

Deutschland-Online-Vorhaben IT-Umsetzung der Europäischen Dienst- leistungsrichtlinie

Projektbericht (Kurzfassung)

Stand: 26.11.2008

Vorbemerkung

Der vorliegende Kurzbericht stellt die komprimierte Zusammenfassung der Ergebnisse des Projekts Deutschland-Online Dienstleistungsrichtlinie dar. Er richtet sich an Leser, die sich lediglich einen schnellen Überblick verschaffen und sich nicht vertieft mit Einzelaspekten befassen wollen. Deshalb werden die einzelnen Themen lediglich in kompakter Form angerissen. Die Übersicht ist nicht dazu bestimmt, den Projektbericht, in dem die Ergebnisse der Projektarbeit umfassend dargestellt sind, zu ersetzen. Die Struktur entspricht der Gliederung des Hauptdokuments, so dass sich die Verbindung zwischen dieser Kurzfassung mit der ausführlichen Version leicht herstellen lässt.

Der Projektbericht wird von den Federführern des Projekts, dem Land Baden-Württemberg (vertreten durch das Innenministerium Baden-Württemberg) und dem Land Schleswig-Holstein (vertreten durch das schleswig-holsteinische Finanzministerium) vorgelegt. Er hat das Ziel, den Verantwortlichen auf allen Verwaltungsebenen und bei den Kammern einen Handlungsleitfaden für eine im nationalen und europaweiten Kontext zielführende IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zu geben.

Die Zusammenführung und Dokumentation der Projektergebnisse wurde vom Projektteam Dienstleistungsrichtlinie nach einer Vielzahl von Arbeitsgruppensitzungen mit Teilnehmern aus der Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung, Mitgliedern der KoopA-AG „Technische Umsetzung der DL-RL“ und der Kammern erstellt. Der überwiegende Teil der Inhalte des Projektberichtes wurde dort diskutiert und entwickelt.

Federführer und Projektleitung des Deutschland-Online Vorhabens Dienstleistungsrichtlinie danken allen Beteiligten herzlich für ihren Einsatz, den sie in vielen Fällen neben ihren regulären Tätigkeiten geleistet haben! Besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitsgruppen des Projektes, die durch die lebhafteste Diskussion und ihre konstruktiven Beiträge das Projektergebnis erst ermöglicht haben.

Der Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government hat am 01.10.2008 einen Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans Deutschland-Online an die Regierungschefs des Bundes und der Länder abgestimmt und darin folgende Beschlussempfehlung zum DOL-Vorhaben Dienstleistungsrichtlinie gegeben:

„Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder empfehlen, die Ergebnisse des Projekts IT-Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie bei der weiteren Umsetzung in den Ländern zu berücksichtigen. Die weitere Begleitung der IT-Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2009 durch das Projekt wird befürwortet.“

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder werden sich in ihrer gemeinsamen Besprechung am 18.12.2008 mit dem Bericht befassen.

Der Projektbericht mit Anlagen sowie die Beiträge der Partner des Projekts Deutschland-Online Dienstleistungsrichtlinie stehen unter www.deutschland-online.de/dienstleistungsrichtlinie zum Download bereit.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	2
Zusammenfassung	4
A. Einführung	6
B. Strategischer Gesamtansatz und Stufenkonzept für die Umsetzung	10
C. Recht, Organisation und Prozesse	13
D. Vorschläge für die Umsetzung der Informationspflichten und der elektronischen Verfahrensabwicklung	15
E. IT-Rahmenarchitektur	16
F. Handlungsempfehlungen für zuständige Stellen und Träger des Einheitlichen Ansprechpartners.....	17
G. Weiteres Vorgehen	18
Anlagenverzeichnis.....	19

Zusammenfassung

Der Projektbericht dokumentiert die Ergebnisse zu fünf zentralen Aspekten. Die nachfolgende Übersicht beschreibt die einzelnen Untersuchungsfelder und die wesentlichen Resultate:



Der **Integrationsansatz** zielt darauf ab, bestehende technische und organisatorische Lösungsansätze aus anderen Projekten oder aus der Verwaltungspraxis („Good Practice“) aufzugreifen, zu einem Gesamtkonzept zusammenzuführen und für die betroffenen Verwaltungsbereiche allgemein nutzbar zu machen.

Das **Stufenkonzept** für die IT-Umsetzung der DL-RL ist pragmatisch ausgerichtet: Es sieht zunächst eine „**1:1-Umsetzung**“ der Richtlinie vor, lässt sich jedoch nachträglich ausbauen, um in einer späteren Umsetzungsstufe vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse verwirklichen zu können. Dieses Vorgehensmodell unterscheidet zwischen obligatorischen und optionalen Aufgaben:

- **Stufe 1:** Umsetzung der IT-Mindestanforderungen (elektronische Verfahrensabwicklung zwischen DL und EA bzw. ZB) bis Ende 2009
- **Stufe 1+:** Umsetzung der IT-Mindestanforderungen plus Erweiterungsoptionen je nach Voraussetzungen der betreffenden Gebietskörperschaften bis Ende 2009
- **Stufe 2:** vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse 2010 ff. (Umsetzungshorizont fünf bis acht Jahre)

Dieses Stufenkonzept berücksichtigt die heute in Bund, Ländern, Kommunen und Kammern eingesetzten IT-Lösungen als Grundlage für die IT-Umsetzung der DL-RL und zielt darauf ab, möglichst keine neuen (eigenständigen) Portale oder andere Infrastrukturen aufzubauen.

Mit diesem Ansatz wird das **Ziel der Bundesregierung**, bis 2012 eine vollständige elektronische Abwicklung aller geeigneten Kommunikationsvorgänge zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erreichen, mit einbezogen, eine wirtschaftlich notwendige Synergie zwischen den verschiedenen Deutschland-Online Vorhaben ermöglicht und insgesamt der Auf- und **Ausbau von E-Government in Deutschland** unterstützt.

Die Anpassung der **rechtlichen Rahmenbedingungen** an die Erfordernisse des E-Government ist noch nicht abgeschlossen. Der Projektbericht zeigt **offene Fragen** auf und skizziert **Lösungsmöglichkeiten**.

Für die elektronische Verfahrensabwicklung und Verwaltungszusammenarbeit im Sinne der Richtlinie wurden **Prozessmodelle** definiert, diese bieten eine gute **Grundlage bzw. Orientierung** für die individuelle Definition von Soll-Prozessen und die Ausgestaltung der Arbeitsteilung im jeweiligen Bereich der Einheitlichen Ansprechpartner (EA). Zur Unterstützung der EA in ihrer Rolle als Verfahrensmittler wird zudem vorgeschlagen, **Geschäftsprozessregister** und **Verfahrensregister** aufzubauen.

Gerade im Bereich der DL-RL bietet sich die **Standardisierung von Informationen und Verfahrensabläufen** an. Der Ansatz des „föderativen Informationsmanagements“ zeigt hierzu Lösungsmöglichkeiten auf. Er ergänzt sich mit Aktivitäten der EU-KOM und anderer Mitgliedstaaten zum Aufbau gemeinsamer Informations- und Serviceangebote im Sinne von **Content-Syndication**.

Die entwickelte **IT-Rahmenarchitektur** verfolgt einen **generischen Ansatz**, um die stark heterogene IT-Infrastruktur der deutschen Verwaltung in einem Modell aufzufangen. Die skizzierte Rahmenarchitektur bildet somit eine gute Grundlage, um Vorort eine **Bestandsaufnahme** zu machen und zu analysieren, welche Funktionskomponenten noch fehlen, um zumindest die Anforderungen der Umsetzungsstufe 1 erfüllen zu können.

Die **Handlungsempfehlungen** im Projektbericht stellen keine „Bauanleitung“, sondern sollen auf Stolpersteine hinweisen, die von den betreffenden Verwaltungsbereichen beachtet werden sollten.

Der Projektbericht wird ergänzt durch **Beiträge von Partnern** aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung.

Insgesamt wurde mit den entwickelten Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen sowie den umfangreichen Beiträgen der Projektpartner ein großer **„Steinbruch“** geschaffen, der für die Entwicklung dezentraler Umsetzungskonzepte genutzt werden kann.

A. Einführung

Zielsetzung und zentrale Inhalte der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt - EG-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL¹) ist am 28. Dezember 2006 in Kraft getreten. Sie ist innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umzusetzen sowie in der nationalen Verwaltungspraxis zu implementieren. Wesentliches Ziel der Richtlinie ist es, den Binnenmarkt auch im Bereich des Dienstleistungssektors zu realisieren und daher die Hürden für die Ansiedlung von Unternehmen sowie die Aufnahme und Ausübung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die in behördlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren bestehen, abzubauen.

Zentrale Inhalte der Richtlinie sind die Pflicht zur Einrichtung sog. einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 DL-RL) über die die Dienstleister alle für die Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeit relevanten Informationen abfragen und die notwendigen Verfahren und Formalitäten abwickeln können. Außerdem gehören dazu der Anspruch der Dienstleistungserbringer auf vollständige elektronische Verfahrensabwicklung (Art. 8 DL-RL), die Genehmigungsfiktion bei Nichteinhaltung der vom deutschen Gesetzgeber zu regelnden Fristen für Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 4 DL-RL) sowie die weitreichenden Vorschriften über die europäische Amtshilfe (Art. 28 ff. DL-RL) aller Genehmigungsbehörden in einem europäischen Behördennetz (Art. 32 DL-RL) auf der Basis einer europaweiten Datenbank, dem sog. Internal Market Information System (IMI, Art. 34 DL-RL). Entscheidend ist aber im Hinblick auf die Aufgabenstellung des Deutschland-Online-Vorhabens Dienstleistungsrichtlinie, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den Einheitlichen Ansprechpartner (EA) oder die zuständige Stellen² abzuwickeln sein müssen. Damit müssen alle mit Aufgaben der Wirtschaftsüberwachung betrauten Behörden in einem europaweiten elektronischen Behördennetzwerk zusammenarbeiten.

Diesen gemeinschaftsrechtlich verpflichtenden Vorgaben genügt die deutsche Verwaltung derzeit nicht: Eine einzige, einheitliche Anlaufstelle für Genehmigungsverfahren existiert ebenso wenig wie die für den Dienstleistungserbringer durchgängige medienbruchfreie Abwicklung von wirtschaftsrelevanten Genehmigungsverfahren. Vor allem die nun vorgegebene elektronische Abwicklung von wirtschaftsrelevanten Genehmigungsverfahren wirft in einem föderalen Verwaltungssystem neben den bereits bekannten verwaltungspraktischen Schwierigkeiten erhebliche rechtliche Probleme auf, die bis Ende 2009 einer Lösung bedürfen.

Auftrag des Projekts

Da mit der DL-RL erstmals eine rechtliche Vorgabe zur Realisierung von E-Government-Anwendungen existiert, die aufgrund des Anwendungsvorrangs des Europäischen Gemeinschaftsrechts zudem dem nationalen Recht vorgeht, wurde in der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin vom 14. Juni 2007 die Erweiterung des Aktionsplans Deutschland-Online um das Vorhaben „Nationale IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“ beschlossen. Der vorliegende Projektbericht wurde auf der Grundlage dieses Beschlusses erstellt.

Der Beschluss lautet wie folgt:³

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder fassen folgenden Beschluss:

IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder begrüßen den Vorschlag des Arbeitskreises der E-Government-Staatssekretäre für ein Vorhaben „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ unter Federführung Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins sowie unter Be-

¹ Amtsblatt der Europäischen Union 376/36 vom 27. Dezember 2006

² Genehmigungs- und Anzeigebehörden sowie Kammern

³ Protokoll über die Ergebnisse der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 14. Juni 2007 in Berlin

teilung des Bundes und des Deutschen Landkreistages und fassen folgenden Beschluss:

Der am 22. Juni 2006 beschlossene Aktionsplan Deutschland-Online wird um folgendes prioritäre Vorhaben ergänzt:

„3 d) Nationale IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Federführung Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein):

„Die EU-Dienstleistungsrichtlinie enthält erstmals eine Vorgabe an die Mitgliedstaaten, eine elektronische Abwicklung von wirtschaftsrelevanten Genehmigungsverfahren zu realisieren (E-Government-Anwendungen wie z.B. Gewerbeanzeige). Ziel des Vorhabens ist es, ein Modell („Blaupause“) für die IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu entwickeln und zu erproben. Dies soll bis Mitte 2008 nach Erarbeitung des abgestimmten Pflichtenheftes erfolgen. Dabei sind die infrastrukturellen Anforderungen auf nationaler Ebene und im europaweiten Kontext zu definieren, die erforderliche IT-Unterstützung für die medienbruchfreie Verfahrensabwicklung zu beschreiben, eine geeignete IT-Architektur zu entwickeln sowie technische Standards (insbes. im Hinblick auf Schnittstellen) vorzuschlagen. Die Projektbeteiligten werden dabei die technischen Anforderungen hersteller- und produktneutral entwickeln. Darüber hinaus werden die rechtlichen und organisatorischen Anforderungen aufgezeigt, die aus der elektronischen Verfahrensabwicklung resultieren.

Die Federführung des Projekts übernehmen die Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein unter Mitwirkung des Deutschen Landkreistages. Den Kammern soll eine Mitwirkung angeboten werden. Dabei erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und dem von der Wirtschaftsministerkonferenz eingesetzten Bund-Länder-Ausschuss „Dienstleistungswirtschaft“, dem weiterhin die Entwicklung eines Gesamtkonzepts zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und einer entsprechenden Meilensteinplanung obliegt.

Der Deutsche Landkreistag wirkte stellvertretend für die drei kommunalen Spitzenverbände im Projekt mit. Die Kammern haben die angebotene Mitwirkung angenommen und waren durch den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und den Zentralverband des Handwerks (ZDH) ebenfalls im Projekt (Projektlenkungsgruppe) vertreten. Der Bundesverband Freier Berufe (BFB) entsandte Mitglieder in die Arbeitsgruppen des Projekts.

Der Projektbericht soll dazu beitragen, dass der europarechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der DL-RL in dem kurzen zur Verfügung stehenden Zeitraum bis Ende 2009 auch tatsächlich nachgekommen werden kann.

Projektorganisation

Für die Steuerung des Projektes wurde eine Projektlenkungsgruppe (PLG) eingesetzt. Neben dem den Vertretern der Federführerländer Baden-Württemberg und Schleswig-Holsten sind daran gemäß Projektauftrag folgende Einrichtungen beteiligt: Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertreten durch den Deutschen Landkreistag, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, sowie Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Mit der Projektsteuerung haben die Federführerländer einen gemeinsamen Projektleiter beauftragt. Aufgabe des Projektleiters war es auch, das Projekt Dienstleistungsrichtlinie - insbesondere durch Vorträge - in der Fachöffentlichkeit, sowie den Abstimmungsgremien des Bundes und der EU-Kommission zu vertreten.

Wichtig für den erfolgreichen Aufbau der notwendigen interoperablen IT-Infrastruktur für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ist, dass, Länder, Kommunen und Kammern kooperieren, unabhängig davon wie die Verortungsentscheidungen zum EA in den Ländern ausgefallen sind oder ausfallen werden. Das Projekt hat deshalb einen Umsetzungsansatz entwickelt, der drei Leitsätzen folgt:

- Partizipativ: Die zentralen Akteure der Verwaltungsebenen Bund, Länder und Kommunen und die Kammern werden in die Projektarbeit aktiv eingebunden; außerdem werden Wissenschaft und IT-Wirtschaft am Vorhaben beteiligt.

- Integrativ: Ergebnisse aus anderen E-Government-Projekten, v. a. aus dem Aktionsplan Deutschland-Online werden aufgegriffen und in den Lösungsansatz für die Umsetzung der DL-RL integriert. Es werden Umsetzungsvorschläge gemacht, die bestehende IT-Lösungen in den Ländern und auch bei Kommunen und Kammern berücksichtigen.
- Iterativ: Lösungen aus einem Guss in einem Anlauf sind bei diesem komplexem Vorhaben unmöglich. Lösungsansätze müssen deshalb dem SOA-Prinzip folgen und immer wieder überprüft und neuen Erkenntnissen und Entwicklungen angepasst werden.

Auf Grundlage dieses Projektverständnisses wurden von der PLG Arbeitsgruppen zu drei Schwerpunktthemen eingesetzt:

- AG 1 „Recht, Organisation und Prozesse“
- AG 2 „Portale“
- AG 3 „IT-Architektur“

Bei der Besetzung der Arbeitsgruppen wurde auf eine Einbindung aller relevanten Gruppierungen geachtet. Neben Vertretern der beiden Bundesministerien BMI und BMWi haben sich Vertreter der Länder, der Kommunen und der Kammerorganisationen intensiv an den Arbeitsgruppen beteiligt. Außerdem erfolgte eine inhaltliche und personelle Verzahnung mit dem Projekt „Technische Umsetzung der DL-RL“ des Kooperationsausschusses Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA-ADV) von Bund, Ländern und Kommunen.

Den Unternehmen aus der IT-Branche, öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistern und Wissenschaftseinrichtungen wurde angeboten, sich als Projektpartner in das Vorhaben einzubringen. Unter den Projektpartnern sind kleinere Firmen und öffentliche IT-Dienstleister ebenso vertreten wie DAX-Unternehmen. Die jeweiligen Interessenverbände BITKOM (Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.) und Vitako (Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V) haben sich ebenfalls in die Projektarbeit eingebracht.

Die Projektpartnerschaften haben sich bewährt. Die IT-Branche nimmt das Angebot, sich mit der Verwaltung auszutauschen gut an. Die Verzahnung der wissenschaftlichen Begleitprojekte führte zur eigenständigen Kooperation zwischen einzelnen Akteuren.

Rahmenbedingungen für die IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der DL-RL sind durch nationale sowie durch europäische Faktoren geprägt, die unmittelbaren Einfluss auf die Umsetzungsaktivitäten haben.

Der Verwaltungsaufbau und die IT-Landschaft der Mitgliedsstaaten (MS) sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dadurch sind unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen gegeben, die zudem mit einem divergierenden Aufgabenverständnis verbunden sind. Aus diesem Grunde hat die Europäische Kommission (EU-KOM) ein Umsetzungshandbuch (vgl. Anlage A 8)⁴ herausgegeben, das die Regelungen der DL-RL präzisiert und den Mitgliedsstaaten Orientierung bei ihren Umsetzungsbemühungen geben soll. Dennoch ist eine einheitliche europäische Umsetzungsstrategie bisher nicht zu erkennen.

Die Zusammenarbeit der MS mit der EU-KOM findet im Wesentlichen in einer Expertengruppe zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie unter der Federführung der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen (Internal Market/DG Services) statt. Die Sitzungen der Expertengruppe werden gemeinsam mit der Generaldirektion INFSO (Information Society) und der Generaldirektion DIGIT (Informatics/IDABC) organisiert. Die gemeinsamen Veranstaltungen der beteiligten Generaldirektionen sind sehr begrüßenswert, allerdings ist festzustellen, dass der Umsetzungshorizont der Dienstleistungsrichtlinie und die Planungen der Generaldirektionen INFSO und DIGIT etwa zur Bereitstellung wichtiger europäischer Interoperabilitätslösungen in den Bereichen E-Identity und Signatur im Vorfeld offensichtlich nicht aufeinander abgestimmt wurden. Die hierfür gestarteten Projekte⁵ werden erst für einen Zeitraum nach 2010 verwertbare Ergebnis-

⁴Download unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Wirtschaftsraum-Europa/dienstleistungsrichtlinie.html>

⁵ Das Projekt PEPOL (Pan European Public Procurement Online) hat zum Ziel, die elektronische Kommunikation zwischen Liefere-

se liefern. Aus diesem Grund muss an diesen wichtigen Bereichen für die Umsetzung der DL-RL bis Ende 2009 z.T. auf „Übergangslösungen“ zurückgegriffen werden.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des EU ICT Policy Support Programme (ICT PSP) ein 7 Millionen EURO Projekt über weitergehende Implementierungen der DL-RL ausgeschrieben (Large Scale Pilot)⁶. Die Ausschreibung richtet sich direkt an die EU-Mitgliedsstaaten und endet am 9. September 2008. Das Projekt gliedert sich in sechs unterschiedliche Arbeitspakete (sog. Work-Packages) und zielt darauf ab, aufbauend auf den nationalen Umsetzungen der Mitgliedsstaaten zur DL-RL, Interoperabilität der Lösungen im europäischen Kontext herzustellen⁷.

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ist ein komplexer Prozess mit einer Vielzahl von Beteiligten auf allen staatlichen Ebenen. Eine zentrale Umsetzungsrolle kommt in vielen Bereichen vor allem den Ländern zu. Dies gilt insbesondere für die notwendigen verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen wie die Einführung "Einheitlicher Ansprechpartner", die Nutzung des europäischen Amtshilfesystems IMI (außer National Contact Point) und die IT-Umsetzung (außer deutschlandweite Erschließungstechniken). Die Bundesregierung koordiniert diesen Prozess zwischen den Ländern und gegenüber der Europäischen Kommission, ist dabei jedoch an die im föderalen System bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen gebunden. Aus diesem Arbeitszusammenhang heraus ist es zwar gelungen, ein länderübergreifendes Aufgabenprofil für den EA abzustimmen und Verortungsmöglichkeiten zu definieren, die Lösungsstrategien der Länder differieren aber erheblich. Es zeichnet sich ab, dass sich eine heterogene EA-Landschaft herausbildet. Die technischen und organisatorischen Herausforderungen, die sich hieraus ergeben, müssen bewältigt werden.

Im Kontext von Deutschland-Online wurde mehrfach die zersplitterte IT-Infrastruktur der deutschen Verwaltung problematisiert. Mit DOL-Standardisierung und DOL-Infrastruktur (DOI) wurden Projekte aufgesetzt, die strategisch diesem strukturellen Mangel entgegen wirken sollen. Für die Umsetzung der DL-RL sind bei der behörden- und verwaltungsebenenübergreifenden Zusammenarbeit jedoch schnell greifende Standards erforderlich, die Interoperabilität gewährleisten. Dieser Umstand erschwert nicht nur die Umsetzung auf nationaler Ebene, sondern auch im europäischen Kontext.

Die Komplexität notwendiger technischer Lösungen für die Umsetzung der DL-RL ist ganz wesentlich von den Ergebnissen des Normenscreening und dem Katalog der einzubeziehenden Genehmigungen abhängig. Wenn etwa die rechtlichen Vorgaben für die (elektronische) Verfahrensabwicklung vereinfacht werden, hat dies Auswirkungen auf die IT-Anforderungen. Gleichwohl kann die Umsetzung in den Ländern angesichts der knappen Frist nicht auf die Ergebnisse des Normenscreenings warten. Bei der IT-Umsetzung der DL-RL muss deshalb dem bestehenden Rechtsrahmen Rechnung getragen werden.

Vor dem Hintergrund der europäischen und nationalen Rahmenbedingungen muss die ohnehin sehr knapp bemessene Umsetzungsfrist für die DL-RL von nur drei Jahren sehr kritisch bewertet werden. Der Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene zeigt, dass einige MS deutliche Schwierigkeiten haben, die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten und voranzutreiben. Deutschland liegt mit seinen Umsetzungsaktivitäten vergleichsweise weit vorne, es kristallisieren sich aber im föderalen Staatsaufbau sehr unterschiedliche Lösungen heraus. Vielerorts stehen die konkreten organisatorisch-technischen Umsetzungsmaßnahmen noch am Anfang, so dass noch die Chance besteht, durch eine übergreifende Koordination weitgehend „einheitliche Umsetzungslösungen“ im Sinne der Wirtschaftsministerkonferenz⁸ herzustellen.

ranten und den öffentlichen Auftraggebern voranzutreiben und europaweit zu vereinheitlichen. Jedes Unternehmen in Europa soll mit jedem öffentlichen Auftraggeber in jedem EU-Mitgliedsstaat auf der Basis standardisierter Verfahren elektronisch kommunizieren können. In diesem Zusammenhang sollen auch die europäischen Signaturlösungen interoperabel gemacht werden (<http://www.peppol.eu>); das Projekt Stork beschäftigt sich mit der mitgliedsstaatenübergreifenden Interoperabilität im Bereich E-Identity (<http://www.eid-stork.eu>)

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/ict_psp_wp2008.pdf

⁷ Die sechs vorgesehenen Arbeitspakete gliedern sich voraussichtlich in folgende Bereiche: WP 1: Content-Syndication, WP 2: eDocuments, WP 3: Interoperable delivery, WP 4: Services directory, WP 5: Experiment with Professions und ein spezielles WP: Administration and Management of the pilot. Deutschland beabsichtigt sich insbesondere für die Themen Interoperable delivery und Services Directory zu engagieren.

⁸ Vgl. Kapitel B.I.

B. Strategischer Gesamtansatz und Stufenkonzept für die Umsetzung

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat bei ihrer Sitzung Anfang Juni 2007 (Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 4./5. Juni 2007 in Eisenach) einstimmig bekräftigt, dass die Umsetzung der DL-RL entschlossen dazu genutzt werden muss, Erleichterungen im Dienstleistungsbereich zu erzielen und **servicefreundliche Verwaltungsstrukturen** in Deutschland zu stärken. Hiervon sollen nach dem Willen der Landeswirtschaftsminister in- und ausländische Dienstleister profitieren. Aus Effizienzgesichtspunkten und um ein stimmiges System für die Dienstleister zu erreichen, streben die Länder unter Berücksichtigung der föderalen Strukturen **weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen** an.⁹ Ob dies langfristig gelingt, wird von dem ernsthaften Bemühen um gemeinsame Absprachen zwischen den Verwaltungsebenen abhängen.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der DL-RL liegt im Wesentlichen bei den Ländern. Diese setzen den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die Umsetzung der DL-RL in ihrem Verantwortungsbereich. Die wesentliche Last bei der operativen Umsetzung tragen aber vor allem die zahlreichen Einrichtungen, die als Einheitlicher Ansprechpartner fungieren werden oder im Sinne der Richtlinie als „zuständige Stelle“ für die fachliche Aufgabenwahrnehmung zuständig sind. Alle betroffenen Einrichtungen bzw. Träger werden ihr Informations- und Serviceangebot überprüfen und anpassen müssen.

Zukünftig muss es für Dienstleister möglich sein, auf relativ einfachem Wege für die Erbringung ihrer Leistung oder auch für die Gründung ihres Unternehmens relevante Verfahren und Formalitäten einzuleiten. Für die Implementierung einer elektronischen Verfahrensabwicklung ist es deshalb wichtig, Informationsangebote und Funktionalitäten einfach zu strukturieren und zu verknüpfen. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um eine rein technische Aufgabe, sondern dies ist ebenso eine Frage der Gestaltung und der Aufbereitung der Inhalte.

Das Konzept zur IT-Umsetzung der DL-RL trägt diesen Anforderungen Rechnung, ist pragmatisch ausgerichtet und geht von einer **1:1-Umsetzung** aus. Es zielt jedoch darauf ab, in einer späteren Ausbaustufe, vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse sowohl im Verhältnis Wirtschaft zu Verwaltung als auch im Verhältnis Verwaltung zu Verwaltung (einschl. Kammern) zu ermöglichen.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sich die für die Umsetzung der DL-RL auf bzw. ausgebauten E-Government-Infrastrukturen auch für andere Online-Angebote der Verwaltung nutzen lassen. Daher kann mit einer so verstandenen IT-Umsetzung der DL-RL der weitere Ausbau des E-Government in Deutschland insgesamt verstärkt werden¹⁰, was allerdings einen strategischen Ansatz voraussetzt, der über die Erfüllung der Mindestanforderungen der DL-RL hinausgeht und vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse anvisiert.

Um dieses strategische Ziel zu erreichen, reicht es nicht aus, sich allein auf die Lösung der IT-Aufgaben (Anwendungen und Dienste, IT-Infrastruktur) zu konzentrieren. Vielmehr muss ein ganzheitlicher Lösungsansatz verfolgt werden. So sind bei der Entwicklung einer Umsetzungsstrategie auch und vor allem die Dimensionen Organisation, Prozesse und Wissensmanagement zu berücksichtigen. Die Einflussfaktoren auf diese Gestaltungsbereiche unterliegen ständigen Veränderungen. So wandeln sich beispielsweise die rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. die politischen Zielvorgaben oder technische Innovationen eröffnen neue Möglichkeiten. Die Umsetzung der DL-RL muss diesen permanenten Transformationsprozess der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen, um auch zukünftige Veränderungen der Rahmenbedingungen antizipieren zu können. Vor diesem Hintergrund wird für die IT-Umsetzung der DL-RL ein Stufenkonzept vorgeschlagen, dass dem unmittelbaren Umsetzungszwang der DL-RL („1:1-Umsetzung“) ebenso Rechnung trägt, als auch politischen Zielen, wie z.B. der Umsetzung der iD2010-Strategie¹¹ der Bundesregierung.

⁹ Internetseite des BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Wirtschaftsraum-Europa/dienstleistungsrichtlinie,did=210258.html>

¹⁰ Dieses Verständnis liegt auch einigen Umsetzungsprojekten in den Ländern zugrunde, in denen die DL-RL als Treiber für E-Government betrachtet wird.

¹¹ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/informationsgesellschaft.html>

Stufe 1: Umsetzung der IT-Mindestanforderungen bis Ende 2009 („1:1 Umsetzung“). Erfüllung der Informationspflichten mit dezentralen Mitteln; elektronische Verfahrensabwicklung zwischen DL und EA bzw. DL und ZB, Mailkommunikation zwischen EA und ZS.

- Ziel ist es, im ersten Umsetzungsschritt den Informationspflichten zu genügen und E-Government-Services an der Schnittstelle zum Kunden der Verwaltung (Front Office) zu realisieren. Damit wird den Anforderungen der DL-RL voll Rechnung getragen. Wie die deutsche Verwaltung intern zusammen arbeitet, wird in der DL-RL nicht vorgegeben. **Ländern, Kommunen und Kammern ist frei gestellt, dauerhaft auf dieser Stufe zu arbeiten.**

Stufe 1+: Umsetzung der IT-Mindestanforderungen plus optionale Funktionen (je nach Ausgangsvoraussetzung bei den betreffenden Gebietskörperschaften) bis Ende 2009.

- Stufe 1+ stellt den (fließenden) Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 dar. Stufe 1+ ist abhängig von den jeweiligen technischen und organisatorischen Möglichkeiten in den betreffenden Verwaltungs- bzw. Kammerbereichen und variiert demzufolge stark. In Bezug auf die Informationspflichten werden erste standardisierte Informations- und Serviceangebote zentral zur Verfügung gestellt und dezentral genutzt.

Stufe 2: Vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse 2010 ff. (Umsetzungshorizont fünf bis acht Jahre); zusätzlich Aufbau eines zentralen Informationsproviders (Informationsdatenbank) mit umfassendem Informationsangebot: Inhalte können automatisiert in dezentrale Portale übernommen werden.

- Wirtschaft und Wissenschaft aber auch Verwaltungen, die besonders wirtschaftliche und integrierte Lösungen anstreben, weisen darauf hin, dass weitergehende Überlegungen in Richtung einer medienbruchfreien Verfahrensabwicklung anzustellen sind. Diesen Überlegungen trägt der Projektbericht mit der Beschreibung einer medienbruchfreien Verfahrensabwicklung auch zwischen den beteiligten Verwaltungsebenen Rechnung.
- Eine solche medienbruchfreie elektronische Verfahrensabwicklung mit Prozessoptimierung inkl. eines erweiterten Einsatzes von Informationstechnik im Back Office und Integration der E-Government-Services kann erst ab 2011ff. zunächst bei den quantitativ und qualitativ wichtigsten Leistungen realisiert werden. Im Bericht werden dazu Optimierungspotenziale aufgezeigt, um die Ziele einer bestmöglichen Serviceorientierung und Wirtschaftlichkeit der angestrebten Lösung erreichen zu können. Anschließend wird beschrieben, welche Schlussfolgerungen sich aus der übergeordneten Aufgabenstellung ergeben, einheitliche Umsetzungslösungen zu realisieren und dadurch servicefreundliche Verwaltungsstrukturen zu stärken.

Ziel ist es, in einem ersten Umsetzungsschritt in **Stufe 1** den Informationspflichten der Richtlinie zu genügen und erforderliche E-Government-Services an der Schnittstelle zwischen EA und Dienstleistungserbringer zu realisieren.

Da bei der technischen Umsetzung der Vorgaben zur elektronischen Verfahrensabwicklung der Entwicklungsstand in den Ländern zu berücksichtigen ist, der teilweise über die Erfordernisse der Richtlinie hinausgeht, werden für die IT-Rahmeninfrastruktur darüber hinaus teilweise Meilensteine definiert, die – als **Stufe 1+** – in einer ersten Umsetzungsphase realisiert werden sollten, aber nicht mehr den Umsetzungsanforderungen entsprechen (optionale Umsetzungsschritte).

Die **Stufe 2** zielt auf einen optimierten Lösungsansatz unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität. Hierbei geht es um die medienbruchfreie elektronische Verfahrensabwicklung mit Prozessoptimierungen inkl. eines erweiterten Einsatzes von Informationstechnik in der Zusammenarbeit zwischen EA und den zuständigen Stellen sowie um die Integration von E-Government-Services. Zudem wird vorgeschlagen **Stufe 2** zunächst bei den quantitativ und qualitativ wichtigsten Leistungen zu realisieren.

Für die IT-Umsetzung der DL-RL wird als „**Zielarchitektur**“ eine serviceorientierte IT-Referenzarchitektur vorgeschlagen¹², die einen „weichen“ Einstieg auf verschiedenen Stufen (je nach individueller Ausgangslage) ermöglicht.

Dieser strategische Ansatz erlaubt insbesondere die integrative Zusammenführung („Orchestrierung“) von bestehenden E-Government-Anwendungen bzw. Lösungsansätzen der Länder, Kommunen und Kammern in einem grundsätzlich deutschlandweit nutzbaren Gesamtkonzept.

¹² im Einzelnen hierzu unter Kapitel E.

C. Recht, Organisation und Prozesse

Aus den Bestimmungen der DL-RL ergibt sich zum einen die Pflicht, dienstleistungsspezifische Informationen elektronisch zur Verfügung zu stellen. Zum anderen werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Möglichkeit zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die die Aufnahme oder Ausübung von Dienstleistungen betreffen, zu schaffen. Der Dienstleister kann dabei wählen, ob er sich selbst wie bisher an die verschiedenen zuständigen Behörden oder aber an einen neu zu schaffenden Einheitlichen Ansprechpartner (EA), der dann seinerseits die zuständigen Behörden einbindet, wenden möchte.

Im Projektbericht werden im Kapitel „C. Recht, Organisation, Prozesse“ zunächst die grundlegenden Vorgaben der DL-RL bezüglich der elektronischen Verfahrensabwicklung identifiziert. Daran schließt sich eine Kurzdarstellung rechtlicher Problemstellungen, die im Zusammenhang mit der IT-Umsetzung der DL-RL auftreten¹³, an. Ergänzend wird dargestellt, welche Anforderungen die Verfahrensabwicklung über den EA an ein künftiges Prozessmanagement stellt. Abschließend wird der konkrete Verfahrensablauf in unterschiedlicher Weise analysiert.

Im Überblick stellen sich die Ergebnisse des Untersuchungsfeldes „Recht, Organisation, Prozesse“ wie folgt dar:

Der EA ist Teil der öffentlichen Verwaltung, d. h. er muss Akten führen und auch personenbezogene Daten erheben und speichern, soweit dies zur Erfüllung seiner spezifischen Pflichten als Verfahrensmittler erforderlich ist.

Hinsichtlich des Zugangs und der Zustellung elektronischer Dokumente bestehen Unsicherheiten hinsichtlich des Zugangsnachweises. Der Einsatz von gesicherten persönlichen Postfächern - sog. „Dokumentenspeichern“ - ist zwar denkbar; die entsprechende Infrastruktur wird aber in Deutschland erst aufgebaut.

Die qualifizierte elektronische Signatur als bisher einziger rechtsgültiger Ersatz für die Schriftform und kann im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden elektronischen Verfahrensabwicklung als Hindernis für die Antragstellung wirken. In manchen Mitgliedsstaaten wird auch die fortgeschrittene Signatur akzeptiert, während wieder andere (UK) keine besondere elektronische Signatur fordern.

In Bezug auf die Authentifizierung von Kommunikationspartnern im Internet gibt es grenzüberschreitend noch keine funktionierende Lösung. Diskutiert werden Authentifizierung durch Dritte oder der übergangsweise Einsatz der qualifizierten Signatur auch für Authentifizierung.

Erteilte Genehmigungen gelten grundsätzlich bundesweit. Gleiche oder vergleichbare Anforderungen dürfen nicht doppelt geprüft werden. Eine Möglichkeit für zuständige Behörden, sich bei einem Genehmigungsverfahren über bereits getroffene vorgeifliche Entscheidungen informieren zu können, wird in der Einführung eines elektronischen Verfahrensregisters gesehen. Aus diesem ließe sich ermitteln, ob in anderen Verfahren bereits rechtliche Prüfungen vorgenommen worden sind, deren Ergebnis nach den Vorgaben der DL-RL auch für weitere Antragsverfahren verbindlich sind. Dieses Verfahrensregister müsste zumindest den Antragsteller, den Antragsgegenstand sowie die für das Verfahren zuständige(n) Behörde(n) einschließlich des zuständigen EAs enthalten und könnte – unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften – auch weitere Angaben zum Genehmigungsinhalt und -umfang aufweisen¹⁴.

Die Umsetzung der DL-RL erfordert eine neue Qualität der Verfügbarkeit von Informationen, die einen direkten Bezug zu den Verfahren im Anwendungsbereich der DL-RL haben:

- Welche Einzelverfahren sind notwendig?
- Welche rechtlichen Grundlagen sind maßgeblich?

¹³ Die Auslegung der einschlägigen Vorschriften der DL-RL und weiterer Rechtsnormen erfolgte durch die „JAG Recht“ des Projektes. Sie stellt die Rechtsauffassung der Federführer und des Projektes Dienstleistungsrichtlinie dar.

¹⁴ Schleswig-Holstein wird im Landesbereich ein solches Verfahrensregister aufbauen. Wegen der bundesweiten Geltung von Genehmigungen sollte überlegt werden, ein solches Verfahrensregister bundesweit einzuführen. Dieses müsste ständig von allen Genehmigungsbehörden bundesweit gepflegt werden. Um ein solches Register zu führen, müsste zudem ein bundeseinheitlicher Befüllungsstandard festgelegt werden.

- Welche Prozesse zählen zu den Einzelverfahren?
- Welche Dokumente sind erforderlich?
- Welche Fristen sind einzuhalten?
- Welche Organisationen führen die Prozesse aus und sind damit zuständig?

Die Antworten auf diese Fragen sind Informationen, die insbesondere der EA benötigt, um die Anforderungen durch die notwendige organisationsübergreifende Verwaltungszusammenarbeit erfüllen zu können.

Die Umsetzung der DL-RL erfordert die Schaffung einer strukturierten Transparenz bezüglich des Prozesswissens. Als Prozesse werden zusammengehörende Abfolgen von Tätigkeiten zum Zweck einer Leistungserstellung angesehen.

Um die notwendige Transparenz und damit auch Standardisierung zu erreichen, wird empfohlen, ein Prozessregister als Informations- und Kommunikationsplattform aufzubauen. Im Prozessregister sollen dokumentierte Geschäftsprozesse veröffentlicht und zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt werden, um damit die Nutzer im Hinblick auf Standardisierung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Prozessmanagements unterstützen zu können. So soll der Nutzen eines Prozessregisters vor allem durch die

- Verminderung von Doppelarbeiten sowie durch die
- Möglichkeit der einheitlichen und konsistenten Beschreibungsstrukturen und damit der Schaffung einer Basis für gegenseitigen Wissensaustausch und kooperative Nutzungsszenarien

entstehen.

Das Prozessregister wird zwar von der DL-RL nicht verbindlich vorgeschrieben und kann daher nicht der Umsetzungsstufe 1 zugerechnet werden. Es ist jedoch als Basis für das Prozesswissen des EA eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung der Mittlerfunktion des EA und sollte daher der Umsetzungsstufe 1+ zugerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund wurden die aus den DL-RL abzuleitenden neuen Kernprozesse¹⁵ betrachtet, die im Projektbericht ausführlich beschrieben werden:

- Informationseinholung,
- Abwicklung von Verfahren und Formalitäten (im Folgenden Antragstellung) und
- Kooperation.

Die modellierten EA-Kernprozesse werden im Projektbericht mit derzeit bestehenden Verwaltungsprozessen beispielhaft verknüpft. Damit soll zum einen nachgewiesen werden, dass die abstrakt modellierten EA-Kernprozesse in einer konkreten Instanzierung tatsächlich korrekt und praktikabel sind. Zum anderen soll aufgezeigt werden, ob und wenn ja inwieweit auch Änderungen an bestehenden Ist-Prozessen bei der IT-Umsetzung der DL-RL berücksichtigt werden müssen. Folgende Beispielsprozesse wurden analysiert:

- Einzelhändler („normale“ Gewerbeanzeige nach § 14 GewO)
- im Zielland niedergelassener Makler (erlaubnispflichtiges Gewerbe)
- Vorübergehend tätiger Fliesenleger (zulassungsfreies Handwerk - Anlage B der Handwerksordnung)
- Niedergelassener Friseur (zulassungspflichtiges Handwerk - Anlage A der Handwerksordnung)
- Architekt mit und ohne Niederlassung

¹⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Kernprozesse sowie die Verbindung der Kernprozesse mit ausgewählten Beispielsverfahren findet sich im Kapitel C.VI. „Prozessmodellierung“ des Projektberichtes sowie in den Anlagen A 6 und A 7; aus den Prozessmodellen werden zudem Empfehlungen für die IT-Ausstattung des EA hergeleitet.

D. Vorschläge für die Umsetzung der Informationspflichten und der elektronischen Verfahrensabwicklung

Vor dem Hintergrund des föderalen Verwaltungsaufbaus in Deutschland werden für die Umsetzung der Informationspflichten und der elektronischen Verfahrensabwicklung der DL-RL folgende Handlungsprämissen zugrunde gelegt:

- Es werden möglichst keine neuen (eigenständigen) Portale für die EA aufgebaut.
- Es wird eine homogene Informations- und Servicelandschaft unter Ausschöpfung von Synergiepotenzialen angestrebt.
- Es wird ein zentral-dezentrales „Föderatives Informationsmanagement“ im EU-Kontext entwickelt, bei dem das Prinzip der „Content Syndication“ zur Anwendung kommt.
- Es wird ein stufenweises Konzept verfolgt, das zwischen obligatorischen und optionalen Aufgaben unterscheidet.
- Es werden möglichst bereits bestehende Arbeits- und Gremienstrukturen für die Umsetzung genutzt.

Die besondere Herausforderung besteht darin, bereits in **Stufe 1** (Umsetzung der Pflichtanforderungen bis Ende 2009) deutschlandweit ein Grundangebot auf hohem Qualitätsniveau bereitzustellen, aus dem die beteiligten (Verwaltungs-)Bereiche voll inhaltlich schöpfen können, bevor sie eigene Inhalte und Serviceangebote konzipieren und umsetzen. Zu den Kernaufgaben gehören dabei die Entwicklung zielgruppengerechter und komfortabler Angebote, eine konsequente Nutzung moderner Technologien, die Bereitstellung eines Multikanalzugangs zu Informations- und Serviceleistungen und die Realisierung mehrsprachiger Angebote.

Das Ziel des zur Umsetzung vorgeschlagenen Föderativen Informationsmanagements ist es, durch übergreifende Koordination von Aktivitäten die Informations- und Servicelandschaft zu homogenisieren und einheitliche Lösungen (Regelungen und Standards) zu realisieren. Dabei sollen die Stärken der jeweiligen Akteure genutzt werden. Die Vorteile und Anreize des Föderativen Informationsmanagements ergeben sich für Kammer-, Behörden- und Gebietskörperschaftsportale hauptsächlich aus dem Content-Syndication-Prinzip: Inhalte eines zentralen Providers (Quellsystem) können über Schnittstellen in dezentrale Portale (Zielsystem) integriert werden, redundante Inhalte und inkonsistente Informationen werden dadurch vermieden. Mit diesem Konzept sollen dezentrale Kompetenzen und zentrale Serviceangebote verzahnt und Netzwerke durch Nutzung zentral-dezentraler Strukturen weiter aufgebaut werden.

Zur Umsetzung wird ein standardisiertes Informations- und Servicemodul für den Einheitlichen Ansprechpartner (EA) beschrieben. Es umfasst sowohl Informations- als auch Transaktionsfunktionen und sollte stufenweise ausgebaut werden. Es besteht im Wesentlichen aus einem zentralen Informations- und Service-System, das in dezentrale Portale integriert werden kann, aus den dezentralen Informations- und Serviceangeboten der regionalen Einheiten und aus zusätzlichen Verlinkungen auf Informations- und Serviceangebote anderer Portale. Der Zugang aus den EU-Mitgliedstaaten soll über ein nationales Einstiegsportal erfolgen, das die zukünftigen EA-Portale auf Länder- bzw. regionaler Ebene erschließt bzw. vernetzt.

Für die koordinierte Erstellung und Pflege eines übergreifenden Informations- und Serviceangebots, das in Form des EA-Moduls den Einheitlichen Ansprechpartnern zur Verfügung gestellt wird, wird ein Kooperationsmodell empfohlen, das der Zuständigkeitsordnung des deutschen Verwaltungssystems Rechnung trägt. Hierzu werden Vorschläge für die Gremien- und Arbeitsstruktur unterbreitet, die sich an die der Organisation für den Aufbau und Betrieb des Portals „YourEurope“ anlehnen. Zur Umsetzung und Finanzierung solcher Kooperationsmodelle werden beispielhaft bereits in Deutschland bestehende Strukturen als „organisatorische Modelle“ erörtert. Da jedoch die Entwicklung von E-Government-Applikationen in den Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist, häufig alternative Systemlösungen in Betracht kommen und vor diesem Hintergrund ein einheitliches Umsetzungskonzept für die Einrichtung der zentral-dezentraler EA-Strukturen nicht abschließend definiert werden kann, lassen sich die Kosten derzeit nicht beziffern.

E. IT-Rahmenarchitektur

Die IT-Architektur bildet das sichere und vertrauenswürdige Fundament für die IT-Umsetzung der DL-RL. Das Rahmenwerk folgt dem methodischen Ansatz zur stufenweisen, strategisch ausgerichteten Transformation der Prozessorganisation auf Basis einer ganzheitlichen Betrachtung (vgl. Kapitel B.).

Das Rahmenwerk beschreibt ein serviceorientiertes Architekturmodell (SOA) auf Basis offener Standards und bietet eine Plattform (IT-Kerninfrastruktur), in der:

- die beteiligten Instanzen der virtuellen Aufbauorganisation (das sind der EA im Front Office, die ZS im Back Office, der DL) sicher kommunizieren sowie Wissen regelkonform austauschen und verarbeiten können,
- die Geschäftsprozesse zur Erbringung der DL-RL-Leistungen kompromittierungsfrei abgebildet werden können,
- vorhandene Systeme und Dienste aus anderen E-Government-Systemen und Fachverfahren, soweit möglich und sinnvoll, integriert und genutzt werden können,
- die im Rahmen der Implementierung des Systems für die DL-RL eingeführten Dienste auch anderen E-Government Vorhaben zur Verfügung stehen und
- Synergien zu vergleichbaren Systemen wie Behördenruf D-115 und E-Government-Angeboten erschlossen werden können.

Das Konzept einer service-orientierten Architektur (SOA) ermöglicht, einzubindende und unterschiedlich technologisch ausgearbeitete Einzelsysteme miteinander zu kombinieren, zusätzlich zentrale Komponenten als allgemein nutzbare Dienste bereitzustellen und für die Einbindung von Drittsystemen entsprechende Schnittstellen- und Adaptertechnologien zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund des föderalen Verwaltungsaufbaus in Deutschland können mit einem solchen Konzept die bestehenden unterschiedlichen Informationssysteme und Fachverfahren sinnvoll miteinander verknüpft und die Interoperabilität zwischen diesen sichergestellt werden. Das als Dienst angebundene System muss nicht verändert werden, notwendig ist nur der Aufbau der passenden Schnittstelle zur gewollten Dienstnutzung. Der SOA-Ansatz lässt einen stufenweisen Ausbau des Gesamtsystems aufgrund seiner Offenheit zu, da er nicht von einer starren Architektur ausgeht, sondern die dienstbasierte Erweiterung, d.h. Anbindung weiterer Systeme als Services, zum Prinzip hat.

Die Umsetzung der DL-RL vollzieht sich in mehreren Stufen, da in der Breite bis Ende 2009 keine vollständig medienbruchfreie Verfahrensabwicklung auf kommunaler Ebene mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden kann. Bei der Implementierung eines DL-RL-Systems muss bereits in der ersten Ausbaustufe darauf geachtet werden, dass die einzelnen Systeme technisch interoperabel angelegt sind. Im Hinblick auf das Ziel, ein EU-weites Interoperabilitätsrahmenwerk aufzubauen, sind insbesondere auch internationale Standards bei der IT-Umsetzung der DL-RL zu berücksichtigen. Im vorliegenden Projektbericht wird umfangreich beschrieben, wie ein einzelnes DL-RL-Zielsystem ausgestaltet sein muss, damit trotz einer Vielzahl unterschiedlicher DL-RL-Lösungen insgesamt eine EU-weit interoperable DL-RL-Gesamtinfrastruktur aufgebaut werden kann (vgl. Kapitel B.).

Vor dem Hintergrund der Umsetzungsverantwortung der Länder, der Komplexität der Verwaltungsprozesse und der unterschiedlichen IT-Landschaften innerhalb der Länder können keine detaillierten architektonischen Vorschläge für die Kommunikationswege und die interne Ausstattung der Beteiligten getroffen werden, obgleich dies für die Umsetzung der DL-RL – insbesondere aus Gründen der Interoperabilität – grundsätzlich wünschenswert wäre.

In Abhängigkeit von den jeweiligen Geschäftsprozessen (die noch vollständig untersucht werden müssen), muss in den jeweiligen Umsetzungsprojekten in den Ländern ein service-orientiertes Architekturdesign entwickelt werden, das die jeweilige Umsetzung konkretisiert.

F. Handlungsempfehlungen für zuständige Stellen und Träger des Einheitlichen Ansprechpartners

Der Projektbericht sieht als Zielarchitektur eine serviceorientierte Architektur (SOA) vor. Diese Zielarchitektur ist jedoch nur langfristig zu erreichen, da die Prozesse in der Verwaltung mitunter sehr komplex sind und die IT Landschaften in den Ländern stark differieren. Es werden unterschiedliche Systeme zur Verfahrensabwicklung eingesetzt bzw. Abläufe sind unterschiedlich innerhalb und zwischen öffentlichen Verwaltungen geregelt. Vor diesem Hintergrund müssen die Prozesse in den einzelnen Ländern genauer untersucht werden. Erst nachdem die Prozesse klar identifiziert sind, können Überlegungen angestellt werden, wie diese durch eine Serviceorientierung konkret optimiert werden können.

Aus den bereits oben dargestellten Projektergebnissen lassen sich zu sechs Feldern Handlungsempfehlungen ableiten, die dabei helfen sollen, das langfristige Ziel einer SOA für die Umsetzungsstufe 2 zu erreichen:

I. Sicherheit

- Sicherheit ausreichend im SOA-Design berücksichtigen
- Neuen Schutzbedarf ermitteln (Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität)
- IT-Infrastruktur schützen
- Kommunikation und Zugriff auf Daten sichern
- Regeln des Datenschutzes berücksichtigen
- IT-Sicherheitsmanagement
- Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitern

II. Allgemeine Kommunikation

- Verbindliche Kommunikationsstandards und Austauschformate festlegen
- Frühzeitige Migration zu einer strukturierten Kommunikation
- Existierende etablierte Kommunikationssysteme evaluieren und neue Technologien prüfen
- Kommunikation effizienter gestalten durch Nutzung zentraler Informationssysteme

III. Gestaltung von Informationsportalen

- Vollständige und verständliche Informationen bereitstellen
- Auf nutzerfreundliche Gestaltung und Bedienung achten
- Antragsabwicklung mit elektronischen Formularen und Diensten optimieren
- Stufenweise Migration zu einem föderierten Informationsmanagement
- Zentrales SOA Informationsportal für die öffentliche Verwaltung aufbauen
- Einsatz von aktuellen Portaltechnologien prüfen

IV. Speicherung von Daten

- Konsistenz von Daten sichern
- Verwaltungsvorgänge ausreichend dokumentieren und Daten archivieren
- Verwaltung von Identitäten und Zugriffsrechten effizient gestalten

V. Prozessmanagement

- Geschäftsprozesse modellieren und beschreiben
- Frühzeitige Umsetzung einfacher Workflows
- Möglichkeiten zur Orchestrierung von Diensten prüfen

VI. Nutzung von externen Diensten

- Nutzung über standardisierte Schnittstellen
- Gemeinsame Nutzung von Diensten

G. Weiteres Vorgehen

Fortführung des Vorhabens

Der Projektbericht des Deutschland-Online Vorhaben Dienstleistungsrichtlinie enthält eine Reihe von länderübergreifend gültigen Handlungsempfehlungen und Vorschlägen. Die Federführer schlagen vor diesem Hintergrund für das weitere Vorgehen folgendes vor:

1. Das Deutschland-Online Projekt Dienstleistungsrichtlinie begleitet bis Ende 2009 als prioritäres Vorhaben die weitere IT-Umsetzung der Richtlinie durch die Länder.
2. Das Projekt wird die in den Umsetzungsprojekten einzelner Länder gewonnenen Erkenntnisse allen Ländern, Kommunen und Kammern und dem Bund in geeigneter Weise zur Verfügung stellen und den fachlichen Austausch unterstützen.
3. Es wird vorgeschlagen, geeignete Teilprojekte unter Federführung und Beteiligung weiterer Länder (länderoffene Gruppen) zu bilden. Als Teilprojekte kommen beispielsweise in Betracht:
 - Planung und Umsetzung eines „Föderativen Informationsmanagements“
 - Interoperabilität/Standardisierung
 - Recht, Organisation und Prozesse

Vorlage an die Regierungschefs von Bund und Ländern

Die Federführer schlagen vor, den Projektbericht den Regierungschefs von Bund und Ländern für die Sitzung am 18.12.2008 mit folgendem Beschlussvorschlag vorzulegen:

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder nehmen den Bericht des Projektes „Nationale IT-Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie“ zur Kenntnis und empfehlen, die Ergebnisse des Projekts bei der weiteren Umsetzung in den Ländern zu berücksichtigen. Die weitere Begleitung der IT-Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2009 durch das Projekt wird befürwortet.

Anlagenverzeichnis

Die Langfassung des Projektberichts umfasst folgende Anlagen und Anhänge:

Anlagenteil A

1. Mitglieder der PLG und der Arbeitsgruppen
2. Bitkom Empfehlungen zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie
3. Liste der Beiträge der Partner des Projekt (*wird nachgereicht*)
4. Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands (Bund-Länder-Ausschuss-Dienstleistungswirtschaft)
5. Planspiel: Beispielsfall Makler
6. Kernprozesse des Einheitlichen Ansprechpartners und „T-Stiche“ (Humboldt)
7. Wertschöpfungsnetze und Prozessmodelle mit der PICTURE-Methode (ERCIS)
8. Umsetzungshandbuch der EU-Kommission
9. SAFE (Version 1.2) - Registrierungsverzeichnis für Kommunikationsdienste
10. DVDV - Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
11. Bürgerportale (DE-Mail)
12. Dokumentenspeicher „service-bw“
13. ePa Grobkonzept
14. Anwendungen auf Basis OSCI
15. Grafiken des Projektberichtes

Anlagenteil B (vom DOL-Projekt oder den Federführern beauftragte wissenschaftliche Vorhaben und Studien)

1. Entwicklung und Betrieb von IT Anwendungen für die europäische Dienstleistungsrichtlinie (Universität Mannheim)
2. Studie zu rechtlichen Fragen (Universität Mannheim)
3. Ergebnisbericht der Humboldt Universität zu Berlin
4. IT-Dienstleatlas zur Umsetzung der DL-RL (Zwischenbericht des Hasso Plattner Instiuts der Universität Potsdam)
5. Entwicklung organisatorisch-technischer Prozessblaupausen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit der PICTURE-Methode (ERCIS, Universität Münster)
6. Rechtliche Vorgaben zur Umsetzung der DL-RL (Lorenz-von-Stein-Institut, Universität Kiel)
7. Kooperatives Prozessmanagement (Finanzministerium Schleswig-Holstein)

Anhang (wird nachgereicht)

eigenverantwortlich erstellte Beiträge von Partnern

- a) öffentliche DL (RZ) / öff. Verwaltung
- b) sonstige wissenschaftliche Einrichtungen
- c) Firmen

Ansprechpartner:

Joachim Eckert (Externer Berater, Mitglied der Projektleitung): joachim.eckert@bearingpoint.com

Heiko Recknagel (FM Schleswig-Holstein): heiko.recknagel@fimi.landsh.de

Georg Schäfer (IM Baden-Württemberg): georg.schaefer@im.bwl.de

Prof. Dr. Utz Schliesky (FM Schleswig-Holstein): Utz.Schliesky@fimi.landsh.de

Erwin Schwärzer (Projektleiter, IM Baden-Württemberg): erwin.schwaerzer@im.bwl.de