

MEMORANDUM DES GI-FA VERWALTUNGSINFORMATIK ZUR EU-DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE

Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik

- Kurzfassung -

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie soll der Zugang zum Dienstleistungsmarkt in der Europäischen Union vereinfacht werden. Sie soll zum Abbau bürokratischer Hindernisse für Dienstleistungserbringer beitragen und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen fördern. Die Richtlinie ist bis Dezember 2009 in nationales Recht zu überführen und von den zuständigen Behörden umzusetzen. Für die deutsche Verwaltung ergeben sich daraus grundlegende neue Anforderungen: Bis Ende 2009 sind sämtliche relevanten Genehmigungsverfahren für Dienstleistungserbringer auf ihre Notwendigkeit und Optimierungspotentiale zu überprüfen, einheitliche Ansprechpartner für Dienstleistungserbringer einzurichten, die dazugehörigen Informationen in einer bürgerverständlichen Sprache aufzubereiten, Verwaltungsleistungen elektronisch und aus der Ferne bereitzustellen, Antragsüberwachungssysteme einzurichten, die unter anderem auf automatische Genehmigungen nach Fristablauf hinweisen und eine staatenübergreifende Amtshilfe aufzubauen. Die Umsetzung stellt für die Behörden des Bundes, der Länder, der Landkreise, der Städte und Gemeinden eine große Herausforderung dar, da sie einen grundlegenden Bruch mit den bisherigen Zuständigkeitsregelungen und Arbeitsabläufen bedeutet.

Der Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik sieht in der EU-Dienstleistungsrichtlinie ein großes Potential, um Deutschland im internationalen Standortwettbewerb zu stärken, um die deutsche Verwaltung insgesamt bürger- und kundenfreundlicher zu gestalten und um ihre Prozesse in durch Informationstechnologie und qualifizierte Anwendungen zu optimieren. Sie möchte dazu beitragen, dass die Richtlinie insgesamt fristgerecht und adäquat umgesetzt wird. Mit den in diesem Memorandum festgehaltenen Überlegungen möchte sie auch zum Nachdenken anregen. Entscheidungen zu konkreten Umsetzungen werden letztendlich aber von den Gesetzgebern und den mit der Umsetzung beauftragten Behörden und Einrichtungen getroffen, die über durchaus divergierende Handlungsspielräume verfügen.

Erhebliche Anstrengungen und Investitionen zur Umsetzung erforderlich

Obwohl die Dienstleistungsrichtlinie seit Ende 2006 in Kraft getreten ist, sind die Konsequenzen und Umsetzungsanforderungen in der Verwaltungspraxis in der Breite kaum angekommen. So steht etwa die deutsche Verwaltung mit der Einführung des einheitlichen Ansprechpartners vor einer bisher nicht gekannten verwaltungsstrukturellen Herausforderung, für die die bloße Bereitstellung einer technischen Infrastruktur nicht ausreichen wird. Das Konzept der einheitlichen Ansprechpartner erfordert, die öffentliche Verwaltung durchgängig

behörden- und verwaltungsebenenübergreifend prozessorientiert zu organisieren. Hierin liegt die Herausforderung, die nicht nur einen Struktur-, sondern auch einen Kulturwandel erfordert und mit erheblichen Anstrengungen verbunden sein wird.

Eine fristgerechte Umsetzung legt es nahe, sich zielgerichtet mit den erforderlichen Komponenten und Projektbausteinen auseinanderzusetzen und diese in eigenen Vorhaben mit einer aufgabenadäquaten Ressourcen- und Personalausstattung anzugehen. Die bisherigen koordinierenden Anstrengungen reichen für eine Umsetzung nicht aus. Insbesondere eine personelle Bündelung der Kapazitäten ist für Konzeption und Umsetzung dringend erforderlich.

Konzeption und Organisation gehen der technischen Umsetzung voraus

Die Komplexität und die vorhandenen heterogenen Systeme legen es nahe, ein evolutionäres Umsetzungsmodell mit mehreren ambitionierten Stufen auch über das Jahr 2009 hinaus zu verfolgen. Dabei sollten Konzeption, Organisation und rechtliche Gestaltung durch die Gesetzgeber vor der IT-Umsetzung durch die Verwaltung, die Kammern und die Wirtschaft erfolgen. Überlegungen zu den organisatorischen und den technischen Möglichkeiten haben bei der rechtlichen Gestaltung unbedingt Berücksichtigung zu finden, da ansonsten die Gefahr droht, zukunftssträchtige Konzepte zur Modernisierung der Verwaltung mit nicht mehr zeitgemäßen Methoden und Werkzeugen des Industriezeitalters umzusetzen.

Zuversicht und Aufbruchstimmung durch motivierende Visionen

Leitbilder bieten eine wichtige Orientierungsfunktion, um die Reformakteure strategisch und zukunftsorientiert auszurichten. Über Leitbilder lassen sich Visionen zu wünschenswerten Zielzuständen vermitteln, die Zuversicht geben und Aufbruchstimmung ausstrahlen. Sie bedeuten auch eine Herausforderung und signalisieren Änderungsbereitschaft. Im Hinblick auf die Umsetzung der verwaltungsorganisatorischen Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie ist von besonderer Bedeutung, dass diese Leitbilder sowohl technisch inspiriert sind als auch die organisatorische Veränderungsdimension hinreichend einbeziehen. Visionäre Überlegungen zur Verwaltungsvereinfachung, zu einheitlichen Ansprechpartnern, zur elektronischen Verfahrensabwicklung, zur Genehmigungsfiktion und zur Verwaltungszusammenarbeit weisen den Weg zu einer öffentlichen Verwaltung, die sich mit Blick auf die veränderten Anforderungen nicht nur weiterentwickelt, sondern die Möglichkeiten des E-Government zur Transformation von Staat und Verwaltung erkennt, zur Verbesserung ihres Angebots nutzt und sich nachhaltig auf Bürger und Unternehmen ausrichtet. Zunächst müssen geeignete Realisierungspfade bestimmt werden, ehe man sich mit realistischen zielgerichteten Vorhaben schrittweise der Vision annähert. Wichtig erscheint es, sich von Anfang an nicht nur auf die nationalen Anforderungen zu beschränken, sondern gleich die aus den 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Mehrsprachigkeit und den heterogenen Systemen ergebenden Herausforderungen zu berücksichtigen. Von einem europäischen Austausch überzeugender Visionen, Ideen, Studien, White Papers und Ansätze, idealtypisch eingebettet in eine vergleichende Begleitforschung, würden alle Beteiligten gleichermaßen profitieren. Gerade die Möglichkeiten des Internet und des Web 2.0 bieten Foren zum raschen und breiten Austausch innovativer Überlegungen.

Verwaltungsebenenübergreifende Koordinierung der Umsetzung

Entscheidend wird es sein, dass sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam und abgestimmt an die Koordinierung der Umsetzung machen. So sind zahlreiche organisatorische Veränderungen erforderlich, die bis hin zu Fragen der Föderalismuskompatibilität gehen. Verwaltungsebenenübergreifende Ansätze erfordern zudem Veränderungen im kommunalen Selbstverständnis, wenn neuartige Verwaltungsmodelle aufgebaut werden. Vorhandene Erfahrungen aus Pilotvorhaben, aus Shared-Service-Angeboten und mit der Entörtlichung von IT-Funktionen, Daten und Prozessen lassen sich im größeren Kontext wieder verwenden. Zugleich bilden sich Ansatzpunkte für vollkommen neuartige Geschäfts- und Organisationsmodelle in der Verwaltung, denen nunmehr zum Durchbruch verholfen wird.

Allerdings besteht mit Blick auf die föderalen Strukturen in Deutschland die Gefahr, dass im Sinne einer fristgerechten Umsetzung partikuläre Einzelinteressen einer gemeinsamen Lösung gegenüber favorisiert werden. Der gegenwärtig praktizierte Verwaltungsföderalismus hat zahlreiche Ineffizienzen produziert, so dass auch in der Durchsetzung von so anspruchsvollen Reformen neue Governancemechanismen erforderlich sind. Dabei geht es weniger um hierarchisch und per Gesetz verordnete Regelungen, sondern um den richtigen Steuerungsmix zur Realisierung neuer Verwaltungsmodelle. Ob sich die Umsetzung der neuen Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung an Landesgrenzen unterscheiden wird, mit Konsequenzen wie inkompatiblen Insellösungen und beachtlichen Konzeptions-, Installations-, Betriebs- und Pflegekosten, wird politisch entschieden. Daher muss bei der Umsetzung von Anfang an eine ganzheitliche Sichtweise über ressort-, fachbereichs- und gebietskörperschaftsbezogene Grenzen hinweg verfolgt werden, die auch über die nationalen Grenzen zu den anderen EU-Mitgliedsstaaten hinaus reicht. Eine Zusammenarbeit bei der Konzeption, Implementierung und Betrieb unter besonderer Berücksichtigung der Potentiale von gemeinsamen Diensten (Shared Services) erscheint sinnvoll. Auf Basis bestehender und gegebenenfalls auszubauender Infrastrukturen müssen einheitliche Ansprechpartner und zuständige Behörden als „Dienstleister der öffentlichen Verwaltung“ in die künftigen Wertschöpfungsketten eingebunden werden. Ihre Beiträge und Beteiligungen sind dabei modular abzugrenzen, um eine Kopplung über Standards und Schnittstellen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist der Prozessorientierung bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben ein besonderer Stellenwert einzuräumen. Dabei sind im Sinne einer Kunden- und Klientenorientierung Prozessketten auf die Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger und deren Anforderungen auszurichten. Schließlich besteht im Informationszeitalter diese Chance zur Umgestaltung, ohne allzu stark in die Strukturen des öffentlichen Sektors einzugreifen und damit im Hinblick auf ein Veränderungsmanagement diesen politisch zu überfordern.

Interoperabilität durch technische, organisatorische und semantische Standards

Erforderlich sind zudem gemeinsame organisatorische, technische und semantische Standards zur Interoperabilität. Nur mit ihnen können eine behördenübergreifende Kommunikation, ein koordinierter Datenaustausch, organisationsübergreifende Wertschöpfungsketten und ein elektronischer Zugriff auf Verwaltungsleistungen aus der Ferne realisiert werden. Insofern sollte rechtzeitig und mit Unterstützung koordinierender Stellen an die fachlich-inhaltliche Harmonisierung und Standardisierung heran gegangen werden. Die erforderlichen Standards und Schnittstellen sind zeitnah festzulegen und durch gesetzliche Vorschriften abzusichern. Verzeichnisse der Fachverfahren, Prozessbibliotheken, Leistungskataloge und Behördenver-

zeichnungen können in diesem Zusammenhang wertvolle Hilfen sein. Dies hilft, Unsicherheiten bei der Ausgestaltung zu überwinden.

Die entstehenden fachlichen Konzepte müssen untereinander harmonisiert werden, um die Risiken inkonsistenter und sich widersprechender Umsetzungsverläufe zu vermeiden. Eine der zentralen Fragen ist die Bestimmung von verbindlichen Informationsquellen für die einzelnen Prozessmodule auf der Basis der fachlichen Zielstruktur. Eine weitere besondere Herausforderung ist die notwendige Integration von Diensten und Komponenten verschiedener Verantwortungsbereiche. Diese erfordert nicht nur eine datenschutzrechtliche Betrachtung, sondern die Beantwortung von Fragen zur Verfügbarkeit, Aktualität und Haftung in verteilten IT-Prozessen. Hilfreich für die Standardisierung können ganzheitlich Referenzmodelle gebildet werden, die nicht nur auf technische Fragen begrenzt sind. Dabei sind Standardisierungsanforderungen möglichst technologieneutral zu definieren und von Fachkonzepten ausgehend zu beschreiben. Das sichert auch eine bessere Übertragbarkeit. Die Vorgaben des Datenschutzes und der Informationellen Selbstbestimmung sind zudem zu berücksichtigen. Fachkonzepte, Verfahren, Verordnungen und Gesetze sind so zu gestalten, dass Daten sparsam erhoben, vor unbefugten Zugriffen geschützt gespeichert werden sowie Bürger und Unternehmen die Hoheit über ihre Daten behalten.

Eine wichtige Herausforderung besteht darin, die organisatorische Freiheit der föderalen Strukturen im Prozessmanagement zu sichern. Es ist heute möglich, Prozesse, Daten und Technologien entsprechend zu standardisieren, ohne die organisatorische Freiheit einzelner Gebietskörperschaft aufgeben zu müssen. Die Modularisierung bietet zahlreiche Ansatzmöglichkeiten, dass Verwaltungen flexibel öffentliche Leistungen erbringen. Es ist deshalb notwendig, dass es sich bei der Beschreibung und Abgrenzung von Modulen und IT-Anforderungen um organisationsneutrale Anforderungsbeschreibungen handelt, die der rechtlichen und semantischen Konformität genügen. Das heißt, unabhängig von einer konkreten Aufbauorganisation und von IT-Produkten sind entsprechende Anforderungen zu bestimmen. Eine Verständigung zu Begriffen und zur Benennung von Objekten auf gesetzlicher Grundlage und deren Harmonisierung ist hierbei unumgänglich. Im Hinblick auf die Prozessadministration erhält die Bestimmung der Prozesszuständigkeiten als Untersetzung der allgemeinen Zuständigkeit eine hohe Bedeutung. Die Umsetzung bietet zahlreiche Möglichkeiten, Prozesse in und vor allem zwischen Verwaltungen von Anfang an so zu gestalten, dass eine hohe Veränderungsfähigkeit auch für die Zukunft besteht. Dafür ist es erforderlich, serviceorientierte Architekturen nicht nur als technisches Konzept aufzufassen, sondern auf die Prozessebene und auf die Governancestrukturen auszudehnen.

Serviceorientierte Architekturen zur Vernetzung heterogener Systeme

Alle IT-Komponenten sind in einem ganzheitlichen fachlich-inhaltlichen Kontext zu betrachten. Sie sollten konsequent auf eine serviceorientierte Architektur ausgerichtet werden. Dabei sind umsetzungsneutrale Konzepte zu erarbeiten, die verschiedene organisatorische und technische Lösungen erlauben. Benötigt werden Modellierungsmethoden, die Verwaltungsleistungen, Prozesszuständigkeiten, den In- und den Output an Dokumenten und Informationen sowie den Bedarf an Softwarediensten und Funktionen ganzheitlich fach- und verwaltungsübergreifend abbilden. Entscheidend ist eine breite fachlich-inhaltliche Harmonisierung von Verfahrenobjekten, ohne organisatorische und technische Lösungen vorzugeben. Gesetzlich vorgegebene Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit sind zu berücksichtigen.

Für die Harmonisierung und Standardisierung sollten fachliche Koordinierungsstellen geschaffen und autorisiert werden, wobei eine fachorientierte Verantwortung des Bundes und der Länder unter Einbindung geeigneter Ressourcen denkbar und damit eine Hilfestellung für die Kommunen wäre. Dies muss mit einer Vermittlungsinitiative einhergehen, die die Vorteile der föderalen Kooperation mittels der serviceorientierten Organisation und IT-Unterstützung herausstellt. Hierbei müssen die Gesetzgeber unter dem Aspekt der Definition von Zielen der Verwaltungsmodernisierung miteinbezogen werden.

Multidisziplinärer Ausbau der EU-DLR-Forschung und Entwicklung

Diese Herausforderungen unterstreichen nicht nur den bestehenden Handlungs-, sondern auch den noch zu leistenden Forschungsbedarf. Die gegenwärtig bearbeiteten Forschungsprojekte bewegen sich noch sehr stark in abstrakter Informationstechnologie, in Architekturentwicklung und in juristischen Gutachten. Diese Art von Forschung ist zwar notwendig, wird jedoch nicht ausreichen, um den vielfältigen Anforderungen der Umsetzung gerecht zu werden. Insbesondere besteht Forschungsbedarf bei den Governanceanforderungen, dem Veränderungsmanagement sowie in der Entwicklung von Prozessmodellen und darauf abgestimmten IT-Anforderungen. Kontraktmanagement, Service Level Agreements und Haftungsfragen bei fehlerhaftem Verhalten gewinnen zusätzlich an Bedeutung. Es besteht daher im hohen Maße die Notwendigkeit zur interdisziplinären Forschung, bei der Verwaltungsinformatiker, Wirtschaftsinformatiker, Informatiker, Verwaltungswissenschaftler und Juristen so zusammenarbeiten, dass die jeweiligen fachlichen Bereiche nicht lose nebeneinander stehen, sondern in der Gesamtheit betrachtet werden. Zu unterscheiden ist zwischen dem bereits erkannten Forschungsbedarf, mit dem sich Hochschulen und Forschungsinstitute zum Teil bereits in Forschungsprojekten auseinandersetzen, und dem noch nicht artikulierten Forschungsbedarf, der sich erst allmählich und zum Teil noch schemenhaft am Horizont abzeichnet.

Derzeit ist vielen Akteuren noch nicht klar, was und wer in welchem Umfang von der Richtlinie betroffen sein wird, wer wie profitieren wird sowie welche Konsequenzen die öffentliche Verwaltung daraus ziehen sollte. Die europaweite Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird dafür sorgen, dass einheitliche Ansprechpartner europaweit mit den zuständigen Behörden auch in anderen Mitgliedsstaaten kommunizieren können. Da bisher verständliche Übersichten zu sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten kaum vorliegen, muss in den kommenden Monaten auf den Aufbau eines europäischen Verbunds verzeichnisbasierter Zuständigkeitsfinder und auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Ontologie für Verwaltungsleistungen, Einrichtungen und Gebietskörperschaften große Priorität gesetzt werden. Entscheidend wird es sein, über koordinierende Stellen überzeugende Geschäftsmodelle zu entwickeln, so dass die zuständigen Behörden vor Ort motiviert werden, Informationen zu ihren Zuständigkeiten sauber zu hinterlegen. Verzeichnisbasierte Zuständigkeitsfinder werden jedoch nicht einziger Bestandteil eines Wissensmanagement sein. Vielmehr müssen alle zu verwendenden Wissensobjekte, zu denen etwa Verfahrensbeschreibungen, Fragen und die dazugehörigen Antworten, Erfahrungsberichte sowie Texte zu Geschäftslagen gehören, vor einer gemeinsamen Nutzung im Verbund standardisiert und harmonisiert werden. Content Sharing-Modelle bieten Potentiale, vorbereitete Vorlagen zu nutzen und diese um lokale Sonderregelungen zu ergänzen.

Im Rahmen des Normenscreening geht es auch um eine Optimierung der bestehenden Prozesse in der Verwaltung. Eine Erfassung der bestehenden Prozesse in und zwischen den zuständigen Behörden ist überaus zeit- und arbeitsintensiv und nur im Verbund zu bewältigen. Unterschiedliche Methoden zur Erfassung und divergierende Prozessbeschreibungssprachen

erschweren die Analyse und Optimierung in den Behörden und Gebietskörperschaften. Dennoch sollte an eine Erfassung im Sinne eines Prozessregisters zeitnah herangegangen werden, zumal sich daraus die Chance zu einer Prozessstandardisierung ergeben wird.

Weiterer Forschungsbedarf besteht bei den Konzepten zum elektronischen Dokumentensafe (Bürgerportal). So steht in Deutschland die Interoperabilität mit anderen Safeansätzen und IT-Systemen noch nicht im Vordergrund. Auch in Deutschland müssen zeitnah Konzepte entwickelt werden, wie Bürger und Unternehmen über Dokumentensafes unterschiedlicher Anbieter mit der Verwaltung im In- und im Ausland kommunizieren können. Das Konzept des Datennotars, der als technischer Betreiber entsprechender Safesysteme mit Notarfunktionen ausgestattet ist und damit für Datenschutz und Datensicherheit bürgt, sollte zeitnah aufbereitet werden, damit der Gesetzgeber es adäquat umsetzen kann.

Viele Forschungsfragen, die sich aus der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ergeben, sind bisher jedoch noch nicht artikuliert. So gibt es bisher eher vage Vorstellungen, wie über einen Government Service Bus die heterogenen Systeme von Bund, Länder und Kommunen, gegebenenfalls über die Grenzen der Mitgliedsstaaten hinweg miteinander interagieren sollen und Services orchestriert werden. Wissenschaftler und Praktiker stehen gleichermaßen vor der Herausforderung, wie IT-Systeme unterschiedlicher Hersteller künftig miteinander elektronisch und aus der Ferne offen kommunizieren sollen, ohne dass dies in der Praxis bisher getestet wurde. Noch liegt ein SOA-Konzept für eine europäische Vernetzung von einheitlichen Ansprechpartnern und zuständigen Behörden nicht vor. Es sollte aber zeitnah entwickelt werden. Vertrauen, Governance und Compliance spielen in diesem Zusammenhang wichtige Rollen. Rechtsfolgen und Haftungsfragen sind dabei zu thematisieren.

Ein weiteres, bisher noch nicht artikuliertes Forschungsthema sind elektronische Urkunden und Bescheide, die künftig als Ergebnis eines Verwaltungsaktes von den zuständigen Behörden ausgegeben werden. Bisher werden diese Dokumente als Nachweise für erbrachte Leistungen oder eines bestehenden Status benötigt. Zunächst stellt sich die Frage, warum Bescheide künftig nicht mit Metainformationen angereichert werden können, die eine automatische Prüfung ermöglichen. Dies würde die Vorprüfung eingereicherter Dokumente durch einheitliche Ansprechpartner nicht nur vereinfachen, sondern den Vorgang der Prüfung beschleunigen. Davon profitiert insbesondere die Überprüfung von in anderen Staaten ausgestellten Bescheiden. Allerdings stellt sich relativ rasch die Frage, ob nicht Genehmigungsregister bei den genehmigenden Behörden eingerichtet werden. Dann würden prüfende Stellen nicht mehr Nachweise vom Bürger verlangen, sondern sie sieht direkt in das vertrauenswürdige Register der ausstellenden Behörde ein und nutzt gegebenenfalls dessen Übersetzungsfunktionen.

Im Rahmen eines Wissenstransfers sollte zudem erforscht werden, wie die noch durch die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie gewonnenen Erfahrungen für eine Verbesserung der bestehenden Bürgerdienste und One-Stop-Government-Angebote künftig genutzt werden können. Auch diese Bereiche sollten von den neuartigen Konzepten rasch profitieren.

Diese exemplarische und sicherlich nicht abschließende Aufbereitung des bestehenden und des noch nicht artikulierten Forschungsbedarfs zeigt auf, welche Bereiche einer fundierten wissenschaftlichen Aufbereitung benötigen. Entsprechende Fragestellungen sollten dabei nicht mono- oder multidisziplinär, sondern in der Tat interdisziplinär von Wissenschaftlern unterschiedlicher Wissenschaften und mit deren Methoden bearbeitet werden. Die Gesellschaft für Informatik bietet mit dem Fachausschuss Verwaltungsinformatik und seinen Mitgliedern ein offenes Forum zum Diskurs, in dem diese interdisziplinäre Zusammenarbeit seit Jahrzehnten bereits erfolgreich gelebt wird.