daten siehe http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm#maincontent Sec1 , zuletzt aufgerufen am 6.12.2013.
- 4 Die skeptische Einschätzung, dass die tatsächlich notwendige Kooperation nicht voll erreichbar würde, wurde letztlich bestätigt: „nicht die einheitlichen Ansprechpartner an sich, sondern das Gesamtnetz ihrer Verbindungen untereinander und mit den die Leistung erstellenden Back Offices stellt die eigentliche Herausforderung dar“ (Lenk 2009, S. 242, siehe vor allem Grunow/Dickert-Laub/Minnetian 2012, S. 163ff.). Vor allem das Ziel der administrativen Verfahrenserleichterung wurde durch die Verweigerung grundlegender Reformen geradezu konterkariert, da im sehr fragmentierten deutschen Verwaltungssystem die verpflichtende Zusammenführung von Aufgaben bei dem EA zusätzlich und nicht anstelle bestehender Prozesse eingeführt wurde.
- 5 Der Vergleich greift diese Gegenüberstellung durch Schliesky auf (siehe Utz Schliesky: Das E-Government-Gesetz: Eintritt in die digitale Verwaltungszukunft?, Kongressbeitrag Effizienter Staat, Berlin, 3. Mai 2011, <http://www.effizienterstaat.eu/Fruhere-Kongresse/Kongress-2011/> , aufgerufen am 28. Juli 2013).
- 6 Siehe Webseite der Bundesbeauftragten für Informationstechnik, aufgerufen am 28 Juli 2013: http://www.cio.bund.de/DE/Strategische-Themen/E-Government/egovernment_node.html.
- 7 Dies gilt vorrangig für die vorformulierten Fragen im IMI-System. Aufgrund urheberrechtlicher Fragen, musste die Kommission die ursprüngliche Freitextübersetzung aussetzen und ein eigenes System entwickeln, das noch nicht voll den Anforderungen entspricht (Interview 1, Interview 11).

Literatur

- Amoretti, Francesco/Musella, Fortunato*, 2011: Toward the European Administrative Space: The Role of E-government Policy, in: *European Political Science Review*, 3, S. 35-51.
- Balint, Tim/Bauer, Michael W./Knill, Christoph*, 2008: Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission, in: *West European Politics*, 31, S. 677-700.
- Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), forthcoming, 2014: *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Beichelt, Timm*, 2009: *Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft*, 2008: Eckpunkte für die Einführung eines elektronischen Binnenmarktinformationssystems (Internal Market Information System – IMI) nach der Dienstleistungsrichtlinie. *Stand: 15. Oktober 2008*.
- Carbonara, Lorenzo*, 2012: European Administrative Cooperation: The Strategy for Expansion of IMI, in: *Cassese, Sabino/Carotti, Bruno/Casini, Lorenzo/Cavalieri, Eleonora/Macdonald, Euan* (Hrsg.), *Global Administrative Law: A Case Book*. Rome/New York: IRPA – ILLJ, S. 105-116.
- Chiti, Mario P.*, 2004: Forms of European Administrative Action, in: *Law and Contemporary Problems*, 68, S. 37-57.
- D’Orta, Carlo*, 2003: What Future for the European Administration Space? EIPA Working Paper 2013: 15.
- Davies, Gareth*, 2007: The Services Directive: Extending the Country of Origin Principle and Reforming Public Administration, in: *European Law Review*, 32, S. 232-245.
- Egeberg, Morten/Trondal, Jarle*, 2007: National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven, or Networked?, in: *Egeberg, Morten* (Hrsg.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*. Mannheim: CONNEX Report Series Nr 03, S. 291-311.
- Europäische Kommission*, 2003: Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas, in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2003) 567 endgültig.
- Europäische Kommission*, 2011a: Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 206 endgültig.
- Europäische Kommission*, 2011b: Eine bessere Governance für den Binnenmarkt mittels verstärkter administrativer Zusammenarbeit: Eine Strategie für den Ausbau und die Weiterentwicklung des

- Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System/IMI'), in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 75 endg.
- Europäische Kommission*, 2012: Die Leistung des Binnenmarkts steigern, in: Governance-Test 2011.
- Europäisches Parlament/Rat*, 2006: Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 376/36.
- Europäisches Parlament/Rat*, 2012: Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L316/1-11.
- European Commission*, 2012: The Internal Market Information System (IMI) Operation and Development 2011, in: Commission Staff Working Document 24 February.
- European Commission*, 2011a: Background information related to the strategy for expanding and developing the Internal Market Information System ('IMI') / Accompanying document to the Communication on better governance of the Single Market through greater administrative cooperation: A strategy for expanding and developing the Internal Market Information System ('IMI'), in: Commission Staff Working Paper, COM(2011) 75 final.
- European Commission*, 2011b: Evaluation of the Professional Qualifications Directive (2005/36/EC), in: DG Internal Market and Services, siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 30. Oktober 2013).
- European Commission*, 2011c: The Internal Market Information System (IMI) Annual Report for 2010. Luxembourg: EU.
- European Commission*, 2013: Statistics on the Use of the Internal Market Information System: January – June 2013, in: Directorate General Internal Market and Services.
- Goetz, Klaus H.*, 2001: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, in: *Goetz, Klaus H./Hix, Simon* (Hrsg.), *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*. London: Frank Cass, S. 211-231.
- Goetz, Klaus H.*, 2006: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *PVS-Sonderheft 37: Politik und Verwaltung*, S. 472-490.
- Grunow, Dieter/Dickert-Laub, Margit/Minnetian, Clelia*, 2012: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie in der Umsetzung: Herausforderungen, Probleme, Optionen. Berlin: Edition Sigma.
- Heidbreder, Eva G.*, 2011: Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-level Administration, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 709-726.
- Heidbreder, Eva G.*, 2014: Horizontal Capacity Pooling: Direct, Decentralised, Joint Policy Execution, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Hofmann, Herwig C. H.*, 2008: Mapping the European Administrative Space, in: *West European Politics*, 31, S. 662-676.
- Hofmann, Herwig/Rowe, Gerard C./Türk, Alexander*, 2011: *Administrative Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Kalmert, Marcus/Adler, Georg*, 2009: Horizontalität oder Vertikalität: Diskussion von Regulierungsmodellen am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie, in: *Wirtschaftsrechtliche Blätter*, 23, S. 11-15.
- Kassim, Hussein*, 2003: Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 83-111.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2010: *Politikgestaltung in der Europäischen Union: Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*. Baden-Baden: Nomos.
- Lafarge, Francois*, 2010: Administrative Cooperation Between Member States and Implementation of EU Law, in: *European Public Law*, 16, S. 597-616.

- Lenk, Klaus, 2009: Organisationsänderung durch Wegsehen, in: *Verwaltung und Management*, 15, S. 241-250.
- Metcalf, Les, 2004: Managing in the European Administrative Space: Developing Capacities for Effective Integration, in: *Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsraum: Beiträge einer Fachtagung*. Baden-Baden: Nomos, S. 151-169.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2009: Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: *Pickel, Susanne/Pickel, Gerd/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlev* (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 465-79.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, 2009: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, in: *SIGMA Paper: No. 44 GOV/SIGMA*.
- Olsen, Johan, 2003: Towards a European Administrative Space?, in: *Journal of European Public Policy*, 10, S. 506-531.
- Page, Edward C., 2003: Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand* (Hrsg.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 162-176.
- Painter, Martin/Peters, B. Guy (Hrsg.), 2010: *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Platthof, Frank, 2010: Amtshilfepflichten der Kommunen, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 65-72.
- Reim, Claudia, 2011: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkung auf die Kommunen am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners, in: *KWI-Arbeitshefte Universität Potsdam*.
- Schliesky, Utz, 2008: Das Ende der deutschen Verwaltung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform, Teil I, in: *Schliesky, Utz* (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*. Kiel: Lorenz-von-Stein Institut, S. 1-32.
- Schmidt, Susanne K., 2009: When Efficiency Results in Redistribution: The Conflict over the Single Services Market, in: *West European Politics*, 32, S. 847-865.
- Schmitter, Philippe C., 2003: Neo-Neofunctionalism, in: *Wiener, Antje/Diez, Thomas* (Hrsg.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, S. 45-74.
- Schulz, Sönke E., 2009: Der E-Government-Begriff der Europäischen Union: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Chance für die Verwaltungsmodernisierung durch E-Government?, in: *Verwaltung und Management*, 15, S. 1-56.
- Schuppan, Tino, 2010: Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus organisatorischer E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.): *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 73-85.
- Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt, 2003: The European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective, in: *International Review of Administrative Science*, 89, S. 9-28.
- Trondal, Jarle, 2010: *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Von Lucke, Jörn/Reinermann, Heinrich, 2000: Speyerer Definition von Electronic Government. *Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Windoffer, Alexander, 2010: Das System des Einheitlichen Ansprechpartners, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 22-36.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder, Heinrich-Heine-Universität-Düsseldorf, Politikwissenschaften, Gebäude 23.31, Ebene 05, Raum 26, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf
E-Mail: Eva.Heidbreder@hhu.de