

Zusammenfassung

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt - EG-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) 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 Dienstleistungen in anderen Mitgliedsstaaten abzubauen, die in behördlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren bestehen. Die zentralen Kernanforderungen der DL-RL mit IT-Bezug sind a) die Bereitstellung von Informationen, z.B. im Internet, und b) die elektronische Verfahrensabwicklung.

Die Ergebnisse des Deutschland-Online Projektes zur IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie sollen den Verantwortlichen in Bund, Ländern, Kommunen und Kammern Unterstützung und inhaltliche Anleitung beim Aufbau der organisatorischen und technischen Strukturen für die Einheitlichen Ansprechpartner (EA) und die zuständigen Stellen (ZS) geben. Der vorliegende Projektbericht ist der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundeskanzlerin vorzulegen. Er unterbreitet Vorschläge zu den Punkten strategisches Vorgehen, Recht, Organisation und Prozesse sowie IT-Umsetzung und zeigt Lösungsansätze für mögliche Probleme auf. Alle Vorschläge werden offen zur Diskussion gestellt und dienen letztendlich den zentralen Akteuren auf Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Kammern als Handlungsempfehlung, es bleibt ihnen unbenommen, ihren eigenen Weg zu verfolgen. In jedem Fall ist allerdings im nationalen und EU-weiten Kontext auf Interoperabilität zu achten, damit zumindest zwischen den Dienstleistungserbringern und den EA bzw. zuständigen Verwaltungsstellen die elektronische Kommunikation gewährleistet ist. Der Projektbericht enthält aus diesem Grunde eine Reihe von länderübergreifend gültigen Handlungsempfehlungen und Vorschlägen. Die Federführer schlagen vor diesem Hintergrund vor, dass das Deutschland-Online Projekt Dienstleistungsrichtlinie die weitere IT-Umsetzung der Richtlinie durch die Länder bis Ende 2009 begleitet.

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 Europäischen Dienstleistungsrichtlinie 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. Unter Effizienzgesichtspunkten und um ein stimmiges System für die Dienstleister zu erreichen, streben die Länder unter Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen an. Ob dies langfristig gelingt, wird von dem ernsthaften Bemühen um gemeinsame Absprachen zwischen den Verwaltungsebenen abhängen.

Das Projekt wurde unter Federführung der Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie unter Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände und der Kammerorganisationen durchgeführt. Daneben erfolgte eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund sowie dem Bund-Länder-Ausschuss „Dienstleistungswirtschaft“, dem die Gesamtkoordinierung der Umsetzung der DL-RL obliegt.

Um die deutsche IT-Branche möglichst eng einzubinden und auch wissenschaftliches Know-how zu nutzen, wurden ein „Projektforum Wirtschaft“ und ein „Projektforum Wissenschaft“ initiiert. Grundlegender Gedanke war dabei, dass die Umsetzung der DL-RL im europäischen Wettbewerb als „nationale Aufgabe“ verstanden werden muss, an der alle relevanten Akteure und Wissensträger beteiligt werden sollen. Zahlreiche Unternehmen und Verbände aus der IT-Branche haben sich über das „Projektforum Wirtschaft“ als Projektpartner auf eigene Kosten in das Vorhaben eingebracht und eigenverantwortete Lösungsvorschläge zur Umsetzung der DL-RL erarbeitet.

Das Projekt wurde von fünf wissenschaftlichen Vorhaben begleitet, die entweder eigenständige Forschungsberichte erstellt und/oder Zuarbeiten für einzelne Themenfelder des Projektberichts geleistet haben.

Der Projektbericht behandelt die rechtlichen, organisatorischen und prozessualen Anforderungen an die IT-Umsetzung und unterbreitet Vorschläge zur verteilten Informationsbereitstellung in Verwaltungsportalen sowie für ein grundlegendes Architekturmodell („Blaupause“). Dabei wird dem föderalen Verwaltungsaufbau Deutschlands Rechnung getragen.

Der Bericht baut auf den Arbeiten der zuständigen Gremien, insbesondere der Bund-Länder-Umsetzungs-AG der Wirtschaftsministerkonferenz und den Arbeiten zur Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts, des Gebührenrechts und – soweit es zum jetzigen Zeitpunkt bereits möglich war – des Fachrechts auf.

Das im Projektbericht vorgeschlagene Konzept zur IT-Umsetzung ist pragmatisch ausgerichtet und geht zunächst von einer „**1:1-Umsetzung**“ aus. Es erlaubt jedoch, in einer späteren Ausbaustufe, vollständig medienbruchfreie Geschäftsprozesse sowohl im Verhältnis Wirtschaft zu Verwaltung als auch im Verhältnis Verwaltung zu Verwaltung (einschl. Kammern) zu verwirklichen. Mit diesem Ansatz wird der Ausbau von E-Government in Deutschland unterstützt, eine wirtschaftlich notwendige Synergie zwischen den verschiedenen Deutschland-Online Vorhaben sowie eine Nutzung der Ergebnisse für das Projekt D 115 ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund wird ein stufenweises Konzept¹ vorgeschlagen, das zwischen obligatorischen- und optionalen Aufgaben unterscheidet. Es berücksichtigt die heute in 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. So wird vorgeschlagen, eine homogene Informations- und Servicelandschaft unter Ausschöpfung von Synergiepotenzialen bereitzustellen. Hierzu wurde ein zentral-dezentrales „Föderatives Informationsmanagement“ zur Beibehaltung des Prinzips der dezentralen Verantwortlichkeiten entwickelt.

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 umfassenden 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 Projektbe-

¹ Ausführlich beschrieben in Kapitel B. „Strategischer Gesamtansatz und Stufenkonzept“

richt 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.

Im Bericht werden außerdem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie einschließlich der bisher bekannten organisatorischen Ansätze für die Gestaltung des EA dargestellt. Darüber hinaus werden die mit der Verfahrensabwicklung über den EA verbundenen neuen Verwaltungsprozesse - die sog. Kernprozesse des EA - beschrieben. Anhand von beispielhaften Prozessmodellen wird aufgezeigt, welche Auswirkungen die Verfahrensabwicklung über den EA auf die bestehenden Geschäftsprozesse der Verwaltung hat. Ziel ist es, konkrete Handlungsanleitungen für die Umsetzung der neuen Kernprozesse des EA zu geben. Dafür sind diese als Soll-Prozesse im Detail beschrieben und dargestellt, eine ausführliche Darstellung findet sich im Anhang.

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 einen neu zu schaffenden Einheitlichen Ansprechpartner (EA), der dann seinerseits die zuständigen Behörden einbindet, wenden möchte.

Im Projektbericht werden die konkreten rechtlichen Vorgaben der DL-RL bezüglich der elektronischen Verfahrensabwicklung eindeutig identifiziert. Damit wird klar, in welchem Umfang der EA ebenso wie die nach wie vor zuständigen Fachbehörden künftig verpflichtet sind, die Möglichkeit einer elektronischen Verfahrensabwicklung zu schaffen. Aus der elektronischen Verfahrensabwicklung einerseits und der Stellung des EA als Verfahrensmittler andererseits ergeben sich verschiedene rechtliche Fragestellungen, die sich zum Teil noch nicht abschließend beantworten lassen. So wird beispielsweise letztlich auf europäischer Ebene geklärt werden müssen, welches Niveau für elektronische Signaturen angestrebt werden soll. Derzeit ist die grenzüberschreitende Verwendbarkeit der qualifizierten elektronischen Signatur nicht hinreichend gewährleistet.

Zudem wird zu entscheiden sein, mit welchen IT-Lösungen die Anforderungen, die rechtlich an die Bekanntgabe oder Zustellung von Verwaltungsakten zu stellen sind, am besten zu erfüllen sind. Der Einsatz von gesicherten persönlichen Postfächern - sog. Dokumentenspeichern -, in denen Dokumente sicher abgelegt und von Berechtigten eingesehen werden können, wäre eine mögliche Lösung, wird aber im Inland erst aufgebaut.

Die Herstellung der Kommunikationsfähigkeit zwischen den EA und den zuständigen Behörden über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg ist aus Sicht der EU-Kommission und auch des Projektes eine Kernaufgabe, die gelöst werden muss, um bei der Umsetzung der DL-RL effiziente Verfahrensabläufe zu realisieren. Aber auch innerhalb der Länder sowie länderübergreifend muss eine effiziente Kommunikation zwischen den EA und den Fachbehörden gewährleistet sein. Gerade die in der DL-RL geregelte Genehmigungsfiktion erfordert eine schnelle und reibungslose Verfahrensabwicklung auch in den Fällen, bei denen Behörden unterschiedlicher Träger in das Verfahren einzubinden sind. Da sich zu diesem Zweck die elektronische Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen praktisch aufdrängt, bedarf es verbindlicher Standards für die elektronische Kommunikation. Der Bericht zeigt auf, wie die Interoperabilität rechtlich hergestellt werden kann.

In anderen Bereichen lassen sich aus Sicht des Projektes bereits klare Aussagen treffen: Der EA ist nicht nur „Erfüllungsgehilfe“ der zuständigen Fachbehörden, sondern nimmt als Verfahrensmittler originäre eigene Aufgaben wahr. Daraus folgt beispielsweise, dass der EA zur Führung von - idealerweise elektronischen - Akten verpflichtet ist. Darüber hinaus werden beim EA auch personenbezogene Daten anfallen. Die Befugnis zur Erhebung und Speicherung dieser Daten wird durch das Aufgabenspektrum des EA begrenzt.

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Diskussionsstandes über die unterschiedlichen Verortungsoptionen wird deutlich, dass in den Ländern unterschiedliche Organisationsmodelle für den EA realisiert werden. Da die Ergebnisse von Genehmigungsverfahren nach den Vorgaben der DL-RL im Grundsatz bundesweit gelten sollen und vergleichbare Anforderungen nicht doppelt geprüft werden dürfen, wird es erforderlich sein, dass die verschiedenen EA Kenntnis von anderen Genehmigungsverfahren erhalten können. Hierzu stellt das Projekt die Einrichtung eines elektronischen Verfahrensregisters zur Diskussion. In dieses Register sollen Grunddaten aller Antragsverfahren aufgenommen werden, damit ließen sich auch sachlich parallele Verfahren koordinieren sowie Informationen über konkrete Verfahrensstände gewinnen. Eine rationelle Verfahrensabwicklung über den EA setzt voraus, dass dem EA bekannt ist, welche konkreten Verwaltungsprozesse für ein bestimmtes Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt werden müssen. Um beim EA das erforderliche Prozesswissen vorzuhalten, kommt ein Prozessregister in Betracht, in dem in abstrakter Form Modelle aller relevanten Verwaltungsprozesse verfügbar sind.

Für die komplexe Bereitstellung der Informationen hat das Projekt ein Konzept für ein „Föderatives Informationsmanagement“ entwickelt. Dieses sieht vor, 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 aufgebaut werden

Zur Umsetzung wird ein standardisiertes Informations- und Servicemodul für den EA vorgeschlagen. Es umfasst sowohl Informations- wie auch Transaktionsfunktionen und sollte stufenweise ausgebaut werden. Es besteht im Wesentlichen aus einem zentralen Informations- und Servicesystem, das in dezentrale Portale integriert werden kann sowie den dezentralen Informationen und Serviceangeboten einer regionalen Einheit. Zusätzlich sind Verlinkungen auf Informations- und Serviceangebote anderer Portale vorgesehen. 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 wurden Vorschläge für die Gremien- und Arbeitsstruktur erarbeitet, die sich an die Organisation für den Aufbau und Betrieb des EU-Portals „YourEurope“ anlehnen. Zur Umsetzung und Finanzierung solcher Kooperationsmodelle werden in Deutschland bestehende beispielhafte Strukturen als „Referenzmodelle“ erörtert. Da die Entwicklung von E-Government-Applikationen in den Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist und häufig alternative Systemlösungen in Betracht kommen, kann ein einheitliches Umsetzungspaket für die Einrichtung der EA nicht definiert werden. Demnach lassen sich die Umsetzungskosten derzeit nicht beziffern.

Für die IT-Umsetzung wird die stufenweise Einführung serviceorientierter IT-Funktionen vorgeschlagen. Die hierfür notwendigen Architekturkomponenten werden beschrieben. Dieser strategische Ansatz erlaubt insbesondere auch die integrative Zusammenführung von bestehenden E-Government-Anwendungen der Länder, Kommunen und Kammern in einem grundsätzlich deutschlandweit nutzbaren Gesamtkonzept.

Die beschriebenen Architekturkomponenten sollen sicherstellen dass,

- die notwendigen Informationen geeignet für alle Betroffenen bereitgestellt werden können,
- Fachdatenbanken und Informationssysteme der unterschiedlichen Verwaltungsebenen in eine umfassende Wissensbasis integriert werden können,
- unterschiedlichste Fachverfahren und Dienste in eine Gesamtinfrastruktur integriert werden können,
- die Geschäftsprozesse im Rahmen der DL-RL für eine medienbruchfreie Bearbeitung abgebildet werden können sowie
- den notwendigen Anforderungen z.B. an Datenschutz, Datensicherheit, Vertraulichkeit, Integrität und Benutzerfreundlichkeit Rechnung getragen werden kann.

Als grundlegendes Architekturkonzept wird der Ansatz einer serviceorientierten Architektur (SOA) verfolgt, der von einer losen Kopplung der einzubindenden Einzelsysteme - ggfs. über einen sogenannten Informationsbus – ausgeht. Zusätzlich berücksichtigt der Ansatz zentrale Komponenten und für die Einbindung von Drittsystemen entsprechende Schnittstellen- und Adaptertechnologien. Vor dem Hintergrund des föderalen Verwaltungsaufbaus in Deutschland können damit die bestehenden unterschiedlichen Informationssysteme und Fachverfahren geeignet miteinander verknüpft und die Interoperabilität zwischen diesen sichergestellt werden. Da das Gesamtsystem nur stufenweise ausgebaut werden kann, ist von Beginn an die Offenheit des Systems für den Ausbau in weiteren Stufen zu berücksichtigen.

Im Bericht wird ferner das Thema Standards und Technologien behandelt, dass für die technischen Umsetzung des Gesamtsystems von erheblicher Bedeutung ist. Der Schwerpunkt liegt hierbei in der Nutzung möglichst offener Standards, um sicherzustellen, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungen und Produkte miteinander kommunizieren und Daten austauschen können.

Unterschieden wird dabei zwischen organisatorischer Interoperabilität (wann und warum werden bestimmte Daten ausgetauscht), semantischer Interoperabilität (die Kommunikationspartner interpretieren die auszutauschenden Daten in gleicher Weise) und technischer Interoperabilität (Festlegung der Übertragungswege und Protokolle). Hierzu wird auf bereits bestehende Initiativen und Projekte hingewiesen, deren Ergebnisse für den Aufbau des Gesamtsystems genutzt werden können und sollen.

Vor diesem Hintergrund werden die wichtigsten Standardisierungsfelder aus Sicht der IT-Infrastruktur systematisch dargestellt und darauf hingewiesen, in welcher Ausbaustufe sie zum Tragen kommen. Es wird darauf verwiesen, dass regionale Implementierungen auch den Anforderungen eines zukünftig EU-weiten Interoperabilitätsrahmenwerks entsprechen müssen. Weiterhin werden bereits verfügbare und integrierbare Systeme und Dienste berücksichtigt, die in der deutschen Verwaltung zum Einsatz kommen oder für den Einsatz derzeit entwickelt werden.

Wesentliche Handlungsempfehlungen für die Umsetzungsverantwortlichen der DL-RL werden am Ende des Berichtes nochmals zusammengefasst.

Der Projektbericht wird mit einem Vorschlag zur Fortführung des Projekts sowie einer Beschlussempfehlung für die Vorlage des Projektberichts an die Regierungschefs des Bundes und der Länder abgeschlossen.