

Institut für Europäische
Veränderungsprozesse
in Bund, Land und Kommune



Discussion Paper

15.2015

Einheitlicher Ansprech- partner 2.0: Analyse aktu- eller Modernisierung- vorschläge

David H. Fenner M. A., M. A.

Verfasser

David H. Fenner M. A. (LB), M. A. (Dubl.)

Wissenschaftlicher Referent

Institut für Angewandte Forschung (IAF) der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Mitglied des Fachbeirats „Einheitlicher Ansprechpartner 2.0“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

in Kooperation mit

Prof. Dr. Volkmar Kese

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Prof. Dr. Robert Müller-Török

Kompetenzzentrum für Donauraumstrategie

Prof. Dr. Gerald G. Sander

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht (IÖW) – Kommunalwirtschaft, Beihilfe und Vergabe

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Institut für Angewandte Forschung

Reuteallee 36

71634 Ludwigsburg

www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Geschäftsführende Leitung

Prof. Dr. Gerald G. Sander, Geschäftsführender Leiter

Prof. Dr. Robert Müller-Török, Stellvertretender Leiter

Ansprechpartner

David H. Fenner M. A., M. A.

Tel.: (07141) 140-566

E-Mail: fenner@hs-ludwigsburg.de

Inhaltsübersicht

1 Einführung	3
2 Kurzbeschreibung der aktuellen Modellvorschläge	4
2.1 Vom Positionspapier identifizierte Probleme	4
2.2 Zusätzliche Herausforderungen	4
2.3 Modernisierung des EA-Portals und weitere Vorschläge des Positionspapiers	4
3 Analyse des IAF und Entwicklungsvorschläge	5
3.1 Problemfeld 1 – Kommunikation	6
3.2 Problemfeld 2 – Grenzüberschreitende E-Kompatibilität.....	8
3.3 Problemfeld 3 – Adressatenorientierte gezielte Öffentlichkeitsarbeit.....	9
3.4 Problemfeld 4 – EA-Netzwerke	9
4 Effektive und effiziente Umsetzung der EAs muss im Vordergrund stehen	11
5 Fazit	12

1 Einführung

Die im Jahre 2006 in Kraft getretene Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR)¹ forderte in Art. 6 die Einrichtung sog. Einheitlicher Ansprechpartner (EAs), die europäischen Dienstleistungsunternehmen als One-Stop-Shop-Beratungs- und Unterstützungsstellen bei der Abwicklung von für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen oder die Niederlassung in den Mitgliedstaaten erforderlichen Verwaltungsverfahren zur Seite stehen sollen. Der sog. „Einheitliche Ansprechpartner 2.0“² stellt ein strategisches Konzept dar, wonach eine zweite Generation der EAs entwickelt werden soll. Die EAs 2.0 sollen als modernisierte One-Stop-Shops ein breiteres Leistungsspektrum, medienbruchfreie elektronische Verfahrensabwicklung und verbesserte, interaktive Informationsdienste anbieten können. Die Weiterentwicklung der ersten Generation der EAs stellt nicht nur ein Projekt des Bundes dar, sondern ist auch auf die Forderungen der Europäischen Kommission zurückzuführen, die in der sog. EA-Charta in Absprache mit den Mitgliedstaaten eine tiefgehende Modernisierung der aktuellen Strukturen und Prozesse gefordert hat. Dadurch sollen „voll funktionsfähige E-Government-Instrumente“ etabliert, das Leistungsspektrum des EA auf alle Verfahren im Laufe des Lebenszyklus eines Unternehmens ausgedehnt und ein mehrsprachiges und verstärkt nutzerfreundliches Angebot implementiert werden.³ Auch sind diese Anstrengungen vor dem Hintergrund einer möglichen zweiten EU-DLR zu sehen, die möglicherweise bereits im Jahr 2016 erscheinen und nach Meinung des IAF umfassende Modernisierungsforderungen enthalten wird.⁴

Das IAF hat sich im Rahmen seiner laufenden Forschungstätigkeiten⁵ zu den Themen der EU-DLR und der Europäisierung der öffentlichen Verwaltung mit dem als Impulsbeitrag gedachten Positionspapier 1.13 zum Einheitlichen Ansprechpartner 2.0 in der endgültigen Fassung bzw. Version X.X von PwC und IfG.CC auseinandergesetzt. Ziel dieses Positionspapiers ist es, auf der Grundlage einer Problemsondierung einschlägige Optimierungsvorschläge zu unter-

¹ Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: ABl. der EU Nr. L 376, S. 36 ff., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:de:PDF> (Stand: 30.03.2015).

² Zu diesem Begriffskonzept siehe bereits ausführlich *Kese/Fenner*, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, 1. Aufl., 2013, Aachen, S. 284 ff.

³ *Europäische Kommission*, Mitteilung v. 8.6.2012 zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0261&from=DE> (Stand: 30.03.2015); siehe auch *Kese/Fenner*, Die Weiterentwicklung zum Einheitlichen Ansprechpartner 2.0, in: *innovative Verwaltung*, 7-8/2013, S. 41.

⁴ *Fenner/Leitner*, Services Directive 2.0: What we can expect – and the challenges for public administration, erscheint in: Balthasar, A. et al. (Hrsg.), *Central and Eastern European e|Gov Days 2015, Independence Day: Time for a European Internet?*, Budapest, 2015; *Fenner*, Dienstleistungsrichtlinie 2.0 – Konturen und Herausforderungen für die Kommunalverwaltung, Discussion Paper 16.2015 des IAF, abrufbar unter: https://www.hs-ludwigsburg.de/einrichtungen/iaf/index.php?DOC_INST=6 (erscheint in Kürze).

⁵ Aktuell z. B. *Kese/Fenner*, Umsetzung der EU-DLR in Deutschland nicht ausreichend, in: *innovative Verwaltung*, 1-2/2015, S. 39 ff.

breiten.⁶ Das IAF hat sich zur Aufgabe gemacht, den noch zu erfolgenden konkretisierenden Fachdiskussionen des vom BMWi eingesetzten Fachbeirats zur Begleitung des Projekts „Einheitlicher Ansprechpartner 2.0“ ein Diskussionspapier beizusteuern, um auf weitere Problemstellungen und zusätzliche in Erwägung zu ziehende Lösungsansätze hinzuweisen.

2 Kurzbeschreibung der aktuellen Modellvorschläge

Die Autoren des Positionspapiers 1.13 plädieren auf der Grundlage ihrer Ist-Analyse der aktuellen Probleme im Umsetzungsstand der EAs für die Überarbeitung des EA-Portals auf Bundesebene und liefern dazu drei mögliche Optionen.

2.1 Vom Positionspapier identifizierte Probleme⁷

1	Ausgeprägte Heterogenität der Trägerschaft, Portal- und IT-Systeme
2	Deutliche Unterschiede im Funktionsumfang, technischer Lösung, Betrieb und Pflege der Inhalte
3	Geringer Bekanntheitsgrad unter den Unternehmen
4	Geringe Nutzung des EA durch Unternehmen
5	Geringe Akzeptanz und Bekanntheit des EA innerhalb der Verwaltung

2.2 Zusätzliche Herausforderungen⁸

6.1	Verbesserungsnotwendigkeit im Rahmen der EA-Charta:	- Qualität & Verfügbarkeit der Informationen
6.2		- Elektronische Verfahrensabwicklung
6.3		- Grenzüberschreitende Verfügbarkeit
6.4		- Nutzbarkeit
7	Möglichkeit der Abwicklung der Berufsankennung über den EA (Berufsqualifikationsrichtlinie (BQRL) ⁹)	
8	Parallele E-Government-Projekte der Bundesrepublik	

2.3 Modernisierung des EA-Portals und weitere Vorschläge des Positionspapiers¹⁰

Option 1	Bundesportal mit Informationen zum EA und Durchleitungsfunktion zu den EA-Portalen der Länder
Option 2	Umfassendes einheitliches EA-Portal auf Bundesebene mit länderspezifischen

⁶ PwC/IfG.CC, Positionspapier zur zukünftigen Gestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners in Deutschland, Empfehlungen und Vorschläge von PwC/IfG.CC, Dok.-Nr. 1.13, endg., Version X.X, Stand: 16.03.2015, S. 5 f.

⁷ PwC/IfG.CC, Positionspapier 1.13, S. 3 ff.

⁸ PwC/IfG.CC, Positionspapier 1.13, S. 7 ff.

⁹ Art. 57 f. der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der durch Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung, in: ABl. der EU, Nr. L 354, S. 164 f., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0132:0170:de:PDF> (Stand: 30.03.2015).

¹⁰ PwC/IfG.CC, Positionspapier 1.13, S. 38 ff.

	Informationen
Option 3	Vereinheitlichung der bestehenden EA-Portale in den Ländern

Zusätzlich werden allgemeine Weiterentwicklungsempfehlungen kurz skizziert:

- Die Angebotsbreite erhöhen
- Die Angebotstiefe vergrößern
- Eine Abwägung der Übersetzung des Informationsangebots
- Einen Servicecenter für das EA-Portal einzurichten
- Die Informationen auf der Grundlage des Föderalen Informationsmanagements (FIM)¹¹ einheitlich zu gestalten
- Ein Portalsystem mit Informationsmanagement und Zuständigkeitsfinder inkl. variabler Authentifizierung (evtl. Single-Sign-On-Lösung)
- Die Verfahren bei den zuständigen Stellen belassen
- Das BMWi betreibt das einheitliche Portal und eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle wird aufgebaut, um verbindliche Standards zu setzen und die EAs zu zertifizieren
- Diese Bund-Länder-Koordinierungsstelle übernimmt auch die Entwicklung einer umfassenden Marketingstrategie für den EA.

3 Analyse des IAF und Entwicklungsvorschläge

Der Vorschlag zur Vereinheitlichung der bestehenden Leistungsangebote auf Bundesebene ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Hier besteht zwar bereits ein Portal;¹² dieses stellt allerdings für die Zwecke der EAs eine nur begrenzt informative Weiterleitungsoberfläche zu den EA-Portalen in den Bundesländern dar, die wiederum hauptsächlich in Funktion der Trägerschaft ein unterschiedliches Leistungsspektrum anbieten. Verstärkte Einheitlichkeit erhöht das Vermarktungspotenzial der Leistungsangebote, deren föderale Zersplitterung sich für EU-ausländische Dienstleistungsunternehmen nicht auf Anhieb erschließt. In diesem Kontext ist auch der Vorschlag zur Vereinheitlichung im Rahmen der Portaloptionen 1 bis 3 zu begrüßen, da die Heterogenität der Leistungsangebote auf Landesebene sicherlich nicht im Interesse potentieller Nutzer sein kann.

Zugleich bestehen weiterhin eine Reihe von noch zu lösenden Problemfeldern, in denen dringend Diskussions- und Handlungsbedarf besteht. Diese Bereiche werden nachstehend dargestellt.

¹¹ Überblick bei: http://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/Steuerungsprojekte_NEGS/FIM/fim_node.html (Stand: 30.03.2015).

¹² Behördenwegweiser des BMWi, <http://www.bmwi-wegweiser.de/start/> (Stand: 25.03.2015).

3.1 Problemfeld 1 – Kommunikation

Die von der EU-DLR geforderte Einrichtung der EAs sieht für diese Einrichtung eine bedeutende Scharnierfunktion¹³ in der Kommunikation zwischen den Dienstleistungsunternehmen und den für die Informationserteilung und Verfahrensabwicklung zuständigen Behörden vor. Dies bedeutet, dass effektive

- interne Kommunikation (mit den Verwaltungsbehörden) und
- externe Kommunikation (mit den Unternehmen) ermöglicht werden muss.¹⁴

Hinsichtlich der **internen Kommunikation** muss zunächst betont werden, dass die Problematik der verbesserten Vernetzung des EAs mit der Verwaltungsbehörden ungeklärt bleibt. Die **Problematik der Front- und Back-Office-Verknüpfung**¹⁵ ist zwar auf der 2. Sitzung des Fachbeirats EA 2.0 im Vortrag zum Positionspapier 1.13 vom Referenten erwähnt worden, spiegelt sich aber in einer Fokussierung auf die Bereitstellung überarbeiteter elektronischer Front-Office-Portale nicht wieder. Die Verbesserung der Vernetzung ist dabei nicht nur in elektronischer Hinsicht zu sehen. Wie auch der Referent des IfG.CC anmerkte, erfordert die effektive und effiziente Verfahrensabwicklung auch eine Erhöhung der Akzeptanz in der Verwaltung. Hierzu werden am IAF gerade umfassenden Überlegungen zur Erhöhung der Europafähigkeit der Verwaltung angestellt, die wiederum in Schulungsangebote der Hochschule Ludwigsburg einfließen bzw. zukünftig einfließen sollen.¹⁶ Ziel muss es sein, die aus der EU-DLR erwachsenden Pflichten, aber insbesondere auch die Vorteile dieser Änderungen für die Verwaltungsbehörden zu kommunizieren. So kann ein gut funktionierender EA eine Standortförderungsfunktion einnehmen und zugleich die Arbeitsbelastung für die zuständigen Behörden verringern. Dies kann allerdings erst dann geschehen, wenn der EA Informationssuche (inländischer und) ausländischer Dienstleister möglichst umfassend abfangen kann und die Verfahrensabwicklung organisatorisch und elektronisch zu einem höchstmöglichen Grad standardisiert und automatisiert wird.

Diskutiert werden müsste dringend, ob eine Top-Down-Lösung ohne die vorherige oder zumindest parallele Einbindung der unteren Verwaltungsebenen (Kommunen und Länder) Aus-

¹³ Ausführlich zu diesem Konzept *Kese/Zimmermann/Legner/Fenner*, Überlegungen zu neuen Organisationsformen zur EU-rechtskonformen und strategieerfüllenden Umsetzung der Förderperiode 2014-2020 der europäischen Kohäsionspolitik, Discussion Paper 7.2012 des IAF, abrufbar unter: https://www.hs-ludwigsburg.de/einrichtungen/iaf/index.php?DOC_INST=6 (Stand: 30.03.2015). Siehe auch *Reim*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkung auf die Kommunen am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners, 2011, Potsdam, S. 98.

¹⁴ *Kese/Fenner*, Umsetzung der EU-DLR in Deutschland nicht ausreichend, S. 40 f.

¹⁵ Dies wird auch von der Kommission bemängelt, siehe hierzu *Europäische Kommission*, Mitteilung v. 8.6.2012 zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015, COM(2012) 261, S. 13, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0261&from=DE> (Stand: 30.03.2015).

¹⁶ Siehe z. B. https://www.hs-ludwigsburg.de/einrichtungen/iaf/index.php?DOC_INST=6 (Stand: 30.03.2015); *Kese/Zimmermann*, Europafähigkeit in Kommunen – Ein neuer Ansatz für ein Kompetenzmodell, in: *Habel/Stember* (Hrsg.), Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen, 2013, Berlin, S. 262 ff.

sicht auf Erfolg haben kann.¹⁷ Dies ist insbesondere vor der Einführung der ersten Generation der EAs (teilweise als EA 1.0 bezeichnet¹⁸) zu sehen, die ebenso ein Bundesportal einrichtete und mit den Landesportalen verknüpfte. In Funktion der EA-Verortung hat diese Vorgehensweise allerdings mehr oder weniger Auswirkungen auf die Verbesserung der Leistungsangebote der zuständigen Behörden gehabt. Einschlägige Studien haben erhoben, dass sich bei den zuständigen Behörden (in der Regel Kommunen und Kammern) die organisatorischen, personellen und technischen Änderungen oft in Grenzen halten.¹⁹ Daran wird eine Verbesserung des EA-Portals auf Bundesebene wenig ändern und der tatsächliche verwaltungstechnische Mehrwert für den Unternehmer im Sinne einer Aufwands-, Kosten- und/oder Zeitreduktion wird weiterhin gering sein. Hinzu kommt, dass ausländische Unternehmer aufgrund diverser Zusatzschwierigkeiten, die bereits zu Beginn des Positionspapiers identifiziert wurden, noch weniger von der neuen (begrenzten) Verwaltungsvereinfachung profitieren können.

Positiv ist, dass das Positionspapier 1.13 in der **externen Kommunikation** den Multikanalzugang weiterhin befürwortet und zudem ein unterstützendes telefonisch erreichbares Servicecenter für Unternehmen einrichten will. Ungeklärt bleibt in diesem Papier allerdings die **Problematik der Mehrsprachigkeit des Angebots**, obgleich dies von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, der Wirtschaft und in der Literatur vielfach als großes Problem identifiziert worden ist.²⁰ Das IAF ist nach wie vor der Meinung, dass aus den Zielen der EU-DLR in Verbindung mit dem Wortlaut eindeutig eine rechtliche Verpflichtung zur mehrsprachigen Informationsbereitstellung und Verfahrensabwicklung abgeleitet werden kann.²¹ Dies ist immerhin auch eine zentrale Forderung der EA-Charta²² und gilt daher auch

¹⁷ Zur Sinnhaftigkeit einer Bottom-up-Lösung siehe etwa *Kese/Fenner*, EU-DLR erfordert Vernetzung der Einheitlichen Ansprechpartner, in: *innovative Verwaltung*, 1-2/2012, S. 23.

¹⁸ *Kese/Fenner*, Die Weiterentwicklung zum Einheitlichen Ansprechpartner 2.0, S. 41.

¹⁹ Siehe z. B. *Kese/Fenner*, Prozessoptimierung in der Praxis der Einheitlichen Ansprechpartner, in: *innovative Verwaltung*, 12/2012, S. 40 ff.

²⁰ Siehe z. B. *Deloitte*, The functionality and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward, Final report, 21.01.2012, S. 2 ff., abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/study_on_points/final_report_en.pdf (Stand:

30.03.2015); *BusinessEurope*, Are the Points of Single Contact truly making things easier for European companies?, Services Directive Implementation Report, 11/2011, S. 3 ff., abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/business_europe_report_en.pdf

(Stand: 30.03.2015); *Eurochambres*, Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States – The Chambers' Perspective, Policy Survey, 02/2010, S. 3 ff., abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/eurochambres-report_en.pdf (Stand:

30.03.2015); *Europäisches Parlament*, The Cost of Non-Europe in the Single Market, II – Single Market for Services, 09/2014, S. 10 ff., abrufbar unter:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536354/EPRS_STU\(2014\)536354_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536354/EPRS_STU(2014)536354_REV1_EN.pdf)

(Stand: 30.03.2015); *Europäische Kommission*, Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015; *Europäische Kommission*, "Einheitliche Ansprechpartner" für Unternehmen nun Realität, in: *Single Market News*, Nr. 57, 1/2010, S. 21; *Kese/Fenner/Zimmermann*, Europäisierung des öffentlichen Sektors durch

das Modernisierungsinstrument der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, 1. Aufl., 2012, Aachen, S. 98 ff.

²¹ Siehe bereits *Fenner/Kese*, Die 'EA-Kette' – Ein neuer Ansatz zur Verfahrensvereinfachung, in: *eGovernment Review*, Nr. 9, 1/2012, S. 18; ausführlich in *Fenner/Kese*, The PSC Chain: Connecting Points of Single Contact to Tackle Communication Problems, in: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. VI, No. 1, 2013, S. 121 f.; *Kese/Fenner*, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung, S. 46 ff.

für die Empfehlung des Positionspapiers 1.13 der Einrichtung eines Multikanalzugangs sowie des telefonisch bzw. elektronisch erreichbaren ergänzenden Servicecenters, um die Gefahr einer diskriminierenden Wirkung zu umgehen.²³

Da die Einrichtung einer zweiten, aktuellen Generation von EAs geplant ist, bietet es sich an, die Bereitstellung von Web 2.0-Leistungen²⁴ zu erwägen, die die Effektivität der Kommunikation erhöhen können²⁵ und im Übrigen auch von der EA-Charta gefordert werden²⁶. Dies hilft sowohl bei der schnellen und aufwandsreduzierenden Problemklärung und erlaubt z. B. auch Feedback-Schleifen zur Optimierung des Leistungsangebots und zur Behebung von Fehlern (fehlerhafte Verknüpfungen, fehlende Informationen usw.). Dies ist im Sinne eines auch von der Kommission geforderten nutzerorientierten Ansatzes²⁷ sinnvoll, wenn man mit dem verbesserten Leistungsangebot junge und internetaffine Existenzgründer bzw. Unternehmer erreichen will.

3.2 Problemfeld 2 – Grenzüberschreitende E-Kompatibilität

Vertiefte Überlegungen müssen auch die Problematik der grenzüberschreitenden Dimension der bereitzustellenden Leistungsangebote angehen. Dies ist im Positionspapier 1.13 nicht vertieft behandelt worden, obgleich ausländische Dienstleister den ursächlichen Adressatenkreis der EU-DLR darstellen.²⁸ Das Positionspapier von IfG.CC und PwC hat Kompatibilitätsprojekte auf europäischer Ebene wie z. B. eSens²⁹ untersucht und empfohlen, dass diese auch in Deutschland Berücksichtigung finden sollten.³⁰ Die tatsächliche Möglichkeit der kostenminimierenden Übernahme externer E-Bausteine (z. B. aus Schweden oder den Niederlanden) wurde allerdings nicht näher erläutert. Dies könnte allerdings gerade für den grenzüberschreitenden Dienstleistungs- bzw. Kommunikationsverkehr eine bedeutende Rolle einnehmen, zumal einige von den in Deutschland bislang entwickelten Lösungsansätzen für ausländische Unternehmer kaum einen administrativen Mehrwert bei der elektronischen Verfahrensabwicklung entfalten.³¹ Auch die Herbeiführung der grenzüberschreitenden **Kompatibilität der e-Signaturen** bedarf weiterer Forcierung, da ansonsten die von der Kommission wiederholt geforderte grenzüberschreitende elektronische Verfahrensabwick-

²² Europäische Kommission, Charta für Einheitliche Ansprechpartner, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/psc-charter_en.pdf (Stand: 25.03.2015).

²³ Kese/Fenner, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung, S. 44 ff.; Fenner/Kese, The PSC Chain, S. 121 ff.

²⁴ Darunter fallen Chat- und Kommentar-Funktionen, die Nutzung sozialer Netzwerke, Blogs, regelmäßig überarbeitete FAQ-Listen usw.

²⁵ Fenner/Kese, Web 2.0 zur Vereinfachung der Umsetzung von EU-Richtlinien, in: eGovernment Review, Nr. 10, 7/2012, S. 28 f.

²⁶ Europäische Kommission, Charta für Einheitliche Ansprechpartner, S. 3.

²⁷ Europäische Kommission, Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015, S. 13 ff.

²⁸ Kese/Fenner, Prozessoptimierung in der Praxis der Einheitlichen Ansprechpartner, S. 40.

²⁹ <http://www.esens.eu/home/> (Stand: 30.03.2015).

³⁰ PwC/IfG.CC, Positionspapier 1.13, S. 12 f.

³¹ Siehe aktuell Kese/Fenner, Umsetzung der EU-DLR in Deutschland nicht ausreichend, S. 40.

lung³² weiterhin nicht möglich ist. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bereits auf nationaler oder europäischer Ebene entwickelte Lösungsansätze nicht in die elektronischen Verfahrensabwicklungssysteme der Mitgliedstaaten aufgenommen werden, wie es bisher bei anderen abgeschlossenen E-Kompatibilitätsprojekten und den von einigen Mitgliedstaaten entwickelten E-Verfahrens-Bausteinen der Fall war.³³ Dies widerspricht allerdings nicht nur den Zielen der EU-DLR, sondern stellt auch eine Verschwendung öffentlicher Ressourcen dar.

3.3 Problemfeld 3 – Adressatenorientierte gezielte Öffentlichkeitsarbeit

Ogleich im Positionspapier 1.13 die Entwicklung einer Marketing-Strategie und die Implementierung dieser Strategie durch eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle empfohlen wird,³⁴ bleiben die Ausführungen dazu wenig konkret.³⁵ Wichtig ist dabei insbesondere, dass unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten eine Orientierung am Unternehmer erfolgt, der im Rahmen der Vorgaben der EU-DLR zu begünstigen ist. Dies bedeutet zunächst, dass die Vermarktung sich moderner Kommunikationsmedien bedienen sollte und dass die Öffentlichkeitsarbeit entweder auch im Ausland stattfinden muss oder die EU-Ebene bei der Vermarktung des EAs unterstützt werden sollte. Ferner muss insbesondere die Adressatenorientierung in den Vordergrund gestellt werden, weshalb klassische Öffentlichkeitsarbeit im eigenen Landkreis, Bundesland oder innerhalb der Bundesrepublik nicht ausreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die primären Adressaten der EU-DLR nicht die inländischen Unternehmer sind, denen bereits umfassende Dienstleistungsangebote durch die Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Kommunen und Starter-Center der Kammern zur Verfügung stehen. Eine Bewerbung im Inland wird daher – mangels eines auf Antrieb erkennbaren Mehrwerts für den Unternehmer – nicht zu einer Erhöhung der Inanspruchnahme der EAs führen. Das IAF hat hierzu bereits ein umfassendes, adressatenorientiertes und auf mehreren Ebenen verankertes Konzept entwickelt,³⁶ dessen Einsetzung in zukünftigen Diskussionen in Erwägung gezogen werden sollte.

3.4 Problemfeld 4 – EA-Netzwerke

Ein leider im Positionspapier 1.13 kaum behandeltes und auch in der Vorstellung des Referenten der IfG.CC nur kurz erwähntes Problemfeld ist die schwache Ausprägung der EA-Netzwerke. Diese spielen aber für die Lösung der bereits genannten Probleme eine bedeutende Rolle und werden durch die Verbesserung der EA-Portale nicht angegangen. Nach Meinung des IAF besteht hier eindeutig verstärkter Handlungsbedarf, da die Verbesserung

³² Aktuell wieder in *Europäische Kommission*, Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015, S. 13 ff.

³³ *PwC/IfG.CC*, Positionspapier 1.13, S. 12 f. Siehe auch *Kese/Fenner*, Umsetzung der EU-DLR in Deutschland nicht ausreichend, S. 41 f.

³⁴ Dieser Vorschlag bereits in *Kese/Fenner*, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung, S. 178 ff.

³⁵ *PwC/IfG.CC*, Positionspapier 1.13, S. 12 f.

³⁶ *Kese/Fenner*, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung, S. 117 ff.

der IT-Lösungen und die Vernetzung der Behörden in einem interdependenten Verhältnis stehen.³⁷ Die Vernetzung muss dabei zweigliedrig erfolgen:

- Die EAs müssen sich besser untereinander vernetzen und
- die EAs müssen sich besser mit den zuständigen Behörden vernetzen.³⁸

Die **Vernetzung der EAs untereinander** dient

- der gemeinsamen Vermarktung der (grenzüberschreitenden) Dienstleistungen,
- der Forcierung von grenzüberschreitenden E-Kompatibilitätsprojekten und bereits bestehenden Lösungen sowie deren Implementierung im Rahmen von Pilotprojekten und
- dem gemeinsamen Erfahrungs- und Informationsaustausch zur Etablierung von Best Practices in der Verfahrensabwicklung.

Dies wirkt auf die Lösung der grenzüberschreitenden E-Kompatibilitätsproblematik hin, trägt zur Erhöhung des geringen Bekanntheitsgrads der neuen EA-Leistungen bei und kann durchaus im Rahmen von bilateralen grenzüberschreitenden Kooperation die Notwendigkeit der Mehrsprachigkeit der Leistungsangebote reduzieren.³⁹ Dies bedeutet nicht nur eine effektive Umsetzung durch die Lösung der bereits genannten Problemfelder, sondern stellt durch die Priorisierung der Kooperation auch einen kostengünstigen und damit effizienteren Ansatz dar.

Die **Vernetzung der EAs mit den zuständigen Behörden** dient

- (im Sinne einer verwaltungsinternen Kommunikationsverbesserung) der faktischen organisatorischen und technischen Back-Office-Integration der Bundes-, Landes- und Kommunalebene, wobei Letztere die zuständigen Behörden darstellen und
- der Erhöhung der vom Referenten des IfG.CC erwähnten kulturellen Akzeptanz der EAs innerhalb der Verwaltung.

Dies soll zur Verbesserung der Verankerung der EAs in der Verwaltung beitragen und die Leistungskapazität und -bereitschaft der EAs und zuständigen Behörden stärken. Dazu bedarf es wiederum in diesen Behörden netzwerkkompetenter Organisations- und Koordinierungsakteure, die vor dem Hintergrund der im föderalen System zersplitterten Zuständigkei-

³⁷ Siehe z. B. *Kese/Fenner*, EU-DLR erfordert Vernetzung der Einheitlichen Ansprechpartner, S. 22 ff.; *Fenner*, Die Praxis des Einheitlichen Ansprechpartners: Barrieren zur Inanspruchnahme und Lösungsansätze, Vortrag anlässlich der Konferenz „Einheitliche Ansprechpartner – Behördenkontakte aus einer Hand“, 26.09.2012, BMWi, Berlin, abrufbar unter: <https://www.yumpu.com/de/document/view/22761423/pdf-7768-kb-einheitlicher-ansprechpartner> (Stand: 30.03.2013).

³⁸ Zum Gesamtnetzwerkkonzept des IAF siehe *Kese/Fenner*, Modernisierungschancen der Wirtschaftsverwaltung, S. 237 ff.

³⁹ Siehe hierzu das Modell der EA-Kette erstmals in *Fenner/Kese*, Die ‚EA-Kette‘ – Ein neuer Ansatz zur Verfahrensvereinfachung, S. 18 f.

ten und der dezentralen Selbstverwaltungsrechte und -pflichten eine außerordentlich bedeutende Rolle für die dauerhafte Etablierung leistungsstarker EA-Netzwerke einnehmen.⁴⁰

Das IAF hat vor einiger Zeit einen neuen Ansatz entwickelt, der die Zwischenschaltung einer Behörde in einer Scharnierfunktion zur Umsetzung europäischer Gesetzesvorgaben vorsah.⁴¹ Diese Einsetzung eines solchen Akteurs – unabhängig von der Bezeichnung oder gewählten Rechtsform – gewinnt vor den wachsenden Herausforderungen der Implementierung des EA 2.0 wieder an Bedeutung.

4 Effektive und effiziente Umsetzung der EAs muss im Vordergrund stehen

Effektivität und Effizienzgesichtspunkte sollten bei der Weiterentwicklung zum EA 2.0 auch Berücksichtigung finden.⁴² Zunächst liefern diese – unabhängig von der Bezeichnung eines verbesserten Leistungsangebots – überhaupt erst den Impuls und die Rechtfertigung für eine zwingende Verbesserung des jetzigen Status Quo. Dies gilt für die Perspektive der Verwaltung, die den Ressourceneinsatz zur Einsetzung des EA erst mit dessen tatsächlicher Nutzung rechtfertigen kann und durch einen angemessen eingesetzten EA eine effiziente Reduktion ihrer eigenen Arbeitsleistung (aufgrund von Dopplungen oder zu erbringenden Kommunikations- und Übersetzungsleistungen gegenüber ausländischen Dienstleistern) erreichen kann. Zugleich entfaltet dies auch für die politischen Entscheidungsträger Geltung, da diese erst mit einer tatsächlichen Inanspruchnahme der neuen Leistungen zugleich auch positive wirtschaftliche Effekte auf den Standort Deutschland erwarten können. Nicht zuletzt und – im Einklang mit den Forderungen der EU-DLR – können erst mit der Verbesserung des Leistungsangebotes und dessen angemessener Kommunikation die europäischen Dienstleistungsunternehmen als primäre Adressaten der EU-DLR von ihren neuen Rechten Gebrauch machen und wirtschaftlich gefördert werden.⁴³

Die Effektivität der Umsetzung der EU-DLR wird nach wie vor nach Meinung des IAF erst mit der zielkonformen praktischen Implementierung gewährleistet. Aus der Perspektive der Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger wären damit die rechtlichen Pflichten erfüllt. Auch die EA-Charta kann als praktische Verpflichtung der effektiven Implementierung unternehmensbegünstigender Verwaltungsleistungen angesehen werden, da europäisches *Soft Law* nach herrschender Meinung nicht nur die europäischen Behörden bindet, sondern auch für die nationalen und subnationalen Verwaltungsbehörden eine bedeutende politisch-richtungsweisende Verhaltenseinwirkung entfaltet und zugleich eine gesetzesvorbereitende

⁴⁰ Kese/Fenner, Netzwerkkompetenz in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Habel/Stember (Hrsg.), Wissenstransfer zwischen Kommunen und Hochschulen, 2013, Berlin, S. 413 ff.

⁴¹ Kese/Zimmermann/Legner/Fenner, Discussion Paper 7.2012 des IAF.

⁴² Fenner/Kese, Die Weiterentwicklung des Einheitlichen Ansprechpartners: Netzwerkbildung und Erweiterung der Netzwerkkompetenz in der öffentlichen Verwaltung, in: apf, 7/2012, BW 50.

⁴³ Kese/Fenner, Die Weiterentwicklung zum Einheitlichen Ansprechpartner 2.0, S. 41; Kese/Fenner, Umsetzung der EU-DLR in Deutschland nicht ausreichend, S. 39.

Funktion wahrnimmt.⁴⁴ Dies trifft auch auf die EA-Charta zu und erklärt auch, wieso die Kommission die dort festgehaltenen Kriterien als Grundlage für die im Auftrag des Rates aktuell stattfindende Evaluierung nutzt.⁴⁵ Ziel ist es dabei, dem Rat bis Mitte 2015 einen Bericht vorzulegen, der als politische Entscheidungsgrundlage hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise dienen soll. Das IAF ist – wie anfangs angemerkt – der Meinung, dass dieser Prozess im Jahre 2016 in einer zweiten Dienstleistungsrichtlinie münden wird.⁴⁶

5 Fazit

Die Weiterentwicklung des EA 1.0 zum EA 2.0 stellt trotz der Bedeutung der IT-Aspekte dieses Vorhabens bei weitem mehr als ein E-Government-Projekt dar. Zahlreiche Problemstellungen können nur durch organisatorische Änderungen, eine Intensivierung der Verwaltungszusammenarbeit, die verbesserte Vermarktung der EA-Leistungsangebote und insbesondere durch die Ausweitung sämtlicher Vorhaben auf die grenzüberschreitende Ebene gelöst werden. In Anbetracht der zahlreichen noch zu lösenden Probleme bei der effektiven Implementierung der EAs 1.0 kann die Weiterentwicklung zum EA 2.0 ohne die Beseitigung der hier genannten Problemfelder der internen und externen Kommunikation, der grenzüberschreitenden E-Kompatibilität, der adressatenorientierten gezielten Öffentlichkeitsarbeit und der Etablierung von EA-Netzwerken wenig Aussicht auf Erfolg haben. Es bedarf daher in den genannten Bereichen gezielter, lösungsorientierter Diskussionen, die in konkreten Handlungsempfehlungen und möglichst verbindlichen Vorgehensweisen für alle beteiligten Verwaltungsebenen münden. Das IAF wird weiterhin den Prozess der Weiterentwicklung des EA 2.0 und der Entstehung einer möglichen EU-DLR 2.0 aus wissenschaftlicher Perspektive begleiten und dabei möglichst praxisorientierte Analysen und Lösungsvorschläge liefern.

⁴⁴ Siehe z. B. *Von Graevenitz*, Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft Law der EU mit Lenkungswirkung, in: *EuZW*, 2013, S. 169 ff.; *Stefan*, European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects, in: *Modern Law Review*, Vol. 75, No. 5, 2012, S. 879 ff.; *Korkea-Aho*, EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed? in: *MJ*, Vol. 16, No. 3, 2009, S. 275; *Cini*, The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 2, 04/2001, S. 203.

⁴⁵ *Rat der Europäischen Union*, Conclusions on Single Market Policy, Competitiveness Council Meeting, 2.-3.12.2013, Brüssel, S. 4, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf (Stand: 30.03.2015); *Europäische Kommission*, Charta für Einheitliche Ansprechpartner, S. 1 ff.

⁴⁶ *Fenner/Leitner*, Services Directive 2.0: What we can expect – and the challenges for public administration, erscheint in: *Balthasar, A. et al. (Hrsg.), Central and Eastern European e|Gov Days 2015, Independence Day: Time for a European Internet?*, Budapest, 2015; *Fenner*, Die Dienstleistungsrichtlinie 2.0 – Konturen und Herausforderungen für die Kommunalverwaltung, Discussion Paper 16.2015 des IAF, abrufbar unter: https://www.hs-ludwigsburg.de/einrichtungen/iaf/index.php?DOC_INST=6 (erscheint in Kürze).