

Praxisstudie zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie

für die Niedersächsischen Städte, Gemeinden
und Samtgemeinden



www.umsetzung-dienstleistungsrichtlinie.de

Inhalt

1	Ausgangslage und Zielsetzung.....	3
2	Ergebnisse im Überblick.....	5
3	Analysen.....	7
3.1	Rechtsvorschriften.....	7
3.1.1	Richtlinie und Umsetzungshandbuch.....	7
3.1.2	Sachstand zur Institution „einheitlicher Ansprechpartner“.....	13
3.2	Kommunalpolitische Betrachtung.....	17
3.3	Organisatorische und personelle Auswirkungen.....	19
3.4	Informationstechnischer Veränderungsbedarf.....	26
4	Finanzen/ Haushalt.....	32
4.1	Betriebswirtschaftliche Kalkulation.....	32
4.2	Eckpunkte für die Haushaltsplanung.....	36
5	Mustervorgehensplan und Empfehlungen.....	37
6	Erläuterungen zum IT-Prototyping.....	40
7	Ausblick.....	42
8	Das Projektteam.....	42

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Ausgangslage

Artikel 8 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt¹ (im Folgenden abgekürzt mit "EU-Dienstleistungsrichtlinie" oder "EU-DLR") verpflichtet die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass

"... alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können ...".

Im föderalen System Deutschlands liegt die Zuständigkeit zur Umsetzung im Wesentlichen bei den Bundesländern. Der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft erarbeitet zentrale Fragen der Umsetzung. Die kommunalen Spitzenverbände sind eingebunden.

Insgesamt begründet die Richtlinie Handlungspflichten für die kommunalen Behörden, für Wirtschaftsverbände (z.B. IHK, Handwerkskammer, Architektenkammer, Rechtsanwaltskammer), Amtsgerichte/Handelsregister, Notare, Finanzämter, Arbeitsagentur und Gewerbeaufsichtsämter.

Die beteiligten Behörden müssen ihre Geschäftsprozesse im Sinne der Richtlinie überarbeiten und noch stärker als bisher miteinander koordinieren. Letzteres erfolgt über neue Institutionen, die aus dem Blickwinkel des antragstellenden Unternehmens einheitlich für alle zuständigen Behörden angesprochen werden können ("einheitliche Ansprechpartner", im Folgenden abgekürzt mit "eAP"). Werden bestimmte Fristen in der Bearbeitung nicht eingehalten, gelten die Anträge als genehmigt (Genehmigungsfiktion).

Zeitgleich findet auf allen Ebenen ein "Normenscreening" statt, d.h., es werden Rechtsvorschriften auf Vereinbarkeit mit den Regeln und Zielen der EU-Dienstleistungsrichtlinie und des Europäischen Binnenmarktes durchgesehen und ggf. angepasst. Das betrifft auch das Ortsrecht der Städte, Gemeinden, Samtgemeinden und Gemeindeverbände.

Zielsetzung

Die Praxisstudie analysiert das Regelwerk und die aktuelle Diskussion aus dem Blickwinkel der praktischen Umsetzung in den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden Niedersachsens.

Sie legt dar, welche Alternativen bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bestehen, und welche Schritte die Gemeinden nach derzeitigem Erkenntnisstand bis zum verbindlichen Startpunkt Ende 2009 unternehmen müssen. Im Einzelnen werden Antworten auf folgende Fragen gegeben:

- Von welchen Verortungen und Ausprägungen des "einheitlichen Ansprechpartners" (eAP) können die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden heute für ihre Planungen ausgehen?

¹ EU-Amtsblatt 2006 L 376/36

- Welcher Anpassungsbedarf besteht bezüglich der betroffenen Geschäftsprozesse in den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden (organisatorisch und technisch) in Abhängigkeit von den betrachteten Alternativen zum eAP?
- Welche Implikationen ergeben sich für das kommunale Management und die kommunale Politik?
- Wie können die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Umsetzungsprojekte gestalten, wie sehen die Zeitpläne aus?
- Welche Ressourcen sind für die Anpassungen erforderlich, und können sie durch Zusammenarbeit reduziert werden?
- Wie soll ein informationstechnisches Werkzeug gestaltet sein, das die Zusammenarbeit mit den eAP und die Verbindung in die unmittelbar relevanten Fachverfahren ermöglicht?
- Wie kann das Normenscreening qualitativ und quantitativ im Bereich der örtlichen Satzungen und Verordnungen erfolgreich durchgeführt werden?
- Was muss in den diesjährigen Haushaltsberatungen für 2009 berücksichtigt werden?

2 Ergebnisse im Überblick

Die Richtlinie ist ein wichtiger Schritt zur Realisierung eines funktionsfähigen **Binnenmarktes für Dienstleistungen**. Sie stärkt die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen und unterstützt Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch ein vielfältiges, transparentes Dienstleistungsangebot.

Das Land Niedersachsen und die Kommunen leisten ihren Beitrag, indem sie

- das Ortsrecht auf eventuelle Unvereinbarkeiten mit den Zielen und Regelungen im Sinne der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie überprüfen,
- die Verwaltungszusammenarbeit (insb. Amtshilfe) intensivieren und vor allem
- die für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten vereinfachen.

Die 3-jährige **Umsetzungsfrist** läuft am 28.12.2009 ab. Da sich viele Geschäftsprozesse ändern werden, ist jetzt der richtige Zeitpunkt, die Umsetzungsprojekte zu planen und die Vorkehrungen im Rahmen der kommenden Haushaltsberatungen zu treffen.

Die mit der Stadt Gehrden und der Gemeinde Seevetal durchgeführte Praxisstudie des Städte- und Gemeindebundes hat offene Fragen geklärt und liefert insgesamt folgende Ergebnisse und wichtige Hinweise:

- Für das **Normenscreening** ist eine enge Kooperation mit den Landesregierungen erforderlich, um vereinfachende Pauschalprüfungen über die Aufsichtsbehörden in Abstimmung mit den Spitzenverbänden zu erreichen.
- Die neuen **Verwaltungsverfahren** werden de facto nicht nur für Dienstleistungen und nicht nur für Antragsteller aus dem europäischen Ausland angewendet werden. Inländer, Nicht-EU-Ausländer und andere Gewerbearten müssen bei Fallzahlabschätzungen berücksichtigt werden.
- Die Dienstleistungserbringer können ihre Anliegen über **einheitliche Ansprechpartner** konsequent elektronisch in verschiedenen Sprachen abwickeln. Wendet sich ein Antragsteller direkt an die Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde, muss sie einen solchen besonderen Komfort nicht selbst bieten, sondern kann ihn gemeinsam mit den einheitlichen Ansprechpartnern garantieren.
- Es wird mehrere einheitliche Ansprechpartner in Deutschland geben, z.B. bei Landkreisen oder Kammern. Die Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde wird mit mehreren einheitlichen Ansprechpartnern zusammenarbeiten. Dabei ist der jeweils angebotene **Funktionsumfang** dieser Stelle ausschlaggebend für die Gestaltung der künftigen Abläufe und Geschäftsprozesse.
- Für Anträge gelten künftig Fristen, innerhalb derer sie von den zuständigen Behörden entschieden werden. **Wird die Frist nicht eingehalten, gelten die Anträge als genehmigt** – Genehmigungsfiktion - ! Die Fristen werden von den einheitlichen Ansprechpartnern überwacht.
- Die Gemeinde muss ihre **Geschäftsprozesse** im Bereich des Gewerbewesens und teilweise bei Kasse, Bauwesen und Wirtschaftsförderung aufnehmen, analysieren und an die künftigen Rahmenbedingungen anpassen.
- Die gemeindlichen Projekte zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie sind in erster Linie eine **Organisationsaufgabe**. Sie bedingen eine Qualifizierung des Personals und ändern oder ergänzen die informationstechnischen Werkzeuge der betroffenen Organisationseinheiten (insb. das Gewerbeverfahren).

- Die elektronische **Kommunikation** zwischen einheitlichen Ansprechpartnern und den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden kann nicht durch eine direkte Schnittstelle zwischen DV-Verfahren des Ansprechpartners und dem Fachverfahren der Kommune hergestellt werden. Die MitarbeiterInnen in den Gewerbestellen müssen z.B. den Datenfluss kontrollieren und ihre elektronisch abzuwickelnden Fälle im Überblick behalten. Dazu bedarf es einer geeigneten Arbeitsplattform.
- Soweit die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden noch nicht über ein generelles Dokumentenmanagementsystem mit automatisierter Vorgangsbearbeitung verfügen, werden sie höchstwahrscheinlich eine spezielle „**EU_DLR Arbeitsplattform**“ einsetzen müssen. Darüber hinaus müssen sie die Falldaten über ein sicheres Transportmedium verschlüsselt aufnehmen und versenden können.
- Für die **Fallzahl**, die künftig über die einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden, gilt die Faustregel: 1 Fall pro Monat pro 1.000 Einwohner.
- Die einmaligen **Kosten** zur Umsetzung der Richtlinie liegen zwischen 9.000 € und 20.000 € - die jährlichen Folgekosten bei 14.000 € (gilt bis zu einer Gemeindegröße von 20.000 Einwohner). Inwieweit die Kosten für diese neue Aufgabe vom Land Niedersachsen im Rahmen der Konnexität übernommen werden, ist derzeit noch nicht geklärt.
- Bis zu einer Stadt-/Gemeindegröße von 30.000 Einwohnern sind noch **keine Personaleinsparungen** durch neue Technologie und Geschäftsprozesse zu erwarten.
- Bei den Umsetzungsprojekten können durch nachbarschaftliche (interkommunale) **Zusammenarbeit** Ressourcen, auch Beratungskosten eingespart werden.
- Noch in 2008 muss das **Ortsrecht** der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nach einem formellen Verfahren hinsichtlich der Ziele und Regelungen im Sinne der Richtlinie überprüft werden. Seitens des Landes Niedersachsen werden noch Hinweise erwartet, wann und durch wen diese Überprüfungen vorgenommen werden sollen.
- Der weitere **Mustervorgehensplan** der Praxisstudie zeigt, dass ein Projektbeginn im 2., spätestens 3. Quartal 2008 genügend Raum für eine erfolgreiche Umsetzung bis Ende 2009 garantiert.
- Die Kommunalakademie des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (www.nsgb.de) bietet **Seminare** zum Thema an.
- Für die IT-Umsetzung steht eine „**Clickdemo**“ im Zusammenhang mit der Praxisstudie unter www.Umsetzung-Dienstleistungsrichtlinie.de zur Verfügung.

3 Analysen

3.1 Rechtsvorschriften

3.1.1 Richtlinie und Umsetzungshandbuch

- Umsetzungsrelevante Vorschriften der EU-Dienstleistungsrichtlinie
- Keine Änderung der Aufgabenzuständigkeit
- Bemerkenswerte Ergänzungen aus dem Umsetzungshandbuch der EU
- Sachstand Genehmigungsfiktion
- Normenscreening: Abwicklung durch Landesregierung und Kommunen

Umsetzungsrelevante Vorschriften der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Kapitel I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2: Anwendungsbereich

Die Richtlinie findet Anwendung auf alle „ ... Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.“ Gem. Artikel 4 Abs. 1 Nr.1 ist „Dienstleistung“ jede [...] selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“. Ein Verweis auf Artikel 50 des EG-Vertrages konkretisiert, dass zu Dienstleistungen insbesondere

- gewerbliche Tätigkeiten,
- kaufmännische Tätigkeiten,
- handwerkliche Tätigkeiten und
- freiberufliche Tätigkeiten

gehören. Die Negativliste des Artikels 2 regelt, was **keine** (!) Dienstleistung im Sinne der Richtlinie ist:

- nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- Finanzdienstleistungen,
- Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation,
- Verkehrsdienstleistungen,
- Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen,
- Gesundheitsdienstleistungen,
- audiovisuelle Dienste,
- Glücksspiele,
- Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Aufgaben verbunden sind,
- soziale Dienstleistungen,
- private Sicherheitsdienste und
- Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern.

Darüber hinaus gilt die Richtlinie nicht für den Bereich Steuern.

Der einheitliche Ansprechpartner bietet seine Leistungen natürlichen Personen an, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates haben. Juristische Personen können den eAP

dann ansprechen, wenn sie in einem Mitgliedsstaat niedergelassen und im Sinne von Artikel 48 EG-Vertrag eine juristische Person sind.

Kapitel II. Verwaltungsvereinfachung

Artikel 6: Einheitlichen Ansprechpartner (eAP)

Über den einheitlichen Ansprechpartner können die Dienstleistungserbringer alle für die Aufnahme und Ausübung ihrer Dienstleistung nötigen Verfahren und Formalitäten abwickeln. Darunter fallen für die Aufnahme „insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantwortung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen“.

⇒	Artikel 6 Abs. 3 der Richtlinie stellt klar, dass die Schaffung der einheitlichen Ansprechpartner nicht die Verteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen Behörden innerhalb der nationalen Systeme berührt. Damit bleiben die kommunalen Zuständigkeiten im Rahmen des Gewerberechts, des Baurechts und anderer Bereiche unverändert. Das gilt auch und insbesondere für die Wirtschaftsförderungsaufgaben auf den verschiedenen Ebenen und innerhalb des Gefüges der bestehenden Einrichtungen.
---	--

Die Dienstleistungserbringer können den eAP in Anspruch nehmen, müssen es aber nicht. Die Mitgliedsstaaten haben aber sicherzustellen, dass ein aus Sicht des Dienstleistungserbringers einheitlicher Ansprechpartner eingerichtet wird. Er wird gemäß Umsetzungshandbuch und gemäß politischer Aussagen auch für inländische Antragsteller zur Verfügung stehen. Details zum Sachstand "eAP" siehe Ziffer 3.1.2.

Artikel 8: Elektronische Verfahrensabwicklung

Gem. Artikel 8 der Richtlinie müssen aus Sicht des Dienstleistungserbringers „alle Verfahren ... problemlos aus der Ferne und elektronisch ... abgewickelt werden können“.

Unklar war zu Beginn der Praxisstudie, wen diese Verpflichtung trifft. Zu klären war, ob künftig nur die einheitlichen Ansprechpartner diesen Komfort bieten müssen, oder ob auch die zuständigen Behörden, wie z.B. die kreisangehörigen Gemeinden, hierfür Vorkehrungen zu treffen haben.

Die deutschsprachige Formulierung des Artikels 8

" ... problemlos aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde ... "

hätte in diesem Sinne weitgehend und damit für alle kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden verpflichtend ausgelegt werden können.

Allerdings sieht die englischsprachige Ausgabe der EU-Richtlinie eine "und-Beziehung" zwischen eAP und zuständiger Behörde vor, so dass wir hier zu einer engeren Auslegung gelangt sind:

" ... through the relevant point of single contact and with the relevant competent authorities ... "

⇒	<p>Das bedeutet, dass die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden als zuständige Behörden nicht zwingend einen unmittelbaren, EU-weiten elektronischen Service im Bereich ihrer Zuständigkeit anbieten müssen. Sie können das in Zusammenarbeit mit dem/den eAP tun.</p> <p>Hinweis: diese Auffassung ist noch nicht mit der Niedersächsischen Landesregierung abgestimmt.</p>
---	---

Diese Feststellung dient allerdings nur dem Zweck, die Pflicht von der Kür zu trennen, soweit es in weiteren Bereichen der Praxisstudie um die technischen und betriebswirtschaftlichen Eckpunkte der Umsetzung geht. Es ist klar, dass die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Chance begreifen und in jedem Fall entsprechende Strukturen einrichten wollen, soweit ihnen das in der jeweils örtlich zu beurteilenden Situation möglich ist.

Im Übrigen werden in Artikel 8 keine weiteren Angaben über die Art und Weise der elektronischen Kommunikation gemacht. Siehe dazu hier unter Ziffer 3.4.

Kapitel III. Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer

Artikel 13: Genehmigungsverfahren (Abs. 4, Genehmigungsfiktion bei Fristüberschreitung)

Artikel 13 fordert, dass die Genehmigungsverfahren- und formalitäten transparent und klar gegliedert sein müssen und nicht abschreckend sein dürfen. Darüber hinaus muss ein Antrag innerhalb einer vorher bekannt gegebenen (vermutlich vom Auftragsgegenstand abhängigen) Frist bearbeitet werden. Eine Fristverlängerung ist möglich, bedarf aber der Begründung.

Sollte der Antrag nicht innerhalb der genannten Frist positiv oder negativ beantwortet worden sein, gilt er als genehmigt.

Eventuelle Kosten für die Verwaltungsverfahren müssen vertretbar und verhältnismäßig sein.

Kapitel IV. Freier Dienstleistungsverkehr

Artikel 21: Unterstützung der Dienstleistungsempfänger

Nicht nur die Dienstleistungserbringer, sondern auch die Dienstleistungsempfänger können sich bei dem eAP oder jeder anderen von den Mitgliedsstaaten zu bestimmenden Einrichtung über die Anforderungen zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistung informieren. Darüber hinaus fordert Artikel 21 auch, dass Informationen über Rechtsbehelfe oder Organisationen gegeben werden, „die den Dienstleistungserbringer oder -empfänger beraten und unterstützen können...“.

*Kapitel VI. Verwaltungszusammenarbeit**Artikel 28 und folgende: Amtshilfe (Vor allem Artikel 34: Begleitende Maßnahmen)*

Artikel 28 Abs. 1: „Die Kommission richtet in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein elektronisches System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten ein, wobei sie bestehende Informationssysteme berücksichtigt.“

Zu diesem Zweck entwickelt die EU-Kommission zurzeit das IMI-System (Internal Market Information System). Es wird den Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten erleichtern und bei der Umsetzung von Binnenmarktvorschriften helfen. Das System wird mehrsprachig ausgelegt sein und eine Vernetzung der Behörden der einzelnen Mitgliedsstaaten ermöglichen.

⇒	Durch die Anbindung der einheitlichen Ansprechpartner oder der zuständigen Behörden an das EU-weite "IMI" stehen Informationen über die Dienstleistungserbringer zur Verfügung, die bei der Abwicklung öffentlicher Aufgaben und Amtshilfep Verfahren benötigt werden. Ob kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, die nicht selbst eAP sind, an das System unmittelbar angeschlossen werden oder werden können, ist noch nicht geklärt.
---	--

Weiter betreffen die oben genannten Artikel den Aufbau und Austausch von Kontroll- und Vorwarnmechanismen. So kontrolliert der Mitgliedsstaat den Dienstleistungserbringer, der in seinem Hoheitsbereich eine Dienstleistung erbringt und informiert die anderen Mitgliedsstaaten, wenn dabei Rechtsverstöße oder ähnliche Probleme auftauchen.

Bemerkenswerte Ergänzungen aus dem Umsetzungshandbuch der EU

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im Jahr 2007 ein Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie herausgegeben. Es gibt auf rund 100 Seiten Erläuterungen und Hintergrundinformationen zu den Kapiteln der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Es ist im Internet verfügbar². Viele für die rein praktische Umsetzung in den Strukturen der jeweiligen Mitgliedsstaaten bedeutende Fragen müssen hier naturgemäß offen bleiben. Einige im Zusammenhang mit der Praxisstudie interessante Passagen sind hier wiedergegeben:

(Zitate in kursiver Schrift)

2.1.3. Der Bereich der Steuern

Wie in Artikel 2 Absatz 3 angegeben, findet die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung auf den Bereich der Steuern. Dazu gehören das materielle Steuerrecht sowie die zur Durchsetzung des Steuerrechts notwendigen Verwaltungsanforderungen, wie die Zuteilungen von Mehrwertsteurnummern. Die Mitgliedstaaten können natürlich entscheiden, bestimmte Aspekte der Dienstleistungsrichtlinie auch auf Steuerangelegenheiten anzuwenden; so können sie beispielsweise Mehrwertsteurnummern über „einheitliche Ansprechpartner“ und auf elektronischem Wege vergeben.

² http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_de.htm

5. VERWALTUNGSVEREINFACHUNG

Artikel 5 bis 8 gelten für alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistung notwendig sind, für alle Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, unabhängig davon, ob diese auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene auferlegt werden. Sie unterscheiden nicht zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistungserbringern. Aus diesem Grund gelten sie genauso für Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat und für Dienstleistungserbringer, die ihren Sitz innerhalb des Hoheitsgebiets ihres eigenen Mitgliedstaates haben (oder einen solchen Sitz errichten wollen).

5.1. Vereinfachung von auf Dienstleistungserbringer anwendbare Verfahren und Formalitäten

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten alle auf die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistung anwendbaren Verfahren und Formalitäten prüfen sowie diese vereinfachen, wenn sie nicht hinreichend einfach sind. Dies macht es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten echte Anstrengungen zur Verwaltungsvereinfachung unternehmen. Bei der Durchführung dieser Maßnahme sollten die Mitgliedstaaten die Verfahren und Formalitäten aus der Sicht des Erbringers prüfen und bewerten, und dabei bedenken, dass eine Vereinfachung von Verfahren wiederum die Verwaltungslast auch für die Verwaltung selbst reduziert. Die Mitgliedstaaten könnten in anderen Mitgliedstaaten eingesetzte, vereinfachte Verwaltungsverfahren in Erwägung ziehen und sich über die beste Vorgangsweise austauschen. Die Kommission wird alles in ihren Kräften Stehende unternehmen, um dies zu unterstützen.

5.2.1. Die Einrichtung der „einheitlichen Ansprechpartner“

Das Konzept der „einheitlichen Ansprechpartner“ bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten eine einzige zentralisierte Einrichtung innerhalb ihres Hoheitsgebiets schaffen müssen. Die Mitgliedstaaten können sich auch entscheiden, mehrere „einheitliche Ansprechpartner“ innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu schaffen. Der „einheitliche Ansprechpartner“ muss allerdings aus der Sicht des einzelnen Dienstleistungserbringers „einheitlich“ sein (d. h. der Dienstleistungserbringer sollte in der Lage sein, sämtliche Verfahren unter Hinzuziehung nur eines solchen Ansprechpartners zu erfüllen).

5.3.1. Zur Verfügung zu stellende Informationen

...

Die Richtlinie beschäftigt sich nicht mit Fragen der Haftung für Handlungen oder der Unterlassung solcher durch die „einheitlichen Ansprechpartner“ oder für nicht korrekte oder irreführende Informationen. Dies bestimmt sich nach nationalem Recht.

9.2.1. Amtshilfe

Artikel 28 bis 36 legen den Mitgliedstaaten eine rechtliche Verpflichtung auf, einander Amtshilfe zu geben, insbesondere Ersuchen um Information zu beantworten sowie, soweit erforderlich, Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen von Sachverhalten vorzunehmen. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten nicht verweigern können. So können die Mitgliedstaaten eine Durchführung von Kontrollen oder die Bereitstellung von Informationen über einen Dienstleistungserbringer beispielsweise nicht deshalb verweigern, weil die Risiken oder Probleme im Zusammenhang mit einem Dienstleistungserbringer auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates und nicht auf ihrem Hoheitsgebiet aufgetreten sind.

Sachstand Genehmigungsfiktion

Auszug aus Artikel 13 Abs. 4 der Richtlinie:

Wird der Antrag nicht binnen der nach Absatz 3 festgelegten oder verlängerten Frist beantwortet, so gilt die Genehmigung als erteilt.

Dauer und Struktur sowie Ausnahmen zu den Fristen liegen noch nicht fest. Für die Abwicklung der Standard-Gewerbeanmeldungen in der kommunalen Zuständigkeit werden die Fristen kaum Probleme bereiten. Die Prozesse laufen bereits heute im Vergleich zum Gesamtprozess (z.B. eines Gründungsvorhabens über alle Institutionen gesehen) außerordentlich schnell ab. Lange Fristen sind oft in der Übergabe zwischen zuständigen Stellen begründet. Um dies zu beschleunigen, ist die Institution einheitlicher Ansprechpartner geschaffen worden.

Nach Auskunft der **Niedersächsischen Landesregierung** sind diesbezüglich noch grundsätzliche Fragen zu klären, z.B. im Verhältnis der denkbaren Regelungsbereiche Verwaltungsverfahrensrecht vs. Fachrecht. Auch die durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes geregelte Zugangsfiktion im Zustellungsverfahren ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

Normenscreening

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die für die Ausübung von Dienstleistungsberufen relevanten Rechtsvorschriften auf Vereinbarkeit mit den Regelungen und Zielen der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu überprüfen und ggf. anzupassen. Davon ist auch das Ortsrecht (Satzungen) der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden betroffen. Das Ergebnis der Überprüfung und Anpassung muss bis Ende 2009 der EU vorliegen.

Die Wirtschaftsministerkonferenz in Deutschland setzt für die Überprüfung aller Vorschriften ein Ziel bis Jahresende 2008, damit genügend Zeit bleibt, in 2009 die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Zur operativen Durchführung der Überprüfung ist ein Raster in Arbeit.

Die Prüfergebnisse sollen mittels einer Software über die Landesinnenministerien an den Bund und die EU berichtet werden. Die **Niedersächsische Landesregierung** beabsichtigt, die vom Freistaat Bayern federführend betreute Software und das dazu bestehende Prüfraster für die Überprüfungen im kommunalen Bereich einzusetzen. Sie weist darauf hin, dass das Prüfraster für sich genommen einen sehr umfänglichen Eindruck macht, aber in Verbindung mit der Software gezielt eingesetzt werden kann.

Die Verprüfung des Ortsrechts gegen das Raster und die Richtlinie ist eine Aufgabe, die fundierte juristische Kenntnisse voraussetzt. Zugleich ist sie ein Mengenproblem. In der Stadt Gehrden und in der Gemeinde Seevetal sind jeweils gut 20 Satzungen auf ihre Konformität zu überprüfen. Bundesweit sind es mehr als 100.000 Satzungen. Würden auch die Bebauungspläne zu prüfen sein, wäre die Zahl um ein Vielfaches höher.

Die kommunalen Spitzenverbände versuchen, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien Klarheit über den Prüfumfang und vereinfachende Vorgehensweisen zu finden. So könnte z.B. über eine zentrale Prüfung von Mustersatzungen eine Einzelprüfung von solchen Satzungen entbehrlich werden, die den Mustern zu 100% entsprechen.

3.1.2 Sachstand zur Institution „einheitlicher Ansprechpartner“

- Verortung / Zuweisung der Aufgabe
- Inhalt der Aufgabe (funktionelle Betrachtung und Typisierung des eAP)

Die Bundesländer wollen im 2. Quartal 2008 festlegen, wie die Aufgaben der einheitlichen Ansprechpartner in ihrem jeweiligen Gebiet künftig wahrgenommen werden. Dazu bestehen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten. In einem Gutachten des Deutschen Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung in Speyer vom 15. Februar 2006 werden insgesamt 9 verschiedene Modelle für die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners (eAP) vorgestellt und diskutiert. Hier ein kurzer Überblick³.

Bundesebene

Die Ansiedlung auf der Bundesebene stellt massive rechtliche Probleme im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland dar. Denkbar wäre eine "Wegweiserfunktion".

Landesebene einschl. Bezirksebene

Rechtlich ist eine Ansiedlung auf Länderebene oder (soweit vorhanden) bei Sonderbehörden möglich.

³ In Anlehnung an eine Darstellung im Wikibook der FernUniversität Hagen zu eGovernment (Prof. Schlageter, Autoren: Mareike Johannesmann (Frankfurt), Jens Hemker (Jever) und Michael Schäffer (Berlin)) <http://132.176.66.22/e-government/index.php/EU-Dienstleistungsrichtlinie>

Ebene der Kreise und kreisfreien Städte

Aufgrund zu schaffender Landesgesetze können die Kreise und kreisfreien Städte die Aufgaben des eAP wahrnehmen.

Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Die rechtliche Möglichkeit besteht analog zu den kreisfreien Städten und Kreisen - allerdings ist die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderliche Verwaltungsinfrastruktur nicht bei allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorhanden.

Kammern

Durch Gesetze wäre eine Übertragung der Aufgaben des eAP auf Kammern möglich. Allerdings wäre dabei jede Kammer nur für die eigene Berufsgruppe zuständig. Es müsste eine klare Abgrenzung zwischen den Berufsgruppen stattfinden.

öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP)

Rechtlich wäre eine Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Institutionen möglich. Allerdings wäre eine Ausschreibung nötig. Teilaufgaben des eAP könnten von privaten Unternehmen erbracht werden.

öffentlich-öffentliche Partnerschaft (ÖÖP)

Diese Variante wurde anfangs als rechtlich problematisch eingestuft, und es gäbe wenig Erfahrung zur Umsetzung. Allerdings sieht das aus dem kommunalen Blickwinkel wegen guter Erfahrungen mit Zweckverbänden und wegen neueren Erkenntnisse über funktionierende Shared Service Center anders aus.

Tatsächlich bestehen Überlegungen zur Gründung von Anstalten des öffentlichen Rechts, die unter Beteiligung der Länder, Kommunen und Kammern die Aufgaben des eAP übernehmen sollen (sehr konkret in Schleswig-Holstein unter Federführung des Finanzministeriums).

Privater einheitlicher Ansprechpartner

Rechtlich ist diese Variante möglich, allerdings muss die Gewährleistungsverantwortung des Staates gesichert sein. Es könnten Teilaufgaben des eAP übernommen werden. Der Bund-Länder-Arbeitskreis zur Umsetzung der Richtlinie hält sich in diesem Punkt sehr zurück.

Parallel bei Verwaltungen der Kreise / kreisfreien Städte und den Kammern (Kooperationsmodell)

Rechtlich ist diese Variante möglich, und sie wird in der Praxis diskutiert.

Der Bund-Länder-Ausschuss „Dienstleistungswirtschaft“ hat im Zusammenhang mit dem Thema „Einheitlicher Ansprechpartner“ im Oktober 2007 zwei wichtige Papiere herausgegeben⁴:

- Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands und
- Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“

Auf der Grundlage des Verortungspapiers werden in den deutschen Bundesländern im 2. Quartal 2008 die entsprechenden Beschlüsse gefasst und Gesetzesentwürfe auf den Weg gebracht. So ist es auch in Niedersachsen unter Federführung des Wirtschaftsministeriums geplant. Beteiligt sind Innenministerium, Finanzministerium und der Landesrechnungshof. Der niedersächsische Städte- und Gemeindebund wird unmittelbar informiert.

⇒	Für die jetzt und bis zu den diesjährigen Haushaltsberatungen in den Gemeinden, Samtgemeinden und kreisangehörigen Städten zu klärenden Umsetzungsfragen ist die Verortung des eAP weniger bedeutend. Ob diese Institution beispielsweise bei einem Landkreis, einer Anstalt d.ö.R. oder einer Kammer angesiedelt ist, ist für die Gestaltung der neuen Geschäftsprozesse zwischen eAP und Gemeinde unerheblich.
---	--

Viel wichtiger sind die folgenden Fragen:

- Wird die Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde mit nur einem oder mehreren eAPs zusammenarbeiten?
- Welchen Funktionsumfang nimmt der eAP wahr, welche Teile der insgesamt erforderlichen Arbeitsschritte liegen künftig dort, was verbleibt bei den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden?

Nach derzeitigem Erkenntnisstand muss die Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde davon ausgehen, dass sie neben dem regional zuständigen eAP (z.B. im Shared Service Center oder beim Landkreis) auch mit einem sachlich zuständigen eAP nach dem Kammermodell (z.B. Architektenkammer) zusammenarbeiten muss. Das bedeutet, dass sie hinsichtlich der einzurichtenden Abläufe und Informationstechnologien sehr deutlich ihre Maßstäbe positionieren muss, um sich nicht in unterschiedlichen Systemen zu verlieren.

Zum Funktionsumfang des eAP

Das künftige Leistungsangebot des eAP ist ausschlaggebend für die Geschäftsprozessgestaltung der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Nimmt der eAP z.B. nur eine Lotsenfunktion im Sinne eines Zuständigkeitsfinders sowie eine Antragsannahme ohne Vorprüfung

⁴ Downloadmöglichkeit:

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Wirtschaftsraum-Europa/dienstleistungsrichtlinie,did=210262.html>

wahr, müssen die zuständigen Behörden einen umfassenden Geschäftsprozess im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausprägen. Je mehr Transaktionen und Sachbearbeitung beim eAP durchgeführt werden, desto schlanker können die Prozesse in den Gemeinden und den anderen Institutionen gehalten werden.

Das Funktions- und Typdifferenzierungsmodell der KTD⁵ unterscheidet drei Ausprägungen der eAPs:

- Smallsize eAP (nur informieren und weiterleiten; Lotsenfunktion)
- Midsized eAP (wie Smallsize eAP, zusätzlich Transaktionen im Frontoffice-Bereich)
- Fullsize eAP (wie Midsized eAP, zusätzlich Transaktionen im Backoffice-Bereich)

Im weiteren Text der Studie verwenden wir die Bezeichnungen

- Basis eAP (= Smallsize eAP)
- Qualifizierter eAP (= Midsized eAP) und
- Umfassender eAP (= Fullsize eAP)

Zu den Transaktionen im Frontoffice-Bereich zählen z.B.:

- Antragsannahme
- Prüfen der Identität des Antragstellers
- Prüfen von Dokumenten und Bescheinigungen
- Prüfen elektronischer Signaturen
- Anlegen eines elektronischen Vorgangs und Vergabe einer Ticketnummer (Vorgangsnummer, unter der der Sachverhalt eindeutig und dauerhaft mit allen beteiligten Behörden geführt wird, und unter der der Antragsteller den jeweiligen Sachstand erfahren kann)
- Weiterleitung an die zuständigen Behörden und Institutionen
- Bekanntgabe der geltenden Bearbeitungsfristen auf der Grundlage der Genehmigungsfiktion
- Aufnahme von Rückmeldungen der zuständigen Stellen über die Bearbeitungsergebnisse
- Verwaltung von Zwischenergebnissen / Transparenz über den Bearbeitungsstand für den Antragsteller
- Bescheide / Nachrichten an die Antragsteller

Zu den Transaktionen im Backoffice zählen i.d.R. Datenbestandspflege, Interbehördliche Mitteilungen, Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse. Weder in der Dienstleistungsrichtlinie noch in den aktuellen Umsetzungsdiskussionen werden Backoffice-Funktionen der eAP angestrebt. Deshalb bleiben sie auch in dieser Praxisstudie außer Betracht. Sie können sich aber in der Zukunft ergeben, wenn die eAP als Dienstleister der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden solche Leistungen auf vertraglicher Basis anbieten, und die Auftraggeber dadurch Kosten sparen. Eine doppelte Auslagerung von Funktionen sowohl im Frontoffice

⁵ Das Modell wurde im Sommersemester 2007 an der FernUniversität Hagen im Rahmen eines Seminars am Lehrstuhl Prof. Schlageter entwickelt und von der KTD Kommunaltruhand Deutschland e.K. weiter ausgearbeitet

wie auch im Backoffice ist jedoch unter kommunalpolitischen Aspekten bedenklich (vgl. Ziffer 3.2).

Die **Niedersächsische Landesregierung** schließt zum derzeitigen Stand die Variante "Basis eAP" nicht aus. Besonders aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung wird unterstrichen, dass Unternehmer, besonders wenn sie ein Geschäft neu starten, eine gute und schnell aufgebaute Vernetzung im örtlichen Gefüge anstreben sollen und wollen. Insofern könne es von Vorteil sein, wenn sie nach der Nutzung der Informations- und Lotsenfunktion eines eAP unmittelbar in die Geschäftsprozesse mit den zuständigen Behörden eintreten und dort auch die Authentifizierungs- und Prüfprozesse starten.

3.2 Kommunalpolitische Betrachtung

- Generelle Auswirkungen auf kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden
- Konnexitätsprinzip
- Nutzen der Wirtschaftsförderung
- Vor- und Nachteile bei einer Zusammenarbeit im Front- oder Backoffice - Bereich
- Geeignete Formen interkommunaler Zusammenarbeit
- Handlungsrahmen für Politik und kommunales Management

Soweit die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nicht die Funktion eines einheitlichen Ansprechpartners übernehmen, wirkt sich die Europäische Dienstleistungsrichtlinie auf das Satzungsrecht (Normenscreening), die elektronische Kommunikation mit den einheitlichen Ansprechpartnern und auf die Amtshilfe aus, die im europaweiten Kontext zu erbringen ist. Als einheitlicher Ansprechpartner nimmt die Kommune neue Aufgaben der Koordination, Kommunikation und Überwachung wahr.

Das **Normenscreening** bedarf eines in der ersten Durchführung, aber nicht zu unterschätzenden Kraftaktes. Die Mithilfe der Länder und eine gute Koordination, ggf. durch die Spitzenverbände auf Bundesebene oder beauftragte Stellen, sind unabdingbar.

Die **Kommunikation mit dem eAP** wird die Gemeinden in der Vorbereitung und Umstellung bis Ende 2009 stark fordern. Auch danach sind Anstrengungen zu unternehmen, um die mit der Richtlinie verfolgten Ziele der europäischen Union dauerhaft sicherzustellen. Die Erfüllungsqualität kann durch technischen Fortschritt und fortschreitende Qualifizierung des Personals immer wieder verbessert werden.

Amtshilfe wird besonders in grenznahen Gebieten bereits heute geleistet. Gleichwohl kann im Zuge der stärkeren Inanspruchnahme gem. Dienstleistungsrichtlinie ein vermehrter Aufwand entstehen. Hier muss aber stets die Gegenseitigkeit der Mitgliedsstaaten gesehen werden. Begrüßenswert wäre, wenn die qualifizierten einheitlichen Ansprechpartner auch in komplexeren Amtshilfefällen mit ihrem Instrumentarium und der guten Vernetzung zu den ausländischen Institutionen zur Seite stehen könnten.

Konnexitätsprinzip

In Niedersachsen – wie auch in anderen Bundesländern – übertragen die Länder neue oder inhaltlich-qualitativ erweiterte Aufgaben bei gleichzeitiger Übernahme der Kosten im Rahmen der Finanzausgleiche.

⇒	Soweit den Städten, Gemeinden, Samtgemeinden oder den Landkreisen die Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners per Gesetz übertragen werden, muss die Finanzierung im Sinne des Konnexitätsprinzipes sichergestellt werden.
---	--

Schließlich handelt es sich bei der Wahrnehmung der Koordinierungs- und Kontrollfunktionen durch den eAP in Richtung der übrigen betroffenen Behörden und Institutionen um neue Aufgaben. Die Gebühren müssen in angemessener Relation zum Antragsziel stehen und werden nach Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums nicht kostendeckend sein. Um Verwechslungen auszuschließen: die nach der Gewerbeordnung heute bereits von den Kommunen vorgenommenen Mitteilungen an andere Behörden und Institutionen haben nicht die Kooperations- und Kontrollqualität, wie sie die Richtlinie nun für eAP vorsieht.

Aspekte der Wirtschaftsförderung

Wenngleich sich die Zuständigkeitsverteilung in der Wirtschaftsförderung durch die Richtlinie weder institutionell noch inhaltlich verändert, wird es Auswirkungen geben.

Aus der künftigen Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden mit den eAP erwachsen Chancen, die Potenziale der Gewerbebestände unter einem ergänzenden Wirtschaftsförderungsaspekt noch gezielter als bisher herauszustellen. Insbesondere die Verbindung zwischen aktueller Fallbearbeitung und den Lotsenfunktionen der einheitlichen Ansprechpartner wird neue Ansiedlungs- und Betreuungsaspekte schaffen.

Art und Ausmaß der örtlichen Wirtschaftsförderung liegen nach wie vor in der Selbstbestimmung der Gemeinde. Sie kann entscheiden, ob sie diese Aufgabe mit mehr oder weniger Kooperation mit den eAP gestaltet.

Der Zuständigkeitsfinder⁶ (ein Einstiegsportal, das von Landes- und Kommunalbehörden gleichermaßen genutzt werden kann) ist ein bereits realisierter, wichtiger Entwicklungsschritt. Eine Integration in die Angebote der eAP ist sowohl unter Wirtschaftsförderungs- wie auch unter Verwaltungsvollzugsaspekten sinnvoll.

Zusammenarbeit (interkommunal und/oder mit den eAP)

Ein qualifizierter eAP wird bestimmte Frontoffice-Aufgaben wahrnehmen (z.B. Authentifizierung, Antragsprüfung, Dokumentprüfung, Gebühreneinzug, Terminsetzung..., vgl. Ziffer 3.1.2). Ist der eAP kommunal, handelt es sich dabei um interkommunale Zusammenarbeit. Würde gleichzeitig eine Zusammenarbeit im Backoffice-Bereich stattfinden (mit privaten Dienstleistern, Rechenzentren, Zweckverbänden oder anderen interkommunalen Shared Service Centern) reduzierte sich die kommunale Aktivität in den der Europäische Dienstleistungsrichtlinie unterliegenden Angelegenheiten auf eine reine Kontrollfunktion im Rahmen der kommunalen örtlichen Zuständigkeit. Das operative Geschäft wäre in beide Richtungen ausgelagert. So etwas ist praktisch nicht durchführbar, da es am Ende kaum noch klare Ver-

⁶ <http://www.service.niedersachsen.de>

verantwortlichkeiten gibt. Durch die Richtlinie besteht eine weitere Tendenz zur Aufgaben- oder Funktionskonzentration, wie es z.B. beim Arbeitslosengeld II ausgelöst wurde. Insgesamt könnte unter kommunalpolitischen Aspekten ein **Identitätsverlust** zu beklagen sein, der die kommunale Selbstverwaltung schwächt, obwohl dies in den Einzelvorschriften tatsächlich nicht beabsichtigt ist.

Bei der Umsetzung der Richtlinie gibt es jedoch in anderen Bereichen gute Möglichkeiten der Zusammenarbeit. So können insbesondere die notwendigen Arbeitsschritte zur Umsetzung bis Ende 2009 in z.B. **nachbarschaftlicher Zusammenarbeit** geplant und kontrolliert werden. Gemeinschaftsprojekte zur Umsetzung dürften allein deshalb wichtig werden, weil die in den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden, bei den Ländern und bei Beratungsunternehmen und Systemdienstleistern vorhandenen Kapazitäten endlich sind.

Sollten die eAP nur als Basis eAP ausgeprägt werden, also selbst keinerlei Transaktion, Prüfung oder Kommunikation mit der IMI-Datenbank ausführen, wären die Kommunen gefordert, diese Frontoffice-Aufgaben in ihren Zuständigkeitsbereichen auszuführen. Das bedürfte wiederum einer Kooperation, wenn effiziente Verfahren aufgrund geeigneter Fallzahlen erreicht werden sollen.

Handlungsrahmen für Politik und kommunales Management

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie überlässt den kommunalen Entscheidern in Politik und Management mehr Handlungsspielraum, als das auf den ersten Blick erscheinen mag. Die Gestaltungsoptionen liegen in der Organisation, in der Informationstechnologie, in der Öffentlichkeitsarbeit und Wirtschaftsförderung. Grundsätzlich können die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden entscheiden, wie stark sie sich für die Ziele der Richtlinie und für eine Weiterentwicklung von eGovernment und interkommunaler Zusammenarbeit zu einem bestimmten Zeitpunkt engagieren. Es gibt eine durch die Rechtsvorschriften gesetzte Mindestanforderung des Handlungsrahmens. Was darüber hinaus freiwillig entsprechend den örtlichen Potenzialen und finanziellen Möglichkeiten getan werden kann, ist nach oben nur durch Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit begrenzt.

Insofern bestimmt sich der Handlungsrahmen aus einer Trennung von „Pflicht und Kür“. In den weiteren Ziffern der Studie wird dies konkretisiert.

3.3 Organisatorische und personelle Auswirkungen

- Betroffene Fachbereiche / Ämter / Stellen
- Betroffene Geschäftsprozesse - typisierte Darstellung
- Veränderungsbedarf, aufbauorganisatorisch
- Veränderungsbedarf, ablauforganisatorisch
- Darstellung eines Muster-SOLL-Prozesses
- Anforderungen an das Personal (Qualifizierungsaspekte)

Betroffenen Fachbereiche / Ämter / Stellen

Die Ausübung eines Dienstleistungsgewerbes hat im einfachsten Fall nur eine Beziehung zur **Gewerbestelle**, die in den meisten Städten, Gemeinden und Samtgemeinden bei den Ord-

nungsämtern angesiedelt ist⁷. Durch die i.d.R. zu entrichtende Gebühr sind **Kasse und Kämmeri** beteiligt.

Je nach Art und Lebenszyklus des Gewerbes werden weitere Stellen tätig, z.B. **Wirtschaftsförderung**, Existenzgründungsberatung oder **Bauamt**. Gesundheitsamt, Lebensmittelaufsicht und Veterinäramt sind bei Landkreisen und kreisfreien Städten in viele Genehmigungsprozesse eingebunden.

Dass in Einzelfällen bei komplexen Vorhaben weitere Stellen betroffen sind, liegt auf der Hand. Der Aspekt kann aber bei den im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie hauptsächlich durchzuführenden Umsetzungsschritten zunächst außer Acht gelassen werden. Wichtig ist, dass die standardmäßigen Geschäftsprozesse auf die Kommunikation mit den einheitlichen Ansprechpartnern ausgerichtet und bei der Gelegenheit möglichst noch weiter automatisiert und standardisiert werden (Pflicht und Kür). Das betrifft im Wesentlichen die Gewerbestellen und die Kasse. Für letztere ändern sich die Zahlungsströme, wenn statt mit den Antragstellern mit den qualifizierten eAP abgerechnet wird.

Betroffene Geschäftsprozesse - typisierte Darstellung

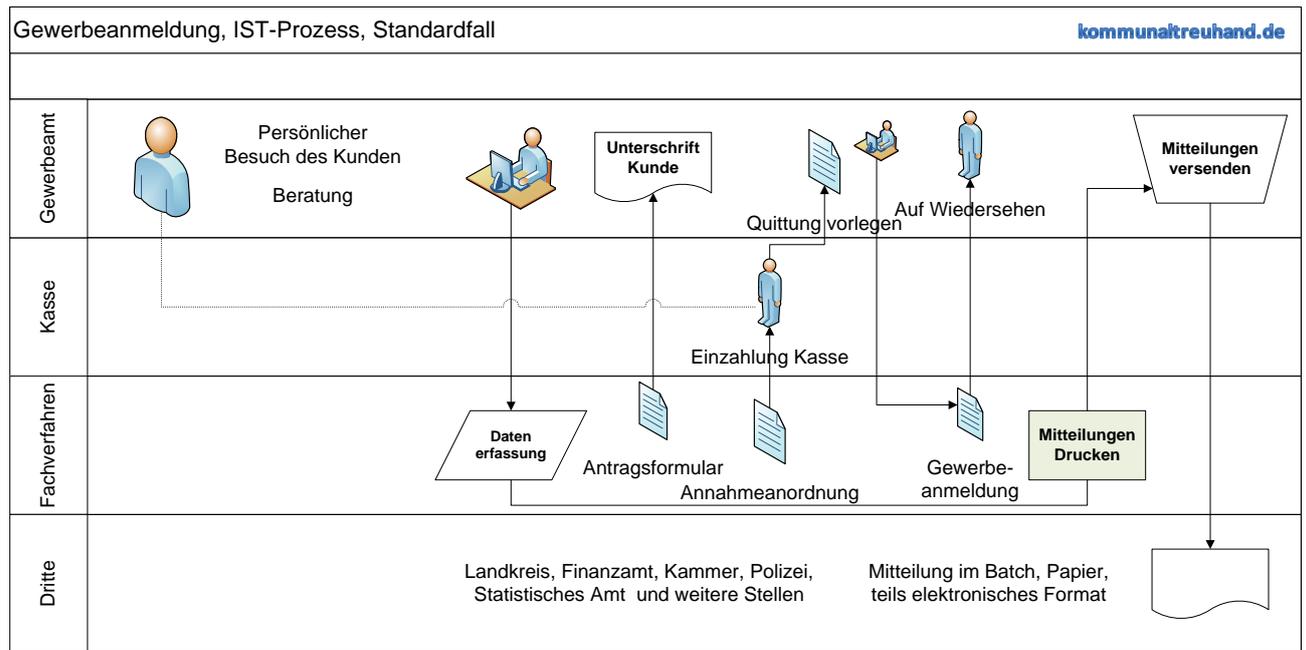
Die Richtlinie bezieht sich auf Angelegenheiten, die zur Aufnahme und zum Ausüben eines Dienstleistungsgewerbes erforderlich sind. Aus Sicht des Gewerbewesens sind

- Anmeldungen
- Ummeldungen und
- Abmeldungen

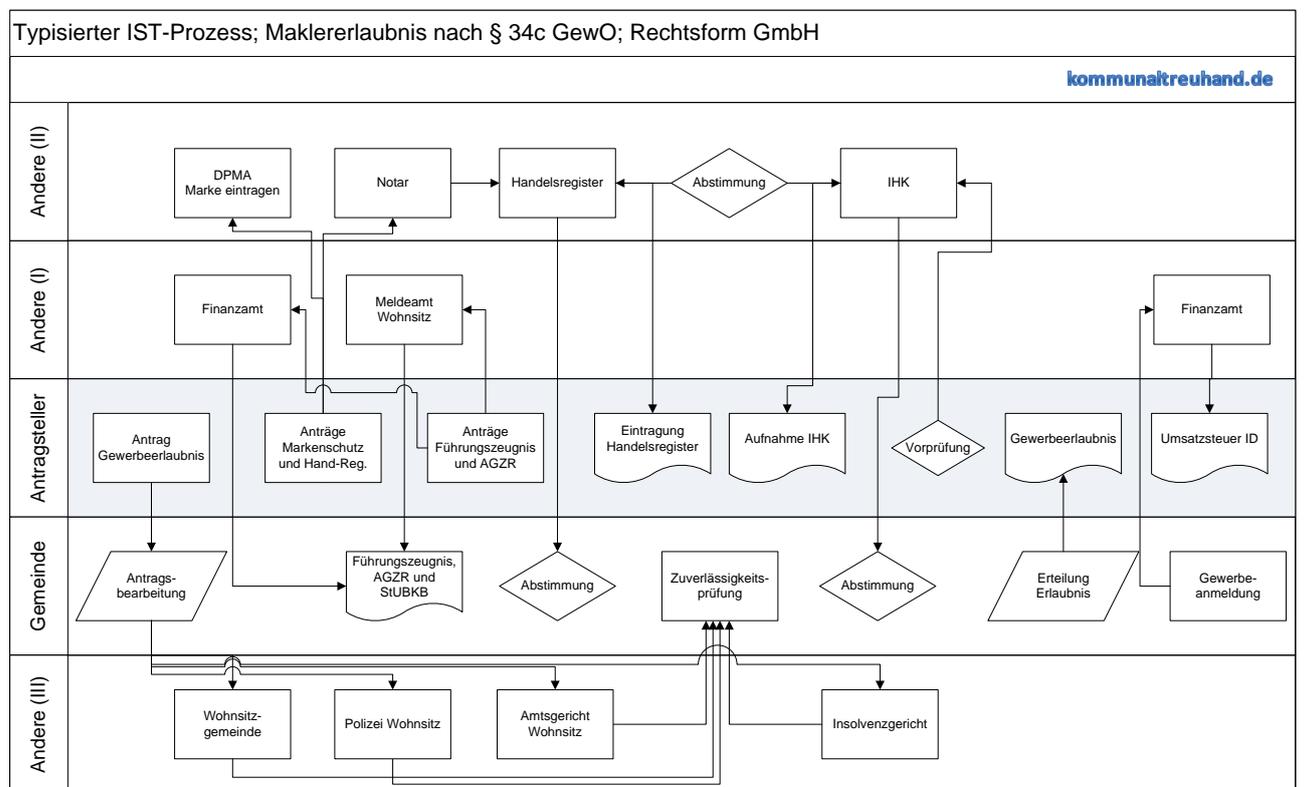
betroffen. Die Geschäftsprozesse werden i.d.R. mit einem DV-Fachverfahren abgewickelt. Ein Bezahl-Teilprozess ist enthalten, Stellungnahmen anderer Stellen werden eingeholt, Mitteilungen an andere Behörden, Kammern und weitere Stellen werden gegeben. Gemeindefachstellen sind bei erlaubnispflichtigen Gewerben (z.B. der Betrieb eines Restaurants) Genehmigungsprozesse im Bauamt und weiteren Stellen mit zu betrachten. Allerdings liegt der Anteil spezieller Erlaubnisse nur bei ca. 15% der Gesamtmeldungen.

Nach der "80/20-Regel" gilt das Hauptaugenmerk dem Standard-Gewerbemeldeprozess. Er läuft typisiert nach etwa folgendem einfachen Schema ab. Die Bearbeitungszeit liegt - ohne Wartezeiten - bei ca. 30 Minuten pro Fall.

⁷ Wir verwenden „Amt“ stellvertretend für Fachbereich, Abteilung oder andere übliche Organisationsbezeichnungen



Im weiteren Beispielfall, einer typisierten Maklererlaubnis, sind Dienststellen in anderen Behörden beteiligt:



DPMA = Deutsches Patent- und Markenamt; eAP = einheitlicher Ansprechpartner; IHK = Industrie- und Handelskammer; StUBKB = Steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung; AGZR = Auszug Gewerbezentralregister

Veränderungsbedarf, aufbauorganisatorisch

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie greift nicht in die Organisationshoheit der Gemeinde ein. Welche Stellen künftig für die Kommunikation und Geschäftsprozessabwicklung mit dem eAP zuständig sind, kann entsprechend den örtlichen Gegebenheiten entschieden werden. I.d.R. werden keine Veränderungen aus diesem Anlass stattfinden müssen. Die Gewerbestellen sollten wegen der Nähe zu den Fachaufgaben und -verfahren auch die Bearbeitung der Fälle übernehmen, die mit den eAP in Verbindung stehen.

Wenn dennoch über Veränderungen nachgedacht wird, stehen die Gewerbestellen "in Konkurrenz" zur Wirtschaftsförderung und zum **Bürgeramt**. Für die Wirtschaftsförderung sprechen politisch-strategische Gründe, für die Bürgerämter Kriterien, die mit elektronischer Vorgangsbearbeitung und Dokumentenmanagement in Verbindung stehen. Allerdings zeichnen sich die Bürgerämter durch persönliche Beratungen aus, was bei den Fällen gem. EU-Dienstleistungsrichtlinie meistens nicht gefragt ist.

Man könnte die Aufbauorganisation dahingehend hinterfragen, inwieweit das Gewerbeamt und die Wirtschaftsförderung (in der Mehrzahl der Verwaltungen sind entsprechende Arbeitsbereiche organisatorisch vorhanden) getrennt voneinander wirken. Geschäftsprozessbetrachtungen zeigen, dass die **Wirtschaftsförderung** in vielen Fällen für die Dienstleistungserbringer als zentrale Anlaufstelle wirken. Zugleich beraten aber auch die Gewerbestellen die bei ihnen vorsprechenden Antragsteller, wenn sie noch nicht ganz konkrete Vorstellungen zu allen Aspekten ihres Vorhabens haben. Insofern findet Wirtschaftsförderung an zwei Stellen statt. Das gleiche kann aber auch im Bauamt argumentiert werden. Tatsächlich ist die Wirtschaftsförderung ein Querschnittsthema, weshalb sie oft in Stabsfunktion wahrgenommen oder in Gesellschaften ausgelagert ist. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie liefert keinen Anlass, daran grundlegend etwas zu verändern. Sie mag aber anregen, den Gedanken des "one-stop-shop für Unternehmen" auch innerhalb der Gemeinde mit Nachdruck zu verfolgen.

Veränderungsbedarf, ablauforganisatorisch

Durch die neue Institution „einheitlicher Ansprechpartner“ verändern sich die Geschäftsprozesse am Beginn und am Ende der Bearbeitung durch die Gemeinde, also bei der Antragsaufnahme und bei der Übermittlung von Bescheinigungen und Erlaubnissen. Dies ist die minimale Veränderung, also das, was organisatorisch und technisch auf jeden Fall realisiert werden muss. Darüber hinaus kann der bestehende Ablauf innerhalb der Gemeinde und mit den zu beteiligenden Stellen aus dem gegebenen Anlass optimiert werden - das gehört aber zur Kür und nicht zur Pflicht.

Damit sei an dieser Stelle klar zum Ausdruck gebracht, dass die Europäische Dienstleistungsrichtlinie keine „Revolution im eGovernment“ per se bedeutet. Die an der Praxisstudie Beteiligten sehen durchaus Wege, den Vorgaben mit moderaten Veränderungen zu genügen. Wengleich sie auch betonen, dass die Chancen, die die Richtlinie zur Weiterentwicklung des eGovernment eröffnet, so weit wie möglich genutzt werden sollten.

⇒	Ablauforganisatorischer Handlungsbedarf besteht an zwei Punkten: bei der Datenaufnahme vom eAP und Übergabe in das Fachverfahren einerseits sowie beim Rücktransport von Arbeitsergebnissen aus den Fachverfahren an den eAP andererseits.
---	--

Die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden benötigen an dieser Stelle eine Lösung, die

- den Sachbearbeitungsprozess unterstützt,
- Transparenz über die eAP-Fälle und deren Bearbeitungsstatus schafft, und
- die Einbindung der Fachverfahren so weit wie möglich automatisiert.

Unter ablauforganisatorischen Aspekten bieten sich mehrere Gestaltungswege an, die nicht zwangsläufig elektronisch realisiert sein müssen. Allerdings macht es keinen Sinn, heute in Prozesse einzugreifen, ohne die Potenziale der technikunterstützten Bearbeitung und der dadurch möglichen Automatisierung zu nutzen. Deshalb sind die folgenden ablauforganisatorischen Empfehlungen und die vorgeschlagenen IT-Lösungen (siehe Ziffer 3.4) auf der Basis eines technischen Systems und teilweiser Automatisierung erarbeitet worden.

Für die Bearbeitung der eAP-Fälle im Sinne einer Übernahme, Prüfung und Weitergabe in das Fachverfahren sowie für den Rücktransport von Ergebnissen unterstellen wir den Einsatz einer geeigneten Arbeits- und Transportplattform. Da es dafür mehrere technische Lösungen von unterschiedlichen Anbietern gibt, wir hier aber keine Empfehlung aussprechen können, wählen wir für die folgenden Ausführungen den neutralen Arbeitstitel:

„EU_DLR Arbeitsplattform“.

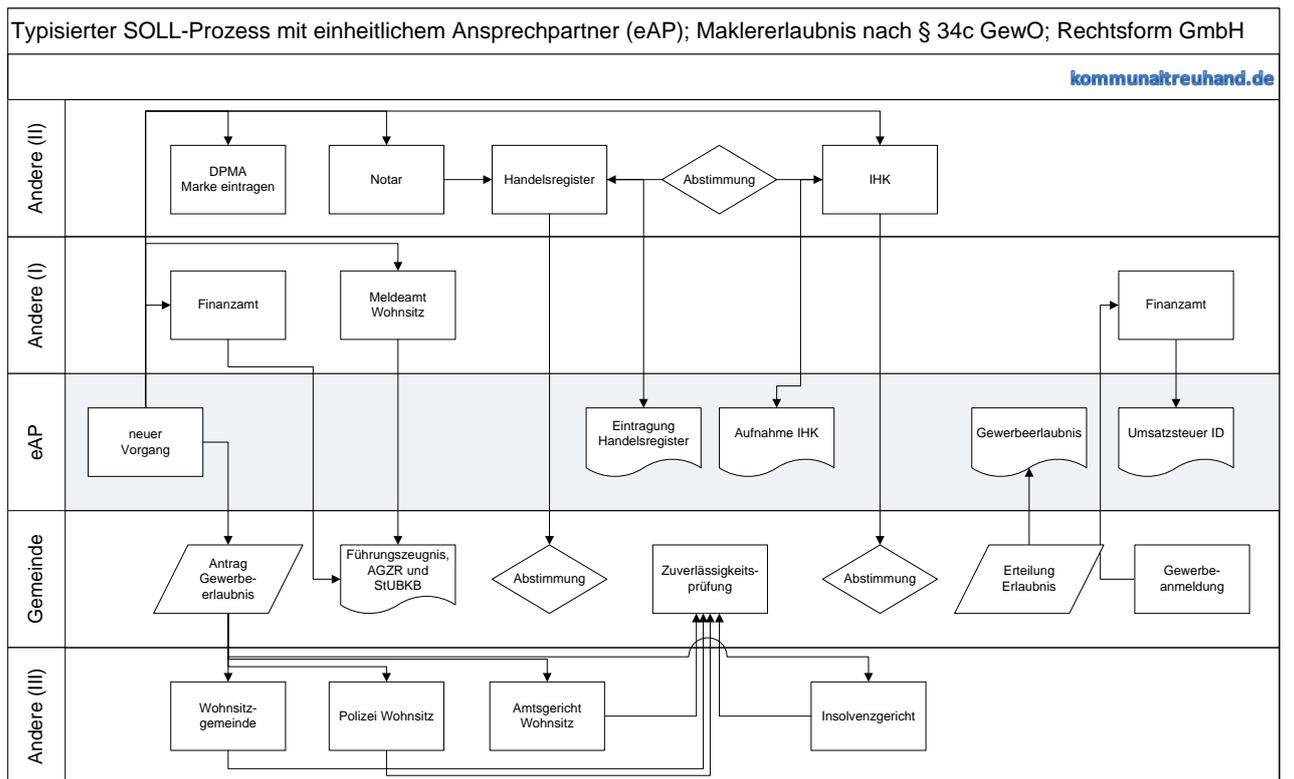
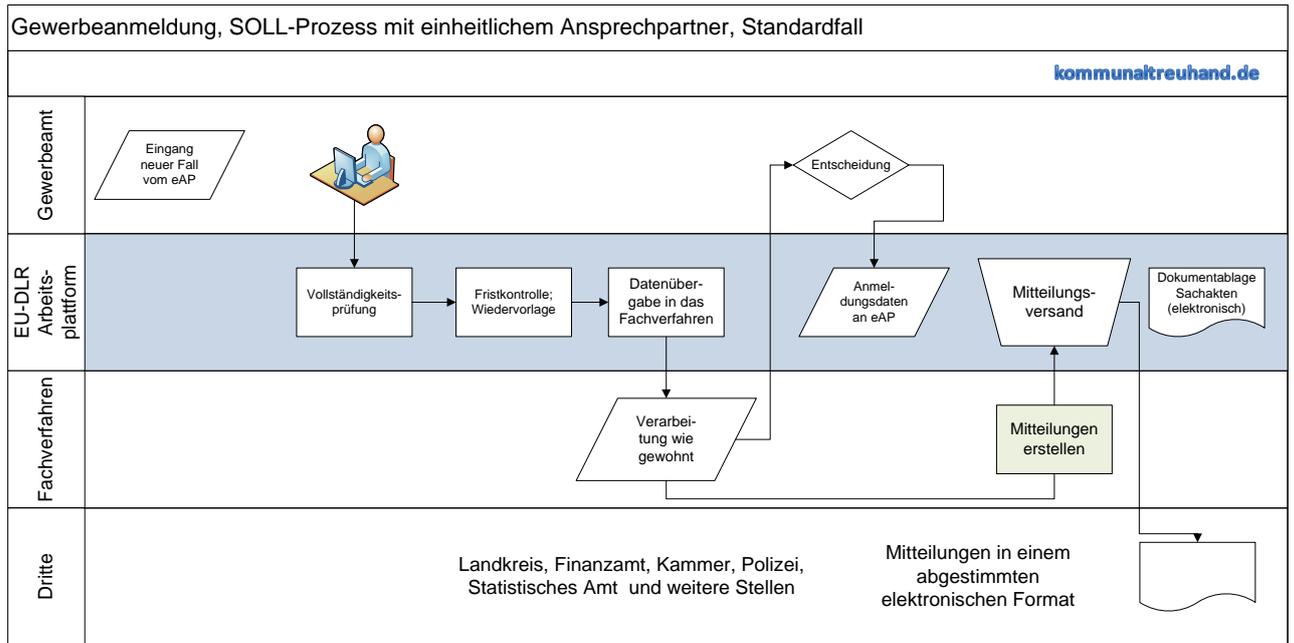
Für die MitarbeiterInnen in den Gewerbestellen ist sie das zentrale Werkzeug, um die neuen Vorgänge aufnehmen, überwachen, und bearbeiten zu können. Dabei spielt es keine Rolle, ob die EU_DLR Arbeitsplattform Bestandteil des bereits im Gewerbewesen eingesetzten Fachverfahrens ist oder zusätzlich dazu eingerichtet wird. Sie kann grundsätzlich auch vom eAP im Rahmen seiner Softwarelösung bereitgestellt werden. Dazu weiter unten mehr. Hier wird unabhängig von der technischen Ausprägung skizziert, wie ein künftiger Ablauf als neuer Geschäftsprozess mit EU_DLR Arbeitsplattform aussieht.

Die folgenden Bilder stellen den Standardfall und eine typisierte Maklererlaubnis im neuen Ablauf beispielhaft vor.

Im direkten Vergleich zwischen den IST- und SOLL-Prozessen (IST-Prozesse siehe in dieser Ziffer weiter oben) ist sehr schön zu sehen,

- wie im Standardfall die Automatisierung durch die EU_DLR Arbeitsplattform wirkt, und
- wie im Erlaubnisfall nach §34c GewO der eAP quasi an die Stelle des Antragstellers tritt und durch seine Leistung eine Parallelbearbeitung unter Beibehalt der Zuständigkeiten der einzelnen Behörden möglich wird.

Zum zweiten Bild, dem Sollprozess Maklererlaubnis sei angemerkt, dass darin durchaus noch weitere Potenziale zur Prozessbeschleunigung liegen. Das bedingt eine längere Zusammenarbeit zwischen eAP und den zuständigen Behörden, insbesondere mit der Gemeinde, um ggf. weitere Arbeitsschritte direkt vom eAP aus anzustoßen. Es wird sich im Laufe der Zeit und örtlich in unterschiedlichen Ausprägungen ergeben.



DPMA = Deutsches Patent- und Markenamt; eAP = einheitlicher Ansprechpartner; IHK = Industrie- und Handelskammer; StUBKB = Steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung; AGZR = Auszug Gewerbezentralregister

Anforderungen an das Personal (Qualifizierungsaspekte)

Die Unterschiede der neuen zu den bisherigen Abläufen liegen in den wesentlichen 2 Punkten:

- Kein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller
- Benutzung einer neuen Arbeitsplattform für die Vorgangsbearbeitung

Der Wegfall des persönlichen Gesprächs ist keine Reduzierung von Verantwortung oder Qualifikationsanforderung. Denn die durch das Gespräch heute stattfindende Beratung muss und wird auch künftig geleistet werden. Allerdings in einer anderen Form und weitestgehend über elektronische Kommunikation und mit dem einheitlichen Ansprechpartner.

Es ist deshalb eine **informationstechnische Qualifizierung** des Personals nicht nur zur Bedienung der EU_DLR Arbeitsplattform erforderlich, sondern generell zum verstärkten, effizienten Nutzen moderner Kommunikationsmittel in der Sachbearbeitung. Dazu genügt es nicht, eMails zu schreiben und Daten in Fachverfahren einzugeben. Suchen und Finden in Portalen, Zusammenarbeit in Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsystemen und z.B. Schnellmitteilungen über Instant Messaging sind Merkmale für die Arbeit in künftigen Systemen, die man beherrschen muss. Dieser Qualifizierungsaspekt steht bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie deutlich im Vordergrund. Insofern sollten sich auch die **Personalräte** mit den Umsetzungsfragen der Richtlinie rechtzeitig auseinandersetzen, damit gute Konsenslösungen für die notwendigen Schulungen und weiteren Maßnahmen gefunden werden.

Auch wenn die Fallzahl ausländischer Antragsteller derzeit insgesamt gering ausfällt (Ausnahmen sind vornehmlich in grenznahen Landesteilen wahrscheinlich), ist die künftige Gesamtzahl von eAP-Vorgängen signifikant. Denn die Richtlinie wird analog auf inländische Gewerbetreibende angewandt. Insgesamt sollte daher eine Komplettumstellung an den betroffenen Arbeitsplätzen angestrebt werden, damit nicht unterschiedliche Systeme das Beherrschen unterschiedlicher Abläufe bedingen.

3.4 Informationstechnischer Veränderungsbedarf

- Grundsätzliche Anforderungen an das eGovernment
- SOLL-IST-Abgleich der Fachverfahren und Lösungsmöglichkeiten für die EU-DLR-Kommunikation
- Positionierung einer EU_DLR Arbeitsplattform
- Rahmenbedingungen (Datensicherheit, Transportprotokolle, XML-Schema und Amortisationszeit)

Grundsätzliche Anforderungen an das eGovernment

Artikel 8 EU-DLR verpflichtet die einheitlichen Ansprechpartner, den Dienstleistungserbringern eine vollständige elektronische Kommunikation anzubieten. Weitere Angaben über die Art und Weise der elektronischen Kommunikation werden nicht gemacht. **Internet, XML, eMail und Instant Messaging** sind aktuelle Technologien, mit denen die Vorschrift umgesetzt werden kann.

Auch die Kommunikation zwischen eAP und den zuständigen Behörden und Institutionen ist in der Richtlinie nicht geregelt. Auf jeden Fall sind das Verwaltungsverfahrensrecht sowie Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften zu beachten. Insgesamt ergeben sich Anforderungen an das eGovernment, und zwar sowohl für das eGovernment im engeren Sinne (Beziehung Kunde – Behörde) wie auch im weiteren Sinne (Beziehung Behörde – Behörde und innerbehördliche Teile von Geschäftsprozessen).

Aus Sicht der Gemeinden, Samtgemeinden und kreisangehörigen Städte, die nicht eAP sind, ist die konkrete Ausgestaltung des eGovernment zwischen eAP und Dienstleistungserbringer weniger bedeutend. Nach dem Typisierungsmodell (vgl. Ziffer 3.1.2) sollte der qualifizierte eAP auf jeden Fall Vorprüfung, Authentifizierung, Dokumentenverifizierung und Bezahlprozesse durchführen. Zugleich führt er die Unterlagen in einer elektronischen Vorgangsbearbeitung zusammen und stellt die Daten in einem möglichst allgemeingültigen Austauschformat zur Verfügung. Damit ist die Grundlage für die weitere Abwicklung der Geschäftsprozesse zwischen eAP und zuständigen Behörden in elektronischer Form geschaffen.

⇒	Die generelle Anforderung an das eGovernment in den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden lautet also, den vom eAP vorqualifizierten Sachverhalt über ein sicheres Transportmedium aufnehmen, öffnen, beurteilen und in die Weiterverarbeitung durch das Fachverfahren übergeben zu können. Für den Rücktransport von Arbeitsergebnissen gilt Entsprechendes in umgekehrter Reihenfolge.
---	---

Zugleich müssen die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden eine **Transparenz** gegenüber dem eAP gewährleisten, damit dieser die Sachstandsauskünfte gem. Richtlinie geben kann. Ob man dazu eine dauerhafte **Akteneinsicht** des eAP in die laufenden Fälle gewähren muss, ist ungeklärt, aber tendenziell zu verneinen. Ebenso wichtig ist die Klärung der Frage, inwieweit die Gemeinde stets Einsicht in die beim eAP geführten Vorgänge nehmen können muss.

Weitergehende Pflichtenforderungen bestehen nicht. Insbesondere müssen die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden keine eGovernment-Geschäftsprozesse in entsprechender Qualität direkt gegenüber den in- und ausländischen Antragstellern vorhalten. Die Verpflichtung entfällt aufgrund der Auslegung von Artikel 8 EU-DLR (vgl. oben Ziffer 3.1.1). Die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden können sich darauf beschränken, dieses im Zusammenwirken mit dem eAP sicherzustellen. Hinweis: diese Auffassung ist noch nicht mit der niedersächsischen Landesregierung abgestimmt.

Selbstverständlich kann (und sollte) die örtliche politische Entscheidung zu umfassenderen Ausprägungen des eGovernment führen. Wünschenswert ist das allemal. Denn die Richtlinie befördert eine Situation, die in vielen anderen, von ihr nicht berührten Aufgabenbereichen der öffentlichen Hand angestrebt oder bereits realisiert ist. Wenn es die personellen und finanziellen Ressourcen zulassen, ist die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ein guter Anlass, schon länger geplante Modernisierungen in der IT und im eGovernment jetzt anzugehen!

SOLL-IST-Abgleich der Fachverfahren und Lösungsmöglichkeiten für die EU-DLR-Kommunikation

Die an der Praxisstudie teilnehmende Gemeinde Seevetal und die Stadt Gehrden setzen im Gewerbewesen marktübliche Fachverfahren ein. Es handelt sich dabei um Applikationen, die die Gewerbeinformationen in einer Datenbank verwalten und zur Eingabe, Verarbeitung sowie für die Mitteilungen und Berichte eine zweckentsprechende Logik vorhalten.

Die eingesetzten Versionen beinhalten keine elektronische Vorgangsbearbeitung und kein Dokumentenmanagement mit Aktenablage, allenfalls eine "online Poststelle", mit der Daten aus Internetformularen gelesen und in das Fachverfahren übergeben werden können. Die meisten Mitteilungen, Bescheide und Berichte werden über eine Druckausgabe in Papierform erstellt.

Diese Art der Fachverfahren oder Fachverfahrensnutzung ist weit verbreitet und kann zur Fallbearbeitung nach den Regeln der EU-Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich beibehalten werden. Schließlich gibt es keine Vorschrift, wie eine Stadt, Gemeinden oder Samtgemeinden die vom eAP erhaltenen Fälle intern bearbeitet. Allerdings entstehen erhebliche Medienbrüche in den neuen Abläufen, z.B. in Richtung Papierform. Elektronische Medienbrüche zwischen unterschiedlichen Verfahren wiegen ebenso schwer. Zeitintensive manuelle Eingaben und im gesamten Geschäftsprozessverlauf entstehende Doppelerfassungen wären die Folge.

Deshalb streben die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Lösungen an, die ihnen Möglichkeiten zur Automatisierung von schematischen Prozessteilschritten bieten. Dazu kommen 4 Wege in Betracht:

- Einsatz einer neueren Fachverfahrensversion mit integrierter EU_DLR Arbeitsplattform (soweit in hinreichender Qualität angeboten)
- Einsatz einer separaten EU_DLR Arbeitsplattform ergänzend zum vorhandenen Fachverfahren
- Nutzung eines allgemeinen, in allen Fachbereichen generell zur Verfügung stehenden Systems für elektronische Vorgangsbearbeitung und Dokumentenmanagement
- Führen der EU-DLR-Vorgänge direkt in dem DV-System des eAP

Über die Vor- und Nachteile der zuletzt genannte Alternative kann erst befunden werden, wenn sich die eAP etabliert und ihre Systeme Konturen angenommen haben.

Die Fachverfahrenshersteller bieten eGovernment-Komponenten für ihre aktuellen Lösungen an oder entwickeln derzeit in diese Richtung. Inwieweit die integrierten Angebote den Anforderungen an eine EU_DLR Arbeitsplattform genügen, konnte im Rahmen der Praxisstudie nur ansatzweise beurteilt werden. Die Ergebnisse sind eher wenig ermunternd. Man wartet auf Transparenz der Geschäftsprozesse bei den eAP. Das aber ist aus Sicht der Umsetzung in den meisten Gewerbestellen zweitrangig.

Die Planungen vieler Städte, Gemeinden und Samtgemeinden gehen ohnehin in Richtung flächendeckender, fachverfahrenübergreifender **Dokumentenmanagementsysteme**, mit denen zugleich auch Vorgänge elektronisch bearbeitet werden können. Deshalb muss die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie stets im Kontext mit anderen Entscheidungen zur Automatisierung und Standardisierung von Verwaltungsaufgaben gesehen werden. Je mehr eGovernment-Lösungen spezifisch aus den einzelnen Fachverfahren heraus realisiert werden, desto bunter wird der Strauß. Die Kosten für Pflege und Betreuung verschiedener eGovernment-Lösungen sind höher als die übergreifender Lösungen, die viele allgemeine Verwaltungsfunktionen aus den Fachverfahren vor die Klammer ziehen.

⇒	Für den Fall, dass eine Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde weder das Fachverfahren modernisieren will noch im Moment schon ein allgemeines Dokumentenmanagementsystem einsetzt, kann sie den Weg über eine gesonderte EU_DLR Arbeitsplattform gehen. Sie ist relativ einfach realisierbar und lässt sich wegen überschaubarer Kosten jederzeit durch langfristige integrierte Lösungen wieder ersetzen. Siehe hierzu die in Ziffer 6 beschriebene "Clickdemo".
---	---

Somit ist auf jeden Fall gewährleistet, dass die Kommunikation mit den eAP vom Startzeitpunkt her elektronisch und ohne nennenswerte Medienbrüche stattfinden kann.

Positionierung der EU_DLR Arbeitsplattform

In den SOLL-Abläufen der vorangehenden Ziffer sind die Einsatzpunkte der EU_DLR Arbeitsplattform verdeutlicht. Sie übernimmt die Schnittstellenfunktion zwischen der Fallbearbeitung des eAP und den Fachverfahren der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Die Mitarbeiter in den Gewerbestellen der teilnehmenden Gemeinden haben an dieser Stelle sehr deutlich gemacht, dass eine "unbeobachtete" automatisierte Datenübergabe in die Fachverfahren aus Sicht der Qualitätsverantwortung des Personals nicht in Frage kommt. Deshalb muss die EU_DLR Arbeitsplattform eingehende Fälle für die Mitarbeiter sichtbar und kontrollierbar machen, bevor sie die Daten zur weiteren Bearbeitung in das Fachverfahren geben. Auch die späteren Arbeitsstände, Zwischenergebnisse und abgegebenen Statusmeldungen müssen von der EU_DLR Arbeitsplattform jederzeit aktuell präsentiert sein.

Folgende Funktionen sollte eine EU_DLR Arbeitsplattform umfassen:

Hauptfunktion	Teilfunktionen / Bemerkungen
Übernahme eines Vorgangs vom eAP	Trennung der Übermittlungsdaten (z.B. via eMail) von den Falldaten; Darstellung von XML-Falldaten in bearbeitungsgeeigneter Form
Übernahme eines Vorgangs in eine Vorgangsliste	Darstellung des aktuellen Bearbeitungsstatus in grafischer Form mit Bearbeitungsoptionen
Anzeige eines einzelnen Vorgangs	Vorgangs-Stammdaten und (zugehörige) Dokumente in dynamischer Darstellung
Bearbeitungsoptionen für einen Vorgang	Datenübergabe in das Fachverfahren, Vorgang weiterleiten, Stellungnahmen einholen u.a.m.
Statusaktualisierung gem. Bearbeitungsfortschritt	Automatische Information der eAP
Statistische Übersichten	aktuelle Fallzahlen, Haushaltsdaten
Rückmeldeoptionen an den eAP	teilautomatisierte Übermittlung von Bescheiden, Meldungen zum Bearbeitungsstand
Wiedervorlagefunktion	
Übergabe abgeschlossener Vorgänge in eine (vorläufige) elektronische Aktenführung	-- soweit vorhanden oder ggf. später Übergabe in ein allgemeines DMS- oder Archivsystem --

Rahmenbedingungen (Datensicherheit, Transportprotokolle, XML-Schema und Amortisationszeit)

Die EU_DLR Arbeitsplattform muss mit dem Posteingangssystem verknüpft sein. Soweit sich die Gemeinde in ihrer Kommunikation mit dem eAP innerhalb eines sicheren Behördennetzes bewegt, sind an dieser Stelle keine weiteren Vorkehrungen zu treffen. Für eine Kommunikation über die Grenzen der Behördennetze hinaus kommen zur Einhaltung von Sicherheitsstandards verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Um je ein Beispiel aus dem öffentlichen und dem privaten Umfeld zu nennen:

- OSCI Transport⁸
- PGP oder S/MIME Transport von eMails über das Internet, wie er z.B. auch im Krankenhausbereich genutzt wird⁹

Bei der Festlegung des Transportstandards sollten Gemeinden und eAP eng zusammenarbeiten.

Im Ergebnis definiert das Transportprotokoll den „Container“, in welchem die Falldaten zwischen eAP und zuständigen Behörden sicher übermittelt werden. Es sei deutlich darauf hin-

⁸ Online Services Computer Interface – die OSCI-Leitstelle ist beim Finanzsenator Bremen angesiedelt. Der Standard wird auch bei der Melderegister-Rückmeldung bundesweit eingesetzt. Details siehe www.osci.de

⁹ zum Einstieg: http://www.uni-mainz.de/FB/Medizin/Radiologie/agit/berichte/dicom2004/20_KullmannZhao-DICOM-EMAIL.pdf

gewiesen, dass damit tatsächlich nur das Transportproblem gelöst ist. Das, was die Poststelle unter Nutzung ihres elektronischen Schlüssels aus dem Container herausholt und an die EU_DLR Arbeitsplattform weiterleitet, muss von dieser gelesen und als Vorgang mit allen relevanten Dokumenten bearbeitungsfähig dargestellt werden können.

Der aktuelle Standard für eine neutrale Übermittlung von Vorgangsdaten ist „XML“¹⁰. Dabei werden die Fachdaten von den Präsentations- oder Darstellungsdaten getrennt und mit Hinweisen auf das, was sie im Wesensgehalt sind, versehen (z.B. Name, Adresse, Vorhaben...). Diese Daten können von verschiedensten Systemen erzeugt und gelesen werden. Viele Fachverfahren, insbesondere die modernen Bürokommunikationsanwendungen sind in der Lage, die Daten aufzunehmen und dem Benutzer bearbeitungsfähig anzubieten.

⇒	Wie immer die künftigen eAP ihre Systeme gestalten – sie sollten auf den Standard "XML" achten. Es ist gut vorstellbar, dass neben den behördlich bereits eingesetzten XML-Standards (z.B. XMELD im Meldewesen, XGewerbe im Gewerbewesen) ein Standard „X-EUDLR“ entwickelt wird, um den Datenaustausch zu regeln. Aus gemeindlicher Sicht ist das zu begrüßen, weil damit die größtmögliche Flexibilität in der Gestaltung der neuen Geschäftsprozesse mit notwendiger Automatisierung erreicht werden kann. Auch die Zusammenarbeit mit mehreren eAP wird dadurch erst möglich.
---	---

Die in diesem Abschnitt grundlegend beschriebenen Zusammenhänge sind als „Clickdemo“ illustriert (vgl. Ziffer 6). Sie ist Grundlage für ein IT-Prototyping, das in Ergänzung der Praxisstudie von der KTD Kommunaltruhand Deutschland e.K. mit Partnerunternehmen durchgeführt wird. Der aktuelle Sachstand wird an derselben Stelle veröffentlicht.

Letztendlich sind hier auch die aus Sicht der gemeindlichen **Wirtschaftsförderung** wichtigen Rahmenbedingungen erwähnenswert. Die in Kooperation eAP / Gemeinde zu schaffende Transparenz für die Dienstleistungserbringer verlangt, schnell und einfach die örtlichen und dem Vorhaben sachlich entsprechenden Potenziale aufzuzeigen. Dazu sollten die Zuständigkeitsfinder¹¹ in die Informationsangebote der eAP sorgfältig integriert werden. Die Gemeinden sind daran interessiert, ihre Gewerbeangebote, die Flächen, Gebiete und Ansiedlungsunterstützungen wirksam und leicht auffindbar einzustellen.

Bei allen jetzt unter dem Zeitaspekt der Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie zu ergreifenden Maßnahmen muss eine möglichst kurze **Amortisationszeit** angestrebt werden. Diese Forderung betrifft insbesondere die EU_DLR Arbeitsplattform. Sie sollte sich in wenigen Monaten durch eine Steigerung der Servicequalität und/oder der Produktivität in der Bearbeitung bezahlt machen. Deshalb müssen die Kosten der Beschaffung und Einführung gering gehalten und die Nutzeffekte auf der Bearbeitungsseite durch Automatisierung und Standardisierung hoch angestrebt werden.

Städte, Gemeinden und Samtgemeinden können aufgrund der Datenmengen mit dem eAP nur über breitbandige Verbindungen zusammenarbeiten. Das ist eine Rahmenbedingung, die eigentlich kein Thema mehr sein sollte. Dennoch: es mangelt auch in Niedersachsen immer

¹⁰ Extensible Markup Language, siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Extensible_Markup_Language

¹¹ siehe http://www.mi.niedersachsen.de/master/C33031502_N13793_L20_D0_I522

noch in signifikanter Höhe an adäquater **Breitbandversorgung**. Der NSGB greift das Thema insbesondere im ländlichen Raum immer wieder auf und mahnt eine Verbesserung als Infrastrukturmaßnahme an.

4 Finanzen/ Haushalt

4.1 Betriebswirtschaftliche Kalkulation

- Zu erwartende Fallzahlen / Mengengerüst
- Ressourcenbedarf
- Kosten und Gebühren des eAP
- Kosten der Qualifizierung für die EU-Dienstleistungsrichtlinie
- Nutzenaspekte und Entwicklungschance für eGovernment

Zu erwartende Fallzahlen / Mengengerüst

Die Statistiken weisen folgende Fallzahlen im Gewerbewesen aus:

Fallzahlen (2006)	Bund (2004)	Niedersachsen	Gehrden	Seevetal	Region H	LK Harburg
Statistische Ämter / Erhebungen						
Meldungen Gewerbe	1.830.000	155.000	325	1.298	23.992	6.178
davon Anmeldungen	950.000	77.000	142	548	11.527	3.034
davon Abmeldungen	680.000	60.000	136	535	9.292	2.471
Ummeldungen	200.000	18.000	47	215	3.173	673
davon spezielle Erlaubnisse			29	35		
Bestand Gewerbebetriebe			981	3.674		
Einwohnerzahl		8.000.000	15.000	41.000		

Pro 10.000 Einwohner gibt es ca.:

- 700 - 900 Gewerbebetriebe
- 200 - 300 Gewerbemeldungen pro Jahr
- Davon knapp 45% Anmeldungen, etwas weniger Abmeldungen und rund 15% Ummeldungen

Wie viele Fälle davon künftig unter die Regelungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie fallen, ist schwer zu berechnen, weil die Strukturen der amtlichen Statistik nach Gewerbearten nicht mit den Geltungsbereichsstrukturen der EU-Dienstleistungsrichtlinie übereinstimmen. Da das Angebot der eAP ohnehin auf andere Gewerbearten ausgedehnt und ohne Unterscheidung von in- oder ausländischen Antragstellern betrieben werden soll, sind im Moment keine konkreten Berechnungen möglich. Erste Schätzungen auf der Grundlage der amtlichen Statistik gingen von einem Anteil von 10% der Fälle aus, die künftig über die eAP abgewickelt werden. Das erscheint nach Diskussion im Projektteam der Praxisstudie und beim Deutschen Städte- und Gemeindebund zu gering. Das Angebot der eAP ist attraktiv, nimmt den Unternehmen viele Wege und Zeit ab, und wird zumindest bei moderater Gebührenerhebung stark angenommen werden.

Hier gehen wir deshalb von 33% aus. Das bedeutet, dass pro 10.000 Einwohner ca. 8 Fälle pro Monat nach den Regeln der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu bearbeiten sein werden. Oder: pro 1.000 Einwohner 1 Fall pro Monat als plakative Faustregel.

Aus Gründen des Investitionsschutzes u.a. für die Aufwendungen der EU_DLR Arbeitsplattform empfiehlt es sich, dass auch die einzelnen Verwaltungen der kommunalen Gebietskör-

perschaften ein aktives Marketing zugunsten des eAP betreiben. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch entsprechende Initiativen mehr Dienstleistungserbringer die Services des eAP nutzen und auf diesem Wege die Fallzahlen steigen. Ein höherer Auslastungsgrad führt automatisch zu einer Verringerung der Amortisationszeit und begünstigt auch die betroffenen Kommunalverwaltungen, da sich der Anteil für eigene Erfassungsarbeiten u.ä. reduziert. Prinzipiell stellen die Bemühungen für ein derartiges Marketing Aufwendungen dar. Auch hier sieht das Projektteam der Praxisstudie ein sinnvolles Handlungsfeld für ein interkommunales Vorgehen. Hinweise auf das behördenübergreifende Leistungsangebot der eAP können von der Gewerbestelle wie auch von der Wirtschaftsförderung gegeben werden.

Ressourcenbedarf

Eine Vollzeitkraft bearbeitet durchschnittlich etwa 4 Gewerbefälle pro Arbeitstag¹². Bis etwa 20.000 Einwohner kann 1 Vollzeitkraft (plus Stellvertretung) die Gewerbefälle nach heutigem Maßstab bearbeiten. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt der Personalbedarf leicht degressiv.

Für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bedeutet das zunächst einmal folgendes: In der Größenordnung bis 30.000 Einwohner kann der Personalbedarf nicht gesenkt werden, wie stark auch immer durch die Zusammenarbeit mit den eAP rationalisiert werden würde - denn hier bewegen wir uns im Bereich von Personal-Mindestausstattungen, die vorgehalten werden müssen, um das Fachgebiet qualitativ sicher und permanent abdecken zu können.

Es muss aber auch nach einem eventuellen Personalmehrbedarf gefragt werden. Schließlich wird dem Unternehmer eine neue Dienstleistung in neuer Qualität angeboten. Dieser Effekt kann nur über die Summe aus Personalbedarf bei den eAP und bei den zuständigen Behörden berechnet werden. Das ist nicht Gegenstand dieser Praxisstudie, sollte zu gegebener Zeit nachgeholt werden.

In den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden, die künftig einen Teil ihrer Fälle mit den eAP abwickeln, entsteht während der Umstellungsphase sicherlich ein Mehrbedarf, der aber über eine gut moderierte Projektarbeit abgedeckt werden kann.

⇒	Langfristig sollte sich die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Gemeinden und kreisangehörigen Städten, soweit sie nicht eAP sind, personalbedarfsneutral gestalten. Zwar gibt es Rationalisierungseffekte durch den Einsatz neuer IT, aber es wird auch eine höhere Qualität und Leistungstransparenz, vermutlich auch eine insgesamt schnellere Bearbeitung in den Routinefällen erreicht.
---	--

Diese Personalbedarfsneutralität setzt allerdings eine teilweise Automatisierung im Bereich der Fallbearbeitung zwischen eAP und Fachverfahren voraus. Das bedeutet, dass die in Ziffer 3 beschriebenen IT-Potenziale genutzt werden müssen, um dieses Ziel erreichen zu können. Dazu sind haushaltswirksame Investitionen erforderlich (Ziffer 4.2).

¹² Berechnungen nach Erhebungen in den teilnehmenden Gemeinden. Die Werte streuen und müssen nicht einem repräsentativen Durchschnitt entsprechen.

Kosten und Gebühren des eAP

Die Gemeinden gehen davon aus, dass sie die Kosten der eAP nicht mittragen müssen, soweit sie diese Aufgabe nicht selbst ausüben. Das gilt auch dann und insoweit, wie die eAP bei Kammern oder anderen (z.B. privaten oder öffentlich-rechtlichen) Stellen eingerichtet sind.

Soweit ihnen die Aufgabe des eAP vom Land durch Gesetz übertragen wird, gilt das Konnexitätsprinzip mindestens für die neuen und qualitativ verbesserten Leistungsbestandteile (elektronische Abwicklung, Koordination, Transparenz und Beschleunigung).

Die Investitionen und Folgekosten, die die Gemeinden tragen müssen, um mit den eAP elektronisch kommunizieren zu können, werden vielleicht (freiwillig) vom Land Niedersachsen mitgetragen. Es gibt dazu im Moment nur unverbindliche Überlegungen.

⇒	Auf der Einnahmeseite wird sich für die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nichts verändern. Sie erhalten die Gebühren für die Gewerbefälle in unveränderter Höhe, teilweise dann nicht unmittelbar vom Antragsteller, sondern im Rahmen einer Abrechnung mit den eAP. Die Gebühren im Gewerbeswesen sind übrigens bei weitem nicht kostendeckend.
---	---

Da den Dienstleistungserbringern künftig eine erhöhte Gebühr auferlegt wird, wenn sie den komfortablen Weg über den eAP wählen, ist wohl kaum damit zu rechnen, dass eine Gebührenerhöhung für die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden in absehbarer Zeit stattfinden kann. Dennoch sollte die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf Ebene der Länder und des Bundes zu einer generellen Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Gebühren im Gewerbeswesen genutzt werden.

Kosten der Qualifizierung für die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Grundsätzlich fallen Kosten für das Normenscreening und für die Umstellung der Geschäftsprozesse zur Fallbearbeitung mit den eAP an.

Das Überprüfen und ggf. Anpassen des Ortsrechts durch eigenes Personal verursacht insbesondere Personalkosten, die aber wegen der Einmaligkeit der Aktion nur kostenrechnerisch, nicht haushaltswirksam belegt werden können. Sollte die Gemeinde auf externe Unterstützung (z.B. eines Rechtsanwaltes) zurückgreifen, fallen haushaltswirksame Ausgaben an. Bei z.B. 20 Satzungen, einem Überprüfungsbedarf von 30 Minuten pro Satzung plus Vorbereitung und Dokumentation dürften etwa 3 Tagewerke à 1.100 € = 3.300 € zu veranschlagen sein. Wir nehmen das als Merkposten für das **Normenscreening** in die Kalkulation auf.

Bei der **Umstellung der Geschäftsprozesse** sind

- Schulungskosten
- IT-Kosten und
- ggf. Kosten für eine externe Projektbegleitung / Beratung

zu berücksichtigen.

Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis einer Berechnung, die bis zu einer Gemeindegröße von 20.000 Einwohnern gilt. Je nach Anteil der Eigenleistung sind dafür 9.000 € bis 20.000 € einzurechnen.

Grundschema zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie						
Gemeindegröße: bis etwa 20.000 Einwohner; keine eAP-Funktion						
A	einmalige Ausgaben / Investitionen				€	€
A1	Normenscreening				3.300	
A2	Qualifizierung, insb. Schulungskosten				2.400	
A3	Projektmanagement, Geschäftsprozessanalyse, Beratung				8.000	
A4	Automatisierung (IT, eGovernment, z.B. Fallbearbeitungssystem)				6.300	
Summe					20.000	
Verteilt auf 5 Jahre = p.a.:						
B	Jährliche Folgekosten					
B1	Anteilige Personalkosten Management, Orga, Finanzen, IT - Zusammenarbeit eAP u.a.					9.600
B2	Anteilige Sachkosten Wartung Pflege der zusätzl. Systeme					599
C	Weitere Haushaltspositionen					
C1	Mehr-/Mindereinnahme bei Verwaltungsgebühren					0
C2	Mehr-/Minderausgaben im Bereich Wirtschaftsförderung, Presse, Content Management					0
C3	Mehr-/Mindereinnahmen im Finanzausgleich (Konnexität)					0
Summe Kosten pro Jahr						
Innerhalb von 5 Jahren						
D	Effizienzgewinne					
D1	Aus Geschäftsprozess - Reorganisation		kalkulatorisch:		haushaltswirksam:	
D2	Aus Automatisierung im eGovernment / interne IT		kalkulatorisch:		haushaltswirksam:	
Hinweis: Nur ab bestimmter Verwaltungsgröße, bei Kooperationen oder Einführung flächendeckender Vorgangsbearbeitungssysteme						

Insgesamt fallen also bis zu 20.000 € einmalig und etwa 14.000 € jährlich zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie pro Gemeinde bis etwa 20.000 Einwohner an.

Nutzenaspekte und Entwicklungschance für eGovernment

Bei mehr als 20.000 Einwohnern steigen die Projektkosten, bei mehr als 30.000 Einwohnern können Effizienzgewinne erschlossen werden. Letzteres gilt auch für interkommunale Kooperationen, z.B. zwischen Nachbargemeinden bei der Durchführung der Projekte und in der späteren Abwicklung der automatisierten Fallbearbeitung.

Eine weitere Möglichkeit, Effizienzgewinne zu realisieren, wäre die Einführung eines alle Fachbereiche umfassenden Systems für die elektronische Vorgangsbearbeitung. Dann kann der erschlossene Nutzen anteilig dem Gewerbeswesen zugerechnet werden. Man geht im Allgemeinen von 15 - 20 % Produktivitätssteigerung durch solche Systeme aus. Das würde die Mehrkosten der EU-Dienstleistungsrichtlinie in den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden kostenrechnerisch tendenziell kompensieren.

Insofern haben die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden tatsächlich eine attraktive Chance, zwischen Pflicht und Kür zu wählen. Bewegen sich die Ortsbehörden an der Grenze zum Mindestmaß des Erforderlichen, hat eine kleinere Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde jährliche Mehrkosten von etwa 14.000 € ohne Kompensation. Das ist zwar bei unausgeglichene Haushalten eine signifikante Größe, aber insgesamt überschaubar. Investiert sie aus Anlass der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie mehr, kooperiert sie interkommunal oder führt sie flächendeckende Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsysteme ein, nutzt sie eine sinnvolle Möglichkeit zur Weiterentwicklung des eGovernment und zugleich zur Produktivitätssteigerung.

4.2 Eckpunkte für die Haushaltsplanung

- Ableitung des haushaltsrelevanten Ausgabebedarfs
- Variation nach den unterschiedlichen Annahmen zum eAP

Ableitung des haushaltsrelevanten Ausgabebedarfs

Ausweislich der Tabelle in Ziffer 4.1 sollten kleinere Städte, Gemeinden und Samtgemeinden zwischen etwa 10.000 € und 30.000 € für den Haushalt 2009 einplanen. Die tatsächliche Höhe hängt von der Art und Weise der Projektdurchführung ab, je nach Anteil von Eigenleistung des Personals und extern zugekaufter Leistung. Mit zunehmender Gemeindegröße gelten andere Werte, die im Einzelfall kalkuliert werden müssen. Hier kommt es auf die Potenziale zur Erschließung von Effizienzgewinnen und deren Haushaltsrelevanz an.

Bei interkommunaler Kooperation z.B. zwischen Nachbargemeinden können die Belastungen reduziert und Effizienzgewinne auch in kleineren Städten, Gemeinden und Samtgemeinden erschlossen werden.

Die Kosten und haushaltsrelevanten Ausgaben für ein flächendeckendes Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsystem, das aus Anlass der EU-Dienstleistungsrichtlinie eingeführt wird, erhöhen zwar den Ausgabebedarf, aber nur unterproportional. Das geht auf Mengenrabatte bei den Lizenzen und eine bessere Auslastung von Einführungsprojekten zurück. Insofern ist die „Kür“ eine betriebswirtschaftlich interessante Alternative, die zudem mit einer merklichen Modernisierung der Arbeitswerkzeuge in der Verwaltung und (über die eGovernment-Prozesse) auch des Erscheinungsbildes nach Außen einhergeht.

Variation nach den unterschiedlichen Annahmen zum eAP

Die vorstehenden Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit einem oder mehreren qualifizierten eAP zusammenarbeiten (vgl. Ziffer 3.1.2). Das heißt, dass der eAP die Dienstleistungserbringer nicht nur informiert, sondern auch einige formelle Transaktionen im Front-End-Business abwickelt (z.B. Authentifizierung, Bezahlprozesse). Auf Seiten der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden sind keine Kosten für eine unmittelbare Abwicklung von Geschäftsprozessen mit Antragstellern nach den Qualitätsregeln der eAP eingerechnet.

⇒	Beschränkt sich ein eAP in der Variante "Basis" auf reine Informations-, Weiterleitungs- und Kontrollfunktionen, müssen die zuständigen Behörden auch für alle Frontoffice-Transaktionen Lösungen vorhalten. Der Investitions- und Ausgabebedarf der Gemeinden wäre höher. Um diesen zu kompensieren, müsste im Backoffice nach Kooperationsmöglichkeiten gesucht werden (Shared Service Center oder private Dienstleister).
---	--

Bietet ein umfassender eAP auch Backoffice-Dienstleistungen an, könnten die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auf eigene Fachverfahren verzichten und z.B. fallbezogen mit dem eAP abrechnen.

5 Mustervorgehensplan und Empfehlungen

- Typischer Ablauf eines Umsetzungsprojektes
- Muster-Zeitplan unter Beachtung der Alternativen für die eAP
- Weitere Empfehlungen zur Umsetzung

Typischer Ablauf eines Umsetzungsprojektes

Die Arbeitsgruppe, die das Umsetzungsprojekt in der Gemeinde durchführt und verantwortet, sollte aus Vertretern der folgenden Bereiche gebildet werden:

- Verwaltungsmodernisierung / E-Government (soweit Bereich organisatorisch gebildet ist)
- Fachbereich Ordnung / Gewerbe
- Organisation
- Informationstechnologie
- Haushalt / Kasse
- Bauverwaltung (zeitweise)

Sie definiert zu Beginn ihrer Tätigkeit Arbeitspakete und ordnet sie jeweils einem Mitglied der Arbeitsgruppe verantwortlich zu. Empfehlung zu den Arbeitspaketen:

1. Rechtsgrundlagen, Auslegungs- und Umsetzungsfragen der Richtlinie, kommunalpolitische Bewertung und Steuerung der notwendigen Information des Rates und der Ausschüsse, ggf. Beschlussvorlagen; Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden und Durchführung des Normenscreening
2. Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden¹³, mit den (künftigen) eAP, mit dem Land, kommunalen Spitzenverbänden und externen Dienstleistern
3. Analyse der bestehenden Geschäftsprozesse und IT-Strukturen, Feststellung des örtlich relevanten IT-Lösungsangebotes, Planung der neuen SOLL-Geschäftsprozesse
4. Ermittlung des Finanzbedarfes, Aufbereitung für die Haushaltsberatungen, Mittelüberwachung
5. Einführung der neuen IT-Anwendung, Inbetriebnahme der neuen Abläufe in enger Zusammenarbeit mit dem / den eAP

Das Arbeitspaket 3 (Geschäftsprozesse und IT-Strukturen) bedarf einer weiteren Untergliederung und beansprucht den größten Zeit- und Ressourcenbedarf.

Muster-Zeitplan unter Beachtung der Alternativen für die eAP

Der Projektzeitplan zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der Gemeinde ist in zweierlei Hinsicht von den künftigen einheitlichen Ansprechpartnern abhängig. Zum einen

¹³ Vor dem Hintergrund, dass Einheitsgemeinden, Samtgemeinden, Mitgliedsgemeinden, kreisangehörige Städte und Landkreise mit der Umsetzung der EU-DLR befasst sind, bietet es sich an, z.B. kreisweit eine interkommunale Arbeitsgruppe zu bilden. Sie kann koordinierende Aufgaben übernehmen und übergreifende Tätigkeitsfelder abdecken, die ansonsten in jeder Gebietskörperschaft eigenständig erarbeitet werden müssten. Hierdurch kann sich die Umsetzung effizienter und sehr wahrscheinlich zeitnäher gestalten lassen. Die interkommunale Arbeitsgruppe sollte auch prüfen, wie sich die EU_DLR Arbeitsplattform örtlich, z.B. im Kreisnetz realisieren lässt. Soweit Fachämter von Landkreisen in Gewerbeangelegenheiten einzubeziehen sind, wäre eine auch in diese Richtung integrierte und homogene Softwarelandschaft ausgesprochen vorteilhaft.

kommt es darauf an, wann im Land insgesamt und regional Klarheit über die Verortung der eAP-Aufgaben geschaffen wird, wie schnell die Einrichtungen arbeitsfähig werden, und wie schnell sie ihrerseits mit den nötigen Umsetzungsarbeiten vorankommen. Zum anderen müssen Typ und Funktionsumfang des jeweiligen eAP berücksichtigt werden. Bei zentralen Basis-eAP werden die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auch die Front-Office-Transaktionen durch ihre Umsetzungsprojekte realisieren. Sind qualifizierte eAP vorhanden, fällt dieser Arbeitsschritt weg. Sollte (im Ausnahmefall) gleich zu Beginn ein umfassender eAP mit Backoffice-Diensten entstehen, würden das gesamte Umsetzungsprojekt und damit auch der Zeitplan anders aussehen.

Der Musterzeitplan für die nach heutigen Erkenntnissen wahrscheinliche Alternative des qualifizierten eAP (vgl. Ziffer 3.1.2) sieht folgendermaßen aus:

Quartal	Aktion
II / 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Projektgruppe bilden (ggf. parallel dazu: interkommunale, kreisweite Arbeitsgruppe) • IST-Analyse der Prozesse • Rechtliche Analyse • Normenscreening planen • Beobachtung der Umsetzungsrandbedingungen • Grundlagenschulungen Projektgruppe
III / 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativen für die IT-Lösung erarbeiten und bewerten • Betriebswirtschaftliche Kalkulation des Projektes • Information der politischen Gremien • Ggf.: Projektzusammenarbeit mit Nachbargemeinden oder anderen Institutionen einrichten • Ggf. Ausschreibung / Auftragsvergabe externe Dienstleister • Grundlagenschulungen des Personals in den beteiligten Stellen • Normenscreening durchführen
IV / 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegen der angestrebten IT-Lösung • Erläuterung des Projektes in den Haushaltsberatungen • Prüfen, ob die Fristen der Genehmigungsfiktion eingehalten werden können
I / 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmen der Projektschritte für 2009 mit den eAP und ggf. interkommunal • Beschaffung, ggf. Ausschreibung von IT-Lösungen
II + III / 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Implementierung der ergänzenden oder erweiterten IT-Anwendungen • IT-Anwenderschulungen • Fachliche Schulung des bearbeitenden Personals • Abstimmen der Prozesse zwischen Gemeinden, eAP und anderen Beteiligten
IV / 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Testläufe • informationstechnische und organisatorische Optimierung • Überführung in den Produktivbetrieb

Weitere Empfehlungen zur Umsetzung

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund empfiehlt seinen Mitgliedern, die Projekte zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie rechtzeitig zu starten. Es muss nicht abgewartet werden, bis die Entscheidungen zur Gründung der einheitlichen Ansprechpartner gefallen oder dort sogar schon Strukturen aufgebaut sind. Der Zeitplan zur Umsetzung der Richtlinie bedingt, dass die Bildung der eAP und die Umsetzung in den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden zeitlich parallel erfolgen. Selbstverständlich gibt es inhaltliche Abhängigkeiten der Projekte. So kann z.B. die IT-Lösung in der Gemeinde erst festgelegt werden, wenn klar ist, dass sie zum Vorgehen der eAP passt. Dies ist nach dem Musterzeitplan für das 4. Quartal 2008 vorgesehen. Die Zeit bis dahin muss auch genutzt werden, um die Anforderungen der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden an die Strukturen und IT-Lösungen der eAP zu erarbeiten und mit Nachdruck zu kommunizieren. Der Verband wird diese Prozesse an zentraler Stelle unterstützen und für einen ständigen Informationsaustausch sorgen.

Vorbehaltlich weiterer Beschlüsse soll dieser Praxisstudie ein ständig fortgeschriebener Katalog mit Empfehlungen, Anforderungen und Arbeitsmaterialien folgen.

Besonderes Augenmerk ist im Jahr 2008 dem kurzfristig durchzuführenden Normenscreening und der Genehmigungsfiktion zu widmen. Beides kann die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden vor Probleme stellen. Die Durchsicht des Ortsrechts ist eine aufwendige und nicht triviale Angelegenheit. Dabei ist das Land Niedersachsen gefordert, Arbeitshilfen und Prüfraster bereitzustellen, mit denen die Kommunalaufsicht das Normenscreening durchführen kann. Die Genehmigungsfiktion wird mit Fristen konkretisiert. Der Städte- und Gemeindebund empfiehlt, nach Bekanntwerden der Fristen intensiv zu prüfen, ob diese eingehalten werden können. Eine Differenzierung nach Fallarten wird wichtig sein und bedarf der kommunalen Mitwirkung.

6 Erläuterungen zum IT-Prototyping

- Zielsetzung und Zweistufigkeit des Prototypen
- Clickdemo
- Quintessenz der Studie für die IT-Umsetzung

Zielsetzung und Zweistufigkeit des Prototypen

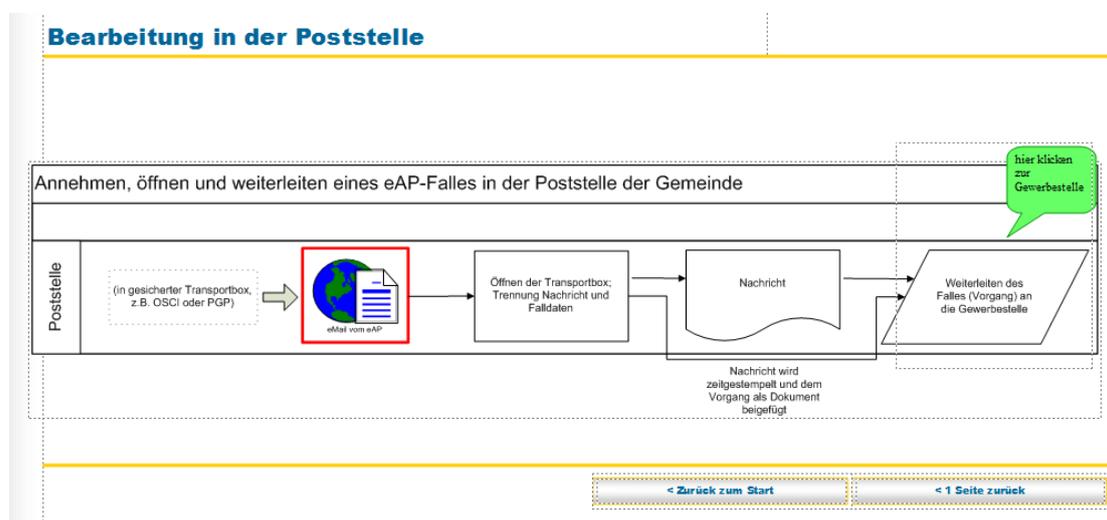
Die KTD Kommunaltruhand Deutschland e.K. betreibt ein Prototyping für das mindestens erforderliche IT-Werkzeug im Sinne der Ausführungen in Ziffer 3 (EU_DLR Arbeitsplattform). Details klärt die KTD mit den Anbietern geeigneter Systeme und Technologien.

Als Grundlage für das Prototyping dient eine Clickdemo, die die in diesen Texten empfohlenen Lösungen veranschaulicht - Zugang oder Download über:

www.umsetzung-dienstleistungsrichtlinie.de

Die Clickdemo zeigt, wie die Lücke zwischen Fallbearbeitung des eAP und den Fachverfahren in der Gemeinde kurzfristig geschlossen werden kann.

Hier zwei Auszüge:



Vorgang 4320080219002, Watson, Immobilienmakler RZV GmbH

Stammdaten			
Sachstand			
Dokumente anzeigen			
Vorgang bearbeiten			
	Arbeitsschritt	In Bearbeitung seit	Erledigt seit
	Vollständigkeitsprüfung nach Eingang	19.02.2008	19.02.2008
	Übergabe in das Fachverfahren		19.02.2008
	Beteiligung anderer Behörden / Auskünfte einholen	20.02.2008	
	Entscheidung treffen		
	Bescheid erteilen, Fall zu den Akten		
	Bearbeitungszeitraum insgesamt	SOLL: 8 Tage	IST: 2 Tage
			Status: 

Quintessenz der Studie für die IT-Umsetzung

In Niedersachsen bemühen sich die Landesregierung, die Kommunalen Datenzentralen und ihre Partner sowie (in Bremen) die OSCI-Leitstelle und ihre Partner um eine geeignete IT-Unterstützung zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Allen Angeboten und Planungen können wir aufgrund der geführten Gespräche ein hohes Maß an Kompetenz und fachlichem Engagement bescheinigen. Länderübergreifende Kooperationen und Lösungen sind absehbar. Es kann jeder Gemeinde nur empfohlen werden, sich die regionalen Angebote ebenso wie andere, bundesweite Lösungen anzusehen und in ihre Überlegungen einzubeziehen. Unter funktionalen Gesichtspunkten ist die Installation einer EU_DLR Arbeitsplattform die „Pflicht“, alles weitere eine „Kür“, die aber betriebswirtschaftlich sehr empfehlenswert ist. Eine Fortentwicklung des eGovernment findet in beiden Fällen statt.

Die Clickdemo darf und soll bei den Verhandlungen mit den Lösungsanbietern eingesetzt werden, um die Anforderungen der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auch in ergonomischer und verwaltungstechnischer Hinsicht deutlich zu machen. Schließlich ist sie aus den Gesprächen, die während der Praxisstudie mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der betroffenen Organisationseinheiten geführt wurden, hervorgegangen. Sie verbindet die Anforderungen und Erfahrungen der praktischen Sacharbeit mit den Zielsetzungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie in sehr gezielter Weise.

Hinweis aus vergaberechtlicher Sicht: weder die Nutzung der Clickdemo noch die Praxisstudie oder beide Werke in Kombination befreien von der sorgfältigen Prüfung von Beschaffungsvorgängen hinsichtlich ihrer Ausschreibungspflicht.

7 Ausblick

Die Praxisstudie klärt einige Grundsatzfragen (z.B. die Auslegung des Artikels 8 der Richtlinie), ist in manchen Bereichen aber auch Momentaufnahme (z.B. die IT-Werkzeuge betreffend). Der nächste wichtige Meilenstein zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie wird die Festlegung der einheitlichen Ansprechpartner durch die Landesbehörden sein. Weitere Entscheidungen werden folgen. Die Genehmigungsfiktion wartet auf Konkretisierungen, und das Normenscreening braucht dringend ein effizientes Ablaufverfahren.

Im Herbst 2008 werden einige neue Rahmenbedingungen für die weitere Umsetzung vorliegen. Auf dieser Grundlage und auf den bis dahin in Umsetzungsprojekten, Seminaren¹⁴ und Workshops gesammelten Erfahrungen ist eine Fortschreibung der Praxisstudie geplant. Art und Umfang hängen von den insgesamt verfügbaren Ressourcen ab.

Wir wollen dazu Erfahrungsberichte und Erkenntnisse der umsetzenden Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auswerten und nehmen entsprechende Informationen gern entgegen. Dies kann über den Städte- und Gemeindebund, über die KTD Kommunaltruhand Deutschland e.K., oder über die Website www.umsetzung-dienstleistungsrichtlinie.de geschehen.

8 Das Projektteam

Stadt Gehrden	Lisa Strecker	strecker@gehrden.de
Gemeinde Seevetal	Partho Banerjea	partho.banerjea@rathaus-seevetal.de
KTD Kommunaltruhand Deutschland e.K.	Michael Schäffer	michael.schaeffer@kommunaltruhand.de
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund	Thorsten Bullerdiek	bullerdiek@nsgb.de

¹⁴ Die Kommunaltruhand bietet derzeit Seminare zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie in Zusammenarbeit mit der Kommunalakademie des Städte- und Gemeindebundes in Hannover an, mit dem Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Münster, mit dem Kommunalen Bildungswerk in Berlin sowie mit der Bayerischen Verwaltungsschule in München (Vorbereitung). Weitere regionale Angebote folgen.