

## A. Einführung

### I. 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-RL<sup>2</sup>) 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 Stellen<sup>3</sup> 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.

### II. 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:<sup>4</sup>

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-Dienstleis-*

<sup>2</sup> Amtsblatt der Europäischen Union 376/36 vom 27. Dezember 2006

<sup>3</sup> Genehmigungs- und Anzeigebehörden sowie Kammern

<sup>4</sup> Protokoll über die Ergebnisse der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 14. Juni 2007 in Berlin

„tungsrichtlinie“ unter Federführung Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins sowie unter Beteiligung 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.

### III. Projektorganisation

#### 1. Projektgremien und -arbeitsgruppen

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 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 drei Arbeitsgruppen eingesetzt:

Die **AG 1 „Recht, Organisation und Prozesse“** hat sich einerseits mit der Frage befasst, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für eine IT-Umsetzung zwingend notwendig sind; andererseits wurden von AG 1 die für die Umsetzung der DL-RL notwendigen Kernprozesse im Dreieck zwischen Dienstleistungserbringer, Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Stellen aufgezeigt. Hierzu wurden von AG 1 **zwei Unterarbeitsgruppen** gebildet: Die **UAG Recht** und die **UAG Prozesse**.

Die **AG 2 „Portale“** hat unter Berücksichtigung bestehender Informationsangebote Vorschläge für abgestimmte Portalstrukturen und deren Vernetzung erarbeitet. Das entwickelte Kooperationsmodell steht unter dem Begriff „Föderatives Informationsmanagement“.

Die **AG 3 „IT-Architektur“** hat die technischen Anforderungen für die Umsetzung der DL-RL definiert und dabei auch strategische Aspekte mit berücksichtigt. Durch die Empfehlung von Standards soll gewährleistet werden, dass die sich abzeichnenden unterschiedlichen IT-Lösungen im nationalen und europaweiten Kontext die notwendige Interoperabilität aufweisen.

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.

Die Zusammensetzung der PLG und der Arbeitsgruppen ist aus Anlage A 1 ersichtlich.

## 2. Projektpartnerschaften

Die Umsetzung der DL-RL muss im europäischen Wettbewerb als „nationale Aufgabe“ verstanden werden: Um die deutsche IT-Branche und bei dieser Herausforderung möglichst eng einzubinden und auch wissenschaftliches Know-how zu nutzen, wurden ein „Projektforum Wirtschaft“ und ein „Projektforum Wissenschaft“ initiiert.

Den Unternehmen aus der IT-Branche sowie öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistern wurde angeboten, sich als Projektpartner in das Vorhaben einzubringen. Der IT-Branche wird damit ein Forum gegeben, sich eng mit der Verwaltung auszutauschen, um so - hersteller- und produktübergreifend - eine gemeinsame Lösungsstrategie zu entwickeln.

Im Wissenschaftsforum, tauschen sich die an Deutschland-Online beteiligten wissenschaftlichen Einrichtungen aus, um ihre Arbeit zu verzahnen. Gefragt ist dabei eine praxisorientierte Sicht, die schnellen Nutzen verspricht.

Die IT-Umsetzung der DL-RL ist sowohl rechtlich und organisatorisch als auch technisch komplex. Viele Verwaltungen werden deshalb voraussichtlich Unterstützung von externen Partnern benötigen. Um den Verwaltungen Orientierung anzubieten, wurde den Projektpartnern die Möglichkeit gegeben, ihre Überle-

gungen, Konzeptionen oder Lösungsansätze in einem eigenständig erstellten Beitrag im Anhang zum diesem Projektbericht zu beschreiben.

Die Projektpartner mussten sich bereit erklären, den jeweiligen Stand ihrer Arbeitsergebnisse in einer publizierbaren Form, die keine fremden Rechte verletzt und zum Zeitpunkt der Übergabe die beschriebenen Sachverhalte vollständig und korrekt wiedergibt, zur Verfügung zu stellen

Projektpartner konnten sich nach ihrer Benennung als „Partner des Deutschland-Online-Projekts "IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie" präsentieren und dafür ein spezielles Partnerlogo verwenden. Sie mussten dabei allerdings darauf hinweisen, dass sie einen eigenständigen, d.h. selbstverantworteten Beitrag zur IT-Umsetzung der DL-RL leisten.



Abb. 1: Partnerlogo

Die Projektpartner haben ihre Beiträge vollständig selbst finanziert. Eine Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zur Abnahme von Produkten oder Leistungen von Projektpartnern sowie ein Mitfinanzierungsanspruch sind durch die Projektpartnerschaft nicht entstanden.

Die Einrichtung der Projektforen hat sich bewährt. Die IT-Branche nimmt das Angebot, sich mit der Verwaltung auszutauschen gut an. Die Verzahnung der wissenschaftlichen Begleitprojekte wird durch das Wissenschaftsforum gefördert und führt zur eigenständigen Kooperation zwischen den Akteuren.

Bis Ende Juli 2008 ist das Wirtschaftsforum auf mehr als 40 Partner angewachsen. Darunter 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 am Projektforum beteiligt.

Der Branchenverband BITKOM hat in seiner Stellungnahme vom 20. März 2008 (vgl. Anlage A 2) Empfehlungen zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erarbeitet. Diese Empfehlungen wurden - soweit möglich- bei der Erstellung dieses Projektberichts berücksichtigt.

Die von den Wissenschafts- und Wirtschaftspartnern des Vorhabens erstellten Berichte sind diesem Projektbericht in einem Anhang beigelegt. Eine Übersicht über die erstellten Partnerbeiträge gibt Anlage A 3.

### 3. Wissenschaftliche Begleitprojekte

#### 3.1 Forschungs- und Entwicklungsprojekte des Vorhabens

Zur wissenschaftlichen Begleitung und praktischen Unterstützung des DOL-Projektes „Dienstleistungsrichtlinie“ wurden drei Forschungs- und Entwicklungsprojekte aufgesetzt.

##### a) Universität Mannheim: Forschungsprojekt Europäische Dienstleistungsrichtlinie

**Wissenschaftliche Gesamtverantwortung:** Prof. Dr. Daniel Veit, Dieter Schwarz Stiftungslehrstuhl für ABWL und Wirtschaftsinformatik, Universität Mannheim

**Laufzeit/Förderumfang:** 2008 - 2011, zwei wissenschaftliche Mitarbeiter

**Finanzierung:** BMI / Land BW

**Zielsetzung und Untersuchungsansatz**

Ziel des Projektes ist die Begleitung einer workflow-basierten Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie, welche die betriebswirtschaftlichen Fragestellungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die IT-Anforderungen der Richtlinie bei einer hohen Akzeptanz der vorgeschlagenen Einsatzmöglichkeiten umfasst.

### **Erreichte Meilensteine / Zwischenergebnisse**

Im Rahmen einer ersten empirischen Studie (vgl. Anlage B 1) wurde untersucht, inwieweit die benötigten IT Anwendungen für die Dienstleistungsrichtlinie zentral (a) entwickelt und (b) betrieben werden können. Die Umfrage richtete sich bundesweit an alle Landkreise, sowie an alle Kammern der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer.

In einer zweiten Studie (vgl. Anlage B 2) wurden aus rechtlicher Sicht vier zentrale Fragestellungen untersucht, die sich bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ergeben. Diese beziehen sich (a) auf die Notwendigkeit eines E-Government Gesetzes für den Einheitlichen Ansprechpartner (EA), (b) den Umgang mit ausländischen elektronischen Dokumenten, (c) Archivierungsvorgaben für den EA und (d) Anforderungen zum Betrieb eines elektronischen Dokumentenspeichers.

Beide Studien können auch über die Webseite des Forschungsprojektes<sup>5</sup> abgerufen werden.

### **Weiteres Vorgehen**

Im Rahmen weiterer Studien soll untersucht werden, inwiefern die Zusammenarbeit von Behörden durch die in der Studie aufgezeigten Möglichkeiten zur zentralen Entwicklung von Anwendungen, unter Berücksichtigung der geltenden Datenschutzbestimmungen, und durch den Einsatz von Standards verbessert werden kann.

**b) Humboldt Universität zu Berlin:** Erstellung einer Prozessblaupause für die IT-Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie

### **Wissenschaftliche Gesamtverantwortung:**

Prof. Oliver Günther, Institut für Wirtschaftsinformatik der Humboldt Universität zu Berlin

**Laufzeit / Förderumfang:** Februar bis September 2008; drei wissenschaftliche Mitarbeiter

**Finanzierung:** BMI, Land BW, Kommunales Bildungswerk e. V. Berlin

### **Zielsetzung und Untersuchungsansatz:**

Ziel des Forschungsvorhabens ist die Entwicklung eines Prozessmodells, welches unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben der DL-RL die Kern-Prozesse des „Einheitlichen Ansprechpartners“ beschreibt (Informationseinholung, Antragsstellung und Kooperation). Darüber hinaus wurde auch formuliert, wie die derzeit bestehenden Ist-Verwaltungsprozesse mit diesen neuen Geschäftsprozessen verzahnt werden können. Das Vorhaben liefert wichtige Erkenntnisse darüber,

- welche Prozesse ausgehend vom ersten Kontakt eines Dienstleistungserbringers mit einem EA / einer Behörde bis hin zur Abwicklung eines gestellten Antrages notwendig sind,
- wie diese Prozesse optimal auszugestalten sind,
- wie derzeit bestehende Ist-Verwaltungsprozesse zu verändern sind, um sie mit den Prozessen des EA zu integrieren.

Weiterhin werden aus prozessualer Sicht Empfehlungen für die IT-Umsetzung der DL-RL gegeben sowie derzeit noch offene rechtliche, technische und organisatorische Problemstellungen aufgezeigt. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden für die Modellierung der Prozesse Ereignisgesteuerte Prozessketten (ePK) in Verbindung mit ARIS<sup>6</sup> verwendet.

### **Erreichte Meilensteine / Ergebnisse**

---

<sup>5</sup> <http://www.eudlr.eu/>

<sup>6</sup> Das ARIS Toolset ist ein Software-Werkzeug der deutschen Firma IDS Scheer AG zum Erstellen, Pflegen und Optimieren von Geschäftsprozessen, das auf dem ARIS-Konzept (Architektur integrierter Informationssysteme) basiert.

- Modellierung und Beschreibung der Kernprozesse „Informationseinholung“, „Antragsstellung“ und „Kooperation“
- Modellierung und Beschreibung beispielhafter bestehender Verwaltungsprozesse und deren Verknüpfung mit den Kernprozessen und damit Anpassung bis zur untersten Stufe („T-Stiche“)
- Ableitung der funktional notwendigen IT-Unterstützung dieser Prozesse
- Identifikation von Alternativen und Problemfeldern bei der IT-Unterstützung der Prozesse

Die prozessualen Beschreibungen dieses Forschungsvorhabens wurden in der UAG Prozesse diskutiert und im Kapitel C. V. in den Projektbericht übernommen. Eine ausführliche Darstellung und Erläuterung der modellierten Prozesse befindet sich in der Anlage A 6.

Der Abschlussbericht des Forschungsvorhabens wurde am 29.08.2008 veröffentlicht, er kann über die Website des Forschungsvorhabens<sup>7</sup> abgerufen werden, er ist zudem als Anlage B 3 beigefügt.

**c) Hasso-Plattner-Institut der Universität Potsdam:** „IT-Dienste-Atlas zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“

**Wissenschaftliche Gesamtverantwortung:** Prof. Dr.-Ing. Werner Zorn

**Laufzeit/Förderumfang:** 1. Januar 2008 – 28. Dezember 2008. Der Förderumfang umfasst zwei Wissenschaftler (inkl. Projektleitung) und derzeit eine studentische Hilfskraft.

**Finanzierung:** BMI / Land BW

#### **Zielsetzung und Untersuchungsansatz**

Das Forschungsvorhaben „IT-Dienste-Atlas zur Umsetzung der Europäischen-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL)“ führt eine Bestandsaufnahme (Ist-Analyse) der vorhandenen IT-Infrastruktur bei den von der DL-RL betroffenen öffentlichen und privaten Akteuren auf verschiedenen Verwaltungsebenen (Land, Regierungspräsidium, Stadt, Landkreis, Kommune) durch. Das Projekt dient der Unterstützung anderer Projektgruppen, sowie Kommunen und Länder bei der IT-Umsetzung der DL-RL. Das Forschungsprojekt zielt darauf ab eine beispielhafte Herangehensweise zur IT-Umsetzung der DL-RL in unterschiedlichen Gebietskörperschaften (Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg) zu beschreiben. Diese Beschreibung liefert eine Anleitung bei der IT-Umsetzung der DL-RL in der Verwaltung und klärt mögliche Fragen in Bezug auf die Integration existierender IT-Systeme, die IT-Infrastruktur und IT-Architektur. Hierbei werden mögliche Migrationspfade stufenweise, von Ist- zu Sollstruktur (EA und EA-System) beschrieben.

#### **Erreichte Meilensteine / Zwischenergebnisse / Weiteres Vorgehen**

Nach eingehender Untersuchung der ersten Fallstudie Berlin (vgl. Anlage B 4) wird die Untersuchung der IT-Infrastrukturen auf andere Bundesländer und größere Kommunen ausgeweitet. Die bisher gesammelten Ergebnisse aus Berlin, der Entwurf von Migrationspfaden und der EA-Vision werden parallel verfeinert. Die Untersuchung von möglichen EA-Modulen z.B. Dialog-Server, CRM, Workflow Management System und anderer Module wird vertieft. In diesem Rahmen werden auch die E-Government Projekte des Bundes, z.B. die Einer für alle (EfA) Angebote des Bundes, genauer untersucht. Gleichzeitig wird die erste Version des IT-Dienste-Atlas vorgestellt, angereichert, und verfeinert werden.

### **3.2 Weitere wissenschaftliche Projekt im Kontext des DOL-Vorhabens Dienstleistungsrichtlinie**

**a) ERCIS** (European Research Center for Information Systems), Universität Münster in Zusammenarbeit mit der PICTURE GmbH, Münster 1) - **PICTURE@DOL**

**Laufzeit/Förderumfang:** Mai bis Juli 2008, 25 Tagewerke Förderumfang

**Finanzierung:** Land Schleswig-Holstein

<sup>7</sup> <http://www.prozessbibliothek.de/>

### **Zielsetzung und Untersuchungsansatz:**

Unabhängig von der Verortungsentscheidung des einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der Umsetzung der DL-RL und unabhängig von der technischen Realisierung müssen die fachlichen Abläufe der an den relevanten Prozessen beteiligten Akteure erfasst und beschrieben werden. Im Projekt wurde der Prozess Gewerbeanzeige unter Berücksichtigung der künftigen EA-Prozesse auf Basis der PICTURE-Methode modelliert. Die Untersuchung konzentrierte sich bei der Modellierung auf den Kern der Gewerbeanzeige, berücksichtigte aber insbesondere die neuen Prozessabläufe unter Einbindung der EA.

Anhand der Prozessbeschreibungen zu unterschiedlichen Fallbeispielen wurden offene Fragen identifiziert, die im Rahmen der Umsetzung der DL-RL aufgegriffen und beantwortet werden sollten.

Die prozessualen Beschreibungen dieses Forschungsvorhabens sind dem Projektbericht in Anlage A 7 beigefügt.

Das Projekt ist abgeschlossen. Die komplette Studie des Forschungsvorhabens ist dem Projektbericht als Anlage B 5 beigefügt.

### **e) Lorenz-von-Stein-Institut**

Das Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel hat im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein die rechtlichen Anforderungen an die IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie analysiert. Die Studie des Instituts ist dem Projektbericht als Anlage B 6 beigefügt.

## **3.3 Einbeziehung der Forschungsergebnisse in den Projektbericht**

Die eigenverantwortlich erstellten Forschungsergebnisse der wissenschaftlichen Begleitprojekte sind diesem Projektbericht im Anlagenteil B beigefügt. Sie wurden nicht in den Arbeitsgruppen des Projektes diskutiert und abgestimmt.

Die in den Anlagen A 6 und A 7 enthaltenen Prozessmodellierungen der Humboldt Universität und von ERCIS sind Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit der UAG Prozesse und der beiden Forschungsvorhaben.

## **IV. 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.

### **1. Europäische Faktoren**

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)<sup>8</sup> herausgegeben, das die Regelungen der DL-RL präzisiert und den Mitgliedsstaaten Orientierung bei ihren Umsetzungsmaßnahmen 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 INFOS (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 INFOS und DIGIT etwa zur Bereitstellung wichtiger europäischer Interoperabilitätslösungen in den Bereichen E-Identity und Signatur im Vorfeld offensichtlich nicht aufeinander abgestimmt

<sup>8</sup>Download unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Wirtschaftsraum-Europa/dienstleistungsrichtlinie.html>

wurden. Die hierfür gestarteten Projekte<sup>9</sup> werden erst für einen Zeitraum nach 2010 verwertbare Ergebnisse 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)<sup>10</sup>. 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 herzustellen<sup>11</sup>.

## 2. Nationale Faktoren

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.

## 3. Bewertung

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 Umset-

<sup>9</sup> Das Projekt PEPPOL (Pan European Public Procurement Online) hat zum Ziel, die elektronische Kommunikation zwischen Lieferanten 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>)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/ict\\_psp/documents/ict\\_psp\\_wp2008.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/ict_psp_wp2008.pdf)

<sup>11</sup> 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.

zungsmaßnahmen noch am Anfang, so dass noch die Chance besteht, durch eine übergreifende Koordination weitgehend „einheitliche Umsetzungslösungen“ im Sinne der Wirtschaftsministerkonferenz<sup>12</sup> herzustellen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel B.I.