

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative Verwaltung“, Ausgabe 10/2007. Weitere Infos unter: iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com, Internet: www.innovative-verwaltung.de. © 2007 Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – neue Phase des E-Governments

Organisatorische und technische Voraussetzungen für die Umsetzung

Beschlossen im Dezember 2006, verpflichtet die EU-Dienstleistungsrichtlinie die Mitgliedsstaaten verbindlich, Institutionen einzurichten, die Unternehmen und Selbstständige bei der Etablierung ihrer Dienstleistungen in EU-Ländern als „einheitlicher Ansprechpartner“ unterstützen. Die technische Umsetzung ist kein Problem – wenn die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

Der zurzeit noch übliche und für Unternehmer beschwerliche Weg durch das Ämterlabyrinth, das auch einheimischen Unternehmern Sorgen bereitet, soll zukünftig über diese einheitlichen Ansprechpartner (EAP) in den Ländern abgewickelt werden. Diese neue Institution wird dabei sowohl vor als auch während der Leistungserbringung folgende Aufgaben für ausländische Dienstleister wahrnehmen:

- Informationslieferant, Lotse und Berater im Vorfeld der Erbringung von Dienstleistungen (z. B. bei der Einrichtung einer Niederlassung)
- Berater und Unterstützer für die Antragstellung bei verschiedenen Behörden
- Entgegennahme sämtlicher (elektronischer) Anträge und Unterlagen
- Schnittstelle und zentraler Zugriffspunkt für beteiligte Bewilligungsbehörden
- Abwicklung sämtlicher Verfahren und Formalitäten vor und während der Dienstleistungserbringung, auch mit verwaltungsexternen Institutionen (z. B. Berufsgenossenschaften, Kammern)
- Übermittler von Bewilligungen, Ablehnungen und Rückfragen
- Gebührenabwicklung

Aus diesen Aufgaben lässt sich ableiten, dass eine Verwaltungsdienstleistung im Sinne eines echten „One-Stop-Shops“ erforderlich wird. Der EAP dient als Ansprechpartner und Koordinierungsstelle für sämtliche Anliegen des Unternehmers und führt diese mit den gesetzlichen Anforderungen zu beteiligender Behörden und Einrichtungen zusammen. Wie dieser „einheitliche Ansprechpartner“ institutionalisiert wird, ob z. B. als neue Verwaltungsaufgabe auf Landkreisebene, als Landesbehörde oder als Public-Private-Partnership-Unternehmen, ist gegenwärtig noch offen. Durchaus wahrscheinlich ist, dass unterschiedliche Organisationsformen von „einheitlichen Ansprechpartnern“ in Deutschland parallel existieren werden.

Aus Sicht des Verwaltungsverfahrensrechts gibt es besonderen Regelungsbedarf in Hinblick auf die Verfahrensabwicklung über die EAP, die Rechtsverbindlichkeit von Verfahrensschritten und bezüglich der Umsetzung des von der EU geforderten vollständig elektronischen Ablaufs. Zahlreiche Vorgaben zum Verfahren weichen erheblich von geltenden Rechtsvorschriften bzw. vom Ortsrecht ab (z. B.



Andreas Helm
ist Manager E-Government Solutions und Prokurist der PC-WARE Information Technologies AG, Leipzig



Tilo Auräth
ist Partnermanager E-Government der PC-WARE Information Technologies AG, Leipzig

Verfahrensdauer, Genehmigungsfiktion, Geltungsbereich von Genehmigungen, Anerkennung von Dokumenten). Anpassungsbedarf besteht auch beim Gebührenrecht. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass auf übergreifender Ebene vom Gesetzgeber eine einheitliche Regelung getroffen wird. Eine Anpassung der Verwaltungsverfahrensgesetze mit einer Definition des EAP als neuem Verfahrensmedium ist bereits in der Diskussion.

Das kürzlich von der EU veröffentlichte Handbuch zur Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) konkre-

risch-rechtlichen Herausforderungen steht die öffentliche Verwaltung auch vor neuen technischen Herausforderungen: Institutions-, fach- und kulturübergreifende Prozesse, die im Zusammenhang mit dem Angebot einer Dienstleistung durch ausländische Unternehmer stehen, elektronisch, rechtsverbindlich und sicher umzusetzen.

Aufgrund der definierten Genehmigungsfiktion gibt es zusätzlich die Anforderung, den Zulassungsprozess sehr zügig abzuwickeln. Eine traditionelle Papierakte, die von der Ausländerbehörde über

Meldebehörde, Finanzamt, Amtsgericht, Handwerkskammer und Berufsgenossenschaft bis hin zum Gewerbeamt diverse Institutionen durchläuft, ist dafür ungeeignet. Stattdessen wird eine schnelle und verbindliche elektronische Kommunikation vorgeschrieben. Außerdem sollen die Beantragungsschritte problemlos in elektronischer Form aus der Ferne durchführbar sein.

Die Institution des einheitlichen Ansprechpartners entspricht also einer „virtuellen und integrierten Genehmigungsbehörde“, die bestehende Behörden und Institutionen in den Genehmigungsprozess einbetten muss und als zentrale Kontaktstelle zum Dienstleister fungiert.

Die Institution des einheitlichen Ansprechpartners entspricht also einer „virtuellen und integrierten Genehmigungsbehörde“, die bestehende Behörden und Institutionen in den Genehmigungsprozess einbetten muss und als zentrale Kontaktstelle zum Dienstleister fungiert.

Was bedeutet das für die öffentliche Verwaltung?

In einem ersten Schritt geht es bei der Umsetzung der EU-DLR darum, die Prozesse innerhalb der beteiligten Verwaltungsorganisationen zu vereinfachen und Verfahrensregelungen zu homogenisieren. Das bedeutet, Verfahren können nur durch eine zügige Anpassung der Verwaltungs-

verfahrensregelungen beschleunigt werden. Parallel dazu sind effiziente technische Infrastrukturen zu schaffen, die dem EAP als Werkzeug für die Abwicklung der vielfältigen Anliegen der Unternehmer dienen. Aufgrund der Vielzahl beteiligter Institutionen und der Anforderung, verteilte Prozesse und Zuständigkeiten zu realisieren, ist ein besonderes Augenmerk auf Kollaborationsfähigkeit und Interoperabilität der Systeme zu legen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die meisten Institutionen der öffentlichen Hand aktuell die Aufgabe, geplante Investitionen mit Blick auf die kommende Thematik zu überdenken und gewählte Lösungen auf die Anforderungen der EU-Richtlinie zu überprüfen. Aus informationstechnischer Sicht müssen für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie folgende Anforderungen umgesetzt werden:

- Der elektronische Zugang zum einheitlichen Ansprechpartner und den damit verbundenen Institutionen und Antragsprozessen ist herzustellen. Dabei müssen Informationen, die mit der Etablierung der Dienstleistung verbunden sind, bedarfs- und fallgerecht dargestellt und verarbeitet werden.
- Für sämtliche Dienstleistungsarten (Ausnahmen siehe Negativliste der EU-DLR) müssen aufgrund des Umfangs antragsunterstützende Werkzeuge angeboten werden. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Dienstleistungsarten und lokalen Besonderheiten können diese sehr unterschiedlich sein.
- Elektronische Anträge und Bescheide müssen einen rechtsverbindlichen Charakter erhalten. Authentizität, Integrität, Sicherheit und Vertraulichkeit müssen gewährleistet werden.
- Die je nach Dienstleistungsart beteiligten Fachbehörden, Kammern und sonstigen Institutionen sind in einer Art elektronischem Beteiligungsverfahren zu involvieren – wenn möglich mit direkter Kopplung an vorhandene Fachverfahren und Register.
- Sämtliche internen und externen Vorgänge sowie Korrespondenzen sind revisionssicher und nachvollziehbar zu archivieren und zu protokollieren.



tisiert noch einmal das Anliegen der Richtlinie. Es wird deutlich gemacht, dass der EAP die vollständige und ganzheitliche Betreuung des Dienstleisters zu übernehmen hat und nicht nur im Sinne eines „Durchlaufrhitzers“ Kontaktdaten vermittelt. Deutlich wird außerdem, dass der gesamte Kommunikationsprozess zwischen Dienstleister und EAP (oder ggf. direkt mit einer Bewilligungsbehörde) vom ersten Anliegen bis zur letzten Antwort in elektronischer Form möglich sein muss. Die Möglichkeit eines ausschließlich virtuellen EAP (d. h. ausschließlicher Zugang per Internet) wurde als Option in Erwägung gezogen.

Außer Zweifel steht, dass die EU-DLR ein zentrales Element der vielfältigen E-Government-Initiativen in Deutschland darstellen wird. Neben den organisato-

Elektronischer Zugang zum EAP

Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Ablauf ist der elektronische Zugang zum zuständigen EAP, zu den notwendigen Antragsprozessen und den zahlreichen Informationen, die für die Etablierung von Dienstleistungen notwendig sind. Diese sollen bedarfsgerecht über Web-Portale angeboten werden. In der heterogenen Landschaft des deutschen E-Governments bedeuten nun aber viele EAP auch viele verschiedene Portale. Um dem antragstellenden Dienstleister den Weg zu seinem zuständigen EAP zu ermöglichen, muss in einem ersten Schritt auf Bundesebene ein übergeordnetes Portal mit Regionalisierungsfunktion etabliert werden. Dabei ist anhand eines zu definierenden Merkmals festzulegen, welcher EAP zuständig ist. Dies erscheint einfach, wenn eine örtliche Niederlassung z. B. bei einem Handwerksbetrieb errichtet werden soll. Schwieriger wird es, den richtigen EAP zu identifizieren, wenn keine örtliche Niederlassung aufgebaut wird (z. B. bei „Crossborder-Services“). Die Forderung der öffentlichen Hand, dass Dienstleister eine Vor-Ort-Niederlassung eröffnen müssen, ist im Art. 16 der EU-DLR ausdrücklich untersagt.

Die eigentlichen Online-Dienstleistungen werden den Unternehmen auf den Portalen der EAP angeboten. Analog zu den inzwischen etablierten Lebenslagen sind nun auch „Dienstleistungslagen“ abzubilden. Je nach Dienstleistungsart und weiteren Erfordernissen sollten sämtliche mit der Eröffnung und Wahrnehmung der Dienstleistung verbundenen Vorgänge zwischen öffentlicher Hand und Unternehmer durch das Portal unterstützt werden. Auch der EAP selbst nutzt das Portal für die Bearbeitung der einzelnen Vorgänge und für die Weiterleitung an die Genehmigungsstellen. Hier sind eine Art Vorgangsverwaltung und ein Vorgangsmoitoring integrativ zu berücksichtigen.

Um eine Verbindlichkeit der ausgetauschten Informationen zu gewährleisten – sowohl zwischen Dienstleister und EAP, als auch zwischen EAP und beteiligten Stellen –, sollten qualifizierte elektro-

nische Signaturen eingesetzt werden. Hier würde es sich z. B. anbieten, als Abschluss einer benutzergeführten Beantragung ein Formular zu generieren, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen und mittels des Transportstandards OSCI zu transportieren. Die PC-WARE AG arbeitet zurzeit gemeinsam mit dem Fraunhofer FOKUS an einer prototypischen Metaformular-Lösung, in der die Informationsbedürfnisse verschiedener Bewilligungsbehörden berücksichtigt sind.

Verwaltungsdienstverzeichnisse

Ein großes Manko des öffentlichen Dienstes – nicht nur in Deutschland – ist der aufwendige Prozess des Recherchierens von Zuständigkeiten und dazugehörigen elektronischen Diensten. Durch die Vielschichtigkeit der Dienstleistungsarten und die wachsende Anzahl lokaler Besonderheiten in einem europäischen Rahmen wachsen hier die Herausforderungen effizienter E-Government-Dienste. Klar formuliert ist die Anforderung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nach transparenter Darstellung sämtlicher Dienstleistungsarten (Ausnahmen beschreibt die durch die EU-DLR definierte Negativliste) und der dazu gehörenden antragsunterstützenden Instrumente.

Im Rahmen der Realisierung der elektronischen Rückmeldungen sind in Deutschland Dienstverzeichnisse entstanden, die es Nutzern ermöglichen, zuständige Meldebehörden und deren elektronische Zugänge automatisch herauszufinden. Etwas ähnliches ist es auch für die verschiedenen Fachkontexte notwendig, die im Zusammenhang mit der EU-DLR stehen (z. B. Gewerberegister, Handelsregister, Steuerverfahren). Der Aufbau solcher Dienstverzeichnisse auf länderübergreifender Ebene ist eine wichtige vorbereitende Maßnahme, die zentral gesteuert werden sollte.

Effektiver Datenaustausch

Essentielle Voraussetzung für ein funktionierendes Dienstleistungsnetzwerk

von einheitlichen Ansprechpartnern mit direktem Zugang zu den Genehmigungsbehörden aller Verwaltungsebenen ist ein schneller und verbindlicher Datenaustausch. Integrationsframeworks bilden dabei die technische Schnittstelle zwischen dem Front-End des EAP und dem Verwaltungs-Back-End (z. B. dem Fachverfahren einer Kammer). Unter Nutzung von Verwaltungsdienstverzeichnis kann ein Framework per „Content-based Routing“ entscheiden, bei welchem Sachverhalt welche Fachbehörde zu involvieren ist.

Gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung entwickelt PC-WARE eine modulare und skalierbare Plattform, die technische Anforderungen moderner E-Government-Dienstleistungen und erste Dienstleistungen im Rahmen der Umsetzung der EU-DLR abbildet. Wesentliches Ziel ist dabei, vorhandene Prozesse schnell und flexibel zu integrieren. Das betrifft zum einen Prozesse, die im Hintergrund automatisiert ablaufen. Fachverfahren und Dienste werden gekoppelt und inhaltsbezogene Nachrichten an die richtigen Stellen weitergeleitet. Zum anderen werden vorgangsbezogene Workflows unterstützt, bei denen manuelle Eingriffe durch einen Bearbeiter (Antragsteller, Mitarbeiter beim EAP oder Sachbearbeiter in einer Genehmigungsbehörde) notwendig sind. Für die sichere und verbindliche Kommunikation wird der Standard OSCI genutzt. Zur Unterstützung der Antragstellung werden Metaformulare bereitgestellt, die alle relevanten Antragsdaten der einzelnen Fachbehörden in einem einzigen Prozess abfragen. Die Antragsdaten gehen bei einem Anliegenmanager ein und werden über vordefinierte Workflows weitergeleitet. Die Verteilung der Daten an die nachgeordneten Behörden erfolgt bedarfsgerecht über ein Integrationsframework.

Weitere Informationen zu diesem Thema erhalten Sie bei der **PC-Ware Informations Technologies AG, Andreas Helm, E-Mail: andreas.helm@pc-ware.de**, und **Tilo Auräth, E-Mail: tilo.auraeth@pc-ware.de**. ●