

## **Konzeption einer einheitlichen Anlaufstelle für Bürger und Wirtschaft**

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW



## Konzeption einer einheitlichen Anlaufstelle für Bürger und Wirtschaft

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW

Bochum, im September 2007

Auftraggeber: Informationsbüro d-NRW  
Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co.KG  
Lise-Meitner-Allee 4  
44801 Bochum

E-Mail: [infobuero@d-nrw.de](mailto:infobuero@d-nrw.de)  
[www.egovernmentplattform.de](http://www.egovernmentplattform.de)

Patin: Elisabeth Slapio  
Industrie und Handelskammer zu Köln

Autorin: Britta Brisch  
Rechtsanwältin  
Köln

E-Mail: [b.brisch@t-online.de](mailto:b.brisch@t-online.de)

Abgeschlossen am 13. September 2007

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Der Weg zur vernetzten Verwaltung</b> .....	<b>9</b>
3.1	Begriff der vernetzten Verwaltung .....	9
3.2	Die vernetzte Verwaltung im System des „new public management“ .....	11
3.3	Prozessorganisation .....	12
<b>4</b>	<b>Verwaltungshandeln</b> .....	<b>13</b>
4.1	Integration von Verwaltungshandeln .....	13
4.2	Zugangseröffnung.....	14
4.3	Zuständigkeit und Outsourcing .....	14
4.4	Standardisierung und Abstimmung .....	16
4.5	Beherrschbarkeit der Vernetzung .....	16
<b>5</b>	<b>Allgemeine Darstellung einer einheitlichen Anlaufstelle</b> .....	<b>17</b>
5.1	Multikanalzugang .....	17
5.2	Europaweites Problem der semantischen Eindeutigkeit .....	17
5.3	Kommunikationsschnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft .....	18
5.4	Beibehaltung von klassischen Bürgerämtern und zuständigen Stellen .....	18
5.5	Abgrenzung/Differenzierung von einheitlicher Anlaufstelle und einheitlichem Ansprechpartner .....	18
<b>6</b>	<b>Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und der einheitliche Ansprechpartner</b> .....	<b>19</b>
6.1	Zielsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie .....	19
6.2	Begriff des einheitlichen Ansprechpartners - Abgrenzung zur „Einheitlichen Anlaufstelle“ .....	19
6.3	Mindestanforderungen an den einheitlichen Ansprechpartner .....	20
6.4	Abgrenzung „Service-115“ .....	20
6.5	Begriff der Einheitlichkeit .....	20
6.6	Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners .....	21
6.7	Zwischenergebnis .....	23
<b>7</b>	<b>Konzept eines einheitl. Ansprechpartners im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle</b> .....	<b>24</b>
7.1	Prämissen .....	24
7.1.1	Prämisse – Rechtlicher Status Quo .....	24

7.1.2	Prämisse - Integrationsmodell .....	24
7.1.3	Prämisse – vertikale Differenzierung .....	24
7.2	Einheitlicher Ansprechpartner im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle .....	25
7.2.1	Einheitliche Anlaufstelle .....	25
7.2.2	Einheitliche Ansprechpartner .....	26
7.3	Kooperationsmodell .....	32
7.3.1	Lebenslagen des Bürgers .....	32
7.3.2	Lebenslagen der Wirtschaft, bzw. eines Unternehmens .....	33
7.3.3	Lebenslagen Angehöriger der Handwerksberufe .....	34
7.3.4	Lebenslagen von Freiberuflern .....	34
<b>8</b>	<b>Anwendungsbeispiel: Gewerbeanmeldung .....</b>	<b>36</b>
8.1	Typische Anforderungen .....	36
8.2	Ablauf in der vernetzten Verwaltung .....	37
<b>9</b>	<b>Implementierung von einheitlicher Anlaufstelle und einheitlichem Ansprech- partner .....</b>	<b>39</b>
9.1	Herausforderungen der Umsetzung .....	39
9.2	Informationsbereitstellung .....	39
9.3	Mitarbeiter-Qualifikation .....	39
9.4	Organisatorische Maßnahmen .....	39
9.5	Prozessorganisation .....	40
9.6	Technische Standardisierung und Interoperabilität .....	40
9.7	Datenschutz und Datensicherheit .....	41
9.8	Marketing .....	41
<b>10</b>	<b>Praxisbeispiele .....</b>	<b>43</b>
10.1	EU .....	43
10.2	Bundesrepublik .....	43
10.3	NRW .....	44
<b>11</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>45</b>

## 1 Zusammenfassung

Die Entwicklung der E-Government-Diskussion in Deutschland hat sich in den letzten fünf bis sieben Jahren in verschiedenen Stufen vollzogen. Am Anfang stand die Frage, wie E-Government für den Bürokratieabbau genutzt werden kann. In den Folgejahren fächerte sich die E-Government-Diskussion in verschiedene Themen auf. Es wurde ausführlich über die Vernetzung von E-Government diskutiert und die Frage von Kooperationen bei der Erstellung und dem Vertrieb von Verwaltungsleistungen erörtert. Die Arbeit öffentlicher Verwaltung wurde sogar in Frage gestellt und Diskussionsmodelle über Dienstleistungszentren, Bürgerbüros, Ansprechstellen für Bürger und Wirtschaft erforscht.

Geprägt wurde die Entwicklung der E-Government-Diskussion durch Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz moderner Informationstechnologie (IT). Im Vordergrund standen dabei die Themen Standardisierung und Abstimmung des IT-Bedarfs. Nicht zu vergessen ist, dass alle Diskussionsebenen von dem Versuch einer Beantwortung diverser Rechtsfragen begleitet wurden. Sie reichten von der Frage nach der Notwendigkeit eines E-Government-Gesetzes über ggf. erforderliche Anpassung von Verwaltungsverfahren bis hin zu sonstigen rechtlichen Fragen.

Überspitzt gesagt: Wirtschaft fand immer nur dann statt, wenn es sich um die Frage der technischen Umsetzung, der Finanzierung oder auch der möglichen Kooperation in PPP-Projekten handelte. Aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten ist die Vorgehensweise sehr verständlich. Der Außendruck der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung hat logischerweise zur Folge, sich zunächst mit den internen Abläufen zu befassen. Dabei ist nicht verwunderlich, dass der Blick auf Wirtschaftsprozesse eher vernachlässigt wurde.

Schon die Frage nach dem Begriff "Wirtschaftsprozesse" stellt klar, dass die Heterogenität des Begriffs impliziert, warum die Wirtschaft bislang nur in seltenen Fällen an der Entwicklung von E-Government-Prozessen beteiligt war. Eine Vielzahl von Sachverhalten und Vorgängen der Wirtschaft spielen sich auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und letztlich lokaler Ebene ab. Die Vielzahl von Bereichen des Wirtschaftslebens erfordern eine klare Eingrenzung des Begriffs, wie sich E-Government-Überlegungen den Wirtschaftsprozessen nähern sollen. Hinzu kommt, dass der Prozessbegriff mit berechtigter Vielschichtigkeit verwendet werden muss. Die Grunddefinition, dass alle Vorgänge mit einem Anfang und einem Ende einen dazwischen gelagerten Prozess haben, lässt es zu, im Plural von Wirtschaftsprozessen zu sprechen.

In der Wirtschaft selber dominiert der Begriff des „Geschäftsprozesses“, der sowohl die internen betrieblichen Belange, als auch den vom industriellen Fertigungsprozess geprägten Vorgang beinhaltet. Der Einsatz von IT verwischt die Grenzen zwischen Prozess, Prozessmodell, Standardisierung und Automatisierung in ein nicht differenzierbares Konglomerat. Die Aufgabe wirtschaftsnaher E-Government-Projekte muss es daher sein, sich mit einem differenzierten Prozessverständnis in die jeweilige Situation einzubinden.

Das vorliegende Konzept knüpft an die bislang unter dem Schlagwort „Kooperationsmodell“ geführte Diskussion an. Während bislang die Ansiedlung von einheitlichen Ansprechpartnern (EAP) im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie an verschiedenen Stellen diskutiert wurde, die miteinander kooperieren, nimmt dieses Konzept einen neuen, integrativen Ansatz.

Das hier vorgeschlagene Integrationsmodell setzt eine Ebene vor dem einheitlichen Ansprechpartner/den einheitlichen Ansprechpartnern an und schafft eine übergeordnete, tatsächlich einheitliche Ebene des Zugangs. Das Integrationsmodell umfasst nämlich die einheitlichen Ansprechpartner, gleich, wo sie angesiedelt sind. Davor wird die Ebene der einheitlichen Anlaufstelle (EAS) geschaltet.

Ausgangspunkt des Integrationsmodells ist die Annahme, dass einheitliche Ansprechpartner für unterschiedliche Lebenslagen geschaffen werden. Diese sind miteinander vernetzt, wie schon das Kooperationsmodell als zentrales Element ausführt. Der Zugang zum für die jeweilige Lebenslage zuständigen einheitlichen Ansprechpartner wird durch die einheitliche Anlaufstelle vereinheitlicht. Diese ist stets „einheitliche Anlaufstelle“ im Wortsinn unabhängig von der jeweiligen Lebenslage. Der Zugang zur Verwaltung reduziert sich somit aus Sicht aller Dienstleistungsempfänger - also Bürger und Wirtschaft gleichermaßen - auf den Zugang zur einheitlichen Anlaufstelle. Darin besteht die zentrale Innovation des Integrationsmodells.

Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass die Diskussion um die Ansiedlung der einheitlichen Ansprechpartner im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie zu eng gefasst ist. Denn ein wirklich integratives Modell, wie das hier vorgestellte, muss weiter gefasst sein. Die Problematik der Zuständigkeiten kann tatsächlich durch die Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle entschärft werden. Denn unabhängig von der Fachzuständigkeit der einheitlichen Ansprechpartner ist es die Funktion der einheitlichen Anlaufstelle, den für die jeweilige Lebenslage zuständigen einheitlichen Ansprechpartner zu ermitteln. Die einheitliche Anlaufstelle hat demnach die Aufgabe einer zentralen Zuständigkeitsprüfung. Dabei bleiben die fachlichen Zuständigkeiten der einzelnen einheitlichen Ansprechpartner im Rahmen der aktuellen Rechtslage ausdrücklich unberührt.

Das Integrationsmodell nimmt Bezug auf die zentralen Forderungen sowohl der vernetzten Verwaltung als auch der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie zum einheitlichen Ansprechpartner. Durch die Schaffung einer vorgelagerten Instanz werden die Ansätze in ein funktionierendes Modell integriert, das zu einer effektiven Problemlösung beiträgt. Denn wie auch in den bisher vorgetragenen Ansätzen zur Verwaltungsreform steht die Lösung der Probleme von Bürgern und Wirtschaft im Mittelpunkt des Integrationsmodells, wobei die gesetzlich verankerten Zuständigkeiten beibehalten bleiben.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass im Rahmen des Integrationsmodells der einheitliche Ansprechpartner im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teilbereich der einheitlichen Anlaufstelle ist. Im politischen Willensbildungsprozess wird zu diskutieren und zu entscheiden sein, ob und dass Bund, Land oder auch Kommunalverwaltungen gleichermaßen einheitlicher Ansprechpartner und einheitliche Anlaufstelle sein können.

Am Beispiel einer Gewerbebeanmeldung wird vorliegend die Funktionstüchtigkeit des Integrationsmodells demonstriert.

## 2 Einleitung

Als Ausgangs- und Zielpunkt eines jeden Konzepts für E-Government im Wirtschaftsumfeld sollte auf die Erwartungshaltung der Unternehmen abgestellt werden. Mit Blick auf die global veränderten Bereiche, in denen sich Unternehmen bewegen, ist verständlich, dass auch hier sehr unterschiedliche Meinungen das Bild prägen. Zwischen dem einerseits global agierenden Unternehmen und dem markttechnisch gesehen ausschließlich lokal agierenden Firmenvertreter, gibt es eine Vielzahl von Differenzierungen, die die Erwartungshaltung eines jeden Unternehmens prägen. Der Unternehmer, dessen Baugenehmigung im Verwaltungsverfahren einer Beschleunigung bedarf, wird einem E-Government-Prozess ein völlig anderes Verständnis entgegen bringen, als der Exportunternehmer, der sich den Anforderungen einer EU-Dienstleistungsrichtlinie und deren Einfluss auf Marktsituationen gegenüber sieht.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen dem Gründer, der über eine einfache Gewerbeanmeldung mit den entsprechenden Finanzierungsmodellen seine Geschäftsidee umsetzen kann und dem sehr detailliert in Verwaltungsprozessen eingebundenen künftigen Unternehmer, der Aufsichts- und Genehmigungsverfahren absolvieren muss, ergeben sich sehr abweichende Bilder. Im täglichen Beratungsgeschäft einer IHK sind es rund 70 bis 80 Prozent Beratungsvolumen, die mit Nicht-E-Government-fähigen Prozessen verbunden sind. Dazu zählen z. B. die eingehenden Erläuterungen der Geschäftsidee, die Feststellung der unternehmerischen Persönlichkeit, die Begleitung eines Business-Plans oder auch die Detaillierung verfahrensrechtlicher Vorschriften, um erste Eingrenzungen von Genehmigungsverfahren zu identifizieren.

Dies eröffnet zwangsläufig die Frage danach, wie vor diesem Hintergrund modernes E-Government aussehen soll. Der Wandel im Unternehmensprozess zeigt sich nachhaltig darin, dass die Pyramide der E-Government-Entwicklung um mehrere Dimensionen erweitert werden muss. Moderne Unternehmen konnten in der Vergangenheit davon ausgehen, dass es eine überschaubare Anzahl von Regelungen für ihre Geschäftstätigkeit gab, dass sie in abteilungs-mäßiger Arbeitsweise Prozesse forttrieben, ihre Mitarbeiter einen lebenslangen Job suchten und ihre Größe eine Voraussetzung für Marktmacht sein würde. Technologie verstand sich vorrangig als Voraussetzung für Veränderungsprozesse.

Heutzutage ist das Eigenverständnis der Unternehmen eher dahingehend ausgerichtet, dass das Hauptprinzip die permanente Innovation ist. Variable und flexible Allianzen von Unternehmen und eine geänderte Philosophie von Mitarbeitern, die innerhalb ihrer Lebensarbeitszeit eine Vielzahl unterschiedlicher Jobs hatten, werden zur Kernphilosophie. Nicht die Größe entscheidet, sondern das punktuelle "Besser sein" innerhalb des Marktes ist Garantie für eine bessere Marktposition. Die Veränderungen werden nicht mehr mit Technologie unterstützt, sondern Technologieveränderungen sind Treiber der prozessualen Weiterentwicklung innerhalb der Unternehmen und Märkte.

Daraus resultiert, dass sich modernes E-Government an einem neuen Verständnis der Wirtschaft über öffentliches Verwaltungshandeln orientieren muss<sup>1</sup>. Statistisches Verwaltungshandeln, die Philosophie eines für alle im Sinne "One Size fits all", das Selbstverständnis, Verwaltungshandeln könne den Maßstab für unternehmerische Reaktionen setzen und die völlige Unabhängigkeit von wirtschaftsprozessualen Veränderungen, dürfte neuen Erwartungserhal-

---

<sup>1</sup> Vgl. Slapio, E-Government – Motor für Wirtschaft und Verwaltung ? S. 15.

tungen weichen. Ein verknüpftes Verwaltungshandeln im prozessualen Sinne, personalisierter Service, 24-Stunden Erreichbarkeit an sieben Tagen in der Woche, die "Citizen knows best" und die übergreifende Zusammenarbeit nicht nur in PPP-Modellen werden richtungweisende Kennzeichen sein, an denen sich auch die deutschen E-Government-Projekte messen lassen müssen.

Nur eine Verwaltungsstrukturreform, die über die interne Prozessbereinigung hinaus, neue modulare Schnittstellen zu differenzierterem Wirtschaftshandeln ermöglicht, kann langfristig die dringend erforderliche Unterstützung der Wirtschaft im E-Government-Dialog ermöglichen.



## 3 Der Weg zur vernetzten Verwaltung

### 3.1 Begriff der vernetzten Verwaltung

Nach der sog. „Speyerer Definition“ ist E-Government die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.<sup>2</sup> Konzeptionell wird E-Government als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien verstanden, wobei der Schwerpunkt des Interesses in der Veränderung der Geschäftsprozesse liegt. Mit dem Ziel einer neuen elektronischen Verwaltungsstruktur knüpft E-Government, wie im Folgenden kurz ausgeführt wird, an die Idee des „New Public Management“ an.

Rechtlich betrachtet stellt sich das so verstandene Verwaltungshandeln verschieden dar, von bloßer Informationstätigkeit und Auskünften im Sinne von § 25 S. 2 VwVfG bis hin zum Verwaltungsakt, § 35 VwVfG, woraus eine entsprechend unterschiedliche rechtliche Bewertung der jeweiligen Handlungen folgt<sup>3</sup>. Zentrale Fragen, die sich im Zusammenhang mit Verwaltungsstrukturen stellen, sind jene nach der Zukunftstauglichkeit und Krisenfestigkeit einerseits und der Bezahlbarkeit andererseits.<sup>4</sup> Ziel ist, dass die Verwaltungsstrukturen zukunftstauglich und krisenfest und gleichzeitig bezahlbar sind.<sup>5</sup> Hier stellt sich E-Government als Instrument zur Veränderung von Geschäftsprozessen und Kommunikationsmethoden dar und kann so als strategisches Instrument zur Stabilisierung und Zukunftssicherung einer verlässlichen Verwaltung eingesetzt werden.<sup>6</sup>

Das eigentliche Ziel ist dabei jedoch nicht die bloße Technisierung der alten Abläufe, sondern die Vernetzung. Im internationalen Vergleich haben sich in „one stop service“ Modellen des E-Government die Möglichkeiten der vernetzten Verwaltung gezeigt. Beispielhaft anzuführen sind hierbei die Niederlande oder Australien.<sup>7</sup> Ziel ist „eine weniger spürbare Verwaltung“.<sup>8</sup> Das Leben der Bürger und der Wirtschaft ist durch administrative Belastungen beschwert, die nunmehr abzubauen sind.<sup>9</sup>

In den 10 Leitlinien der Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW<sup>10</sup> finden sich Antworten die Zukunftsfragen der neuen Dimension von E-Government:

Durch eine Infrastruktur von Kommunikationsverbindungen und Basisdiensten kann ortsungebundenes Arbeiten bei gleichzeitiger Sicherung der hohen Anforderungen an Sicherheit und Vertraulichkeit ermöglicht werden. So kann die Arbeit vieler Verwaltungszweige im Rahmen einer Transformation zu einer vernetzten Verwaltung neu organisiert werden, was zu einer Effizienzsteigerung, Qualitätsverbesserung, dem Abbau bürokratischer Lasten für Bürger und Wirtschaft, sowie der verbesserten Transparenz führen kann. Verbleibende Probleme betreffen

---

2 Zitiert nach Landsberg, S. 5.

3 Schliesky, S. 89.

4 Klaus Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, S. 1; vgl. auch Slapio, Schlanker, schneller, preisgünstiger: müssen eGovernment – Projekte für Unternehmen scheitern? S. 40.

5 Ebda, S. 40.

6 Landsberg, S. 6-7.

7 Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, S. 2.

8 Ebda, S. 4.

9 Ebda, S. 2-3.

10 10 Leitlinien, Informationsbüro d-NRW

die Bereiche Sicherheit, Identifizierung von Personen und Stellen, Authentisierung von Aktionen, Schaffung einheitlicher Strukturen der Aktenführung und elektronischen Archivierung.

Obwohl die vernetzten Strukturen eine intensive Kooperation voraussetzen, erfordern sie keine Veränderung der territorialen Grundstrukturen der öffentlichen Verwaltung. Dennoch sind die vernetzten Strukturen Anregung für das Überdenken der existierenden Strukturen.

Die sich durchsetzende Verwaltungsstruktur wird gekennzeichnet sein durch die Trennung von „Produktion“ und „Vertrieb“ von Leistungen. Kundenkontakt über das Front Office und Leistungserstellung in den Back Offices erlaubt den Zugriff auf alle Verwaltungsleistungen, die in einer Lebenslage oder Geschäftssituation erforderlich sind.

Einheitliche Anlaufstellen werden nach dem Grundsatz „no wrong door“ angeboten. Mögliche Zugangswege können Internetportale, Call Center, Rathäuser oder Verwaltungsagenturen mit persönlichem Service sein. So werden komplizierte Behördenwege abgeschafft und stattdessen sämtliche in der jeweiligen Geschäftssituation bzw. Lebenslage erforderlichen Angelegenheiten an einer Stelle in der Grundstruktur einer „Single-Window-Verwaltung“ erledigt. Unterschiedliche Zielgruppen könne auf unterschiedliche Weise angesprochen werden (Multikanalansatz).

Durch shared services und Teilauslagerungen können Effizienzgewinne erzielt werden, da die Zusammenführung von Leistungen unterschiedlicher Anbieter nicht auf das Front Office beschränkt ist. Über alle Ebenen der Verwaltung hinweg kann so ein integrierter Ansatz ermöglicht werden, der auf der Zusammenführung von Leistungen in den Back Offices wie auch im Front Office beruht.

Die angemessene Ausgestaltung des Angebots von Verwaltungsleistungen wird noch diskutiert. Die öffentliche Verwaltung wird zunehmend als Einheit über die Ebenen hinweg verstanden.

Erst durch die Betrachtung der Arbeitsvorgänge auf der Arbeitsebene der Verwaltung lässt sich die optimale Gestaltung der Prozesse erkennen. Die Modularisierung von Geschäftsprozessen steht im Mittelpunkt der Reorganisation und des Managements.

Die vernetzte Erstellung von Verwaltungsleistungen kann eine Neuregelung der Verantwortlichkeit und der Zuständigkeit erforderlich machen. Ein einheitlicher Geschäftsprozess kann sich über mehrere Stellen erstrecken, so dass diese jeweils zum Teil verantwortlich sind.

Die vernetzte Verwaltung beruht auf der Standardisierung, wobei die Interoperabilität schwer erreichbar ist. Sie kann nur durch ebenenübergreifend abgestimmtes Handeln erreicht werden.

Möglichkeiten und Grenzen der vernetzten Verwaltung sind durch konzeptionell sorgfältige Modellversuche im Rahmen neuartiger Entwicklungsverbünde zu erschließen. Dabei sollten diejenigen Stellen der Verwaltung verantwortlich sein, die die Ausrichtung der neuen Abläufe und Organisationsstrukturen auf das eigentliche Geschäft zu verantworten haben.<sup>11</sup>

### 3.2 Die vernetzte Verwaltung im System des „new public management“

E-Government wird bisweilen als „weit verbreitetes, globales Phänomen - und ein in allen Industriestaaten akzeptiertes Leitbild“ bezeichnet.<sup>12</sup> So wird der Einsatz moderner Informationstechnologie weithin als Instrument zur Verbesserung des Regierens und Verwaltens gesehen.<sup>13</sup> Das Neue Steuerungsmodell (NSM) ist die für die deutsche Kommunalverwaltung entwickelte Ausprägung des New Public Management. Dabei handelt es sich um eine Veränderungsphilosophie der westlichen Industriestaaten, die darauf abzielt, Verwaltungen durch den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Methoden zu modernen Dienstleistern umzubauen.<sup>14</sup>

Bislang wurden die Erwartungen der Leistungsempfänger im Hinblick auf die oftmals herrschende Umständlichkeit der Leistungsbeantragung häufig enttäuscht, während die Potenziale der Informationstechnologie hinsichtlich ihrer Gestaltungspotenziale nicht ausgeschöpft sind.<sup>15</sup> Während es in der Vergangenheit für den Bürger schwer war, die Zuständigkeiten in der Verwaltung zu erkennen und der Gang zur Verwaltung beschwerlich und zeitaufwendig war, hat die Verwaltung seitdem versucht, mittels Bürgerberatung, Dezentralisierung und einem positiveren Erscheinungsbild dem Bürger entgegenzukommen.<sup>16</sup> Auch im Rahmen der Neugestaltung durch E-Government muss berücksichtigt werden, dass aus Sicht des Bürgers die hoheitlichen Vorgänge von den privatrechtlich geregelten häufig nicht zu unterscheiden sind. Unabhängig von der Frage nach hoheitlichem oder privatrechtlichem Handeln und unabhängig von den Verwaltungsebenen von Bund, Land und Kommune möchte der Bürger lediglich sein Problem gelöst haben.<sup>17</sup> Dabei soll nicht die Zuständigkeit der Verwaltungseinheiten im Mittelpunkt stehen, sondern vielmehr die Anliegen der Kunden der Verwaltung.

Die Kommunikation im Internet ist geprägt von Portalen, die zugleich technisches Instrument und Ausdruck eines spezifischen Denkens sind. Sie eröffnen den Zugriff auf integrierte Inhalte, also Informationen, Anwendungen, Prozesse und Personen. Portale sind ein Mittel, um Inhalte effektiv und sachgerecht zu erschließen. So wird die Suche, Filterung, Kategorisierung und Aufbereitung einer Fülle von Informationen ermöglicht, ohne dass eine Informationsüberflutung („information overload“) erzeugt wird.<sup>18</sup> Auch im Bereich des E-Government spielen Portale eine immer größere Rolle, und finden sich daher auch in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.<sup>19</sup> Als Eigenschaften von Portalen werden Verbindung und Integration, Individualisierung, und das Schaffen von Transparenz identifiziert.<sup>20</sup>

Zunächst ist es möglich, dass sich die Modifikationen auf die Verwendung von Portalen für den Verwaltungszugang beschränken. Dabei wird der Bürgerkontakt durch die Front-Offices wahrgenommen, die in Portalen zusammengefasst sind. Demgegenüber findet die eigentliche Sacharbeit, wie bisher, dezentral in fachlich spezialisierten Back-Offices statt. So wird zwar der Zugang zur Verwaltung über Portale gebündelt, an der eigentlichen Verwaltungsarbeit in den Back-Offices ändert sich jedoch nichts. Bisher konzentrierte sich die Verwaltungsmodernisierung vorrangig auf eine Umgestaltung des Front-Office, um eine größere Bürgernähe zu errei-

---

12 Boehme-Neßler, S. 651.

13 Ebda.

14 Vgl. zur Definition von NSM: Bals/Hack, S. 163-164.

15 Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, S. 1.

16 Landsberg, S. 11-12.

17 Ebda, S. 7.

18 Boehme-Neßler, S. 651.

19 Ebda.

20 Ebda, S. 652.

chen.<sup>21</sup> Doch die bisherige Entwicklung entspricht nicht der Logik der Portale, denn das eigentliche Potenzial der Verwaltungsreform liegt in der Neugestaltung der Prozesse im Back Office.<sup>22</sup> Es geht nämlich nicht um die bloße Bündelung des Zugangs, sondern um eine weitreichende sachliche Integration.<sup>23</sup> Eine wirkliche Umsetzung der Vernetzung in der Verwaltung hat also die Veränderung ihrer Grundlagen zur Folge, denn mit der Umgestaltung der Kommunikationsformen erfolgt auch eine Umgestaltung der verwaltungsinternen Organisationsstruktur. Nur so wird sich die Verwaltung in eine vernetzte, elektronische Form begeben können. Innerhalb der Verwaltung werden sich selbständige Einheiten bilden.<sup>24</sup>

Ähnlich zielt das betriebswissenschaftliche Konzept des New Public Management darauf ab, dass verwaltungsintern ein Wettbewerb zwischen dezentralen, selbständigen Einheiten stattfindet. Im Zuge der beschriebenen Veränderungen der Organisationsstrukturen werden auch die internen hierarchischen Strukturen durch Interaktions- und Verhandlungsprozesse ersetzt werden. Statt in hierarchischen Strukturen wird in Netzwerkstrukturen auf der Ebene von „peer to peer“ oder „client to server“ kommuniziert. Diese Art der Kommunikation ist auf die Kooperationsbereitschaft der Akteure angewiesen. Es ist in der Literatur bereits darauf hingewiesen worden, dass die klassischen Instrumente der Verwaltung, Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen, auf hierarchische Strukturen zugeschnitten sind und daher in Netzwerken nicht funktionieren. Damit, so die Annahme, verliere auch das Recht an Bedeutung, denn die Logik des Rechts entspreche nicht dem Bild des flexiblen, enthierarchisierten Steuerungselement einer vernetzten Verwaltung. Stattdessen werden Zielvereinbarungen, Anreizsysteme, Budgetierungen und Controlling als Steuerungselemente vorgeschlagen.<sup>25</sup>

Im Verhältnis der Verwaltung zur Wirtschaft stehen Konzepte wie eVergabe im Raum<sup>26</sup>. Insbesondere im Bereich der Vergabe liegen erhebliche Kosten- und Prozessoptimierungspotenziale. Hinter eVergabe steht die elektronische Abwicklung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und dem gesamten Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

### 3.3 Prozessorganisation

In der vernetzten Verwaltung steht der Prozess im Mittelpunkt. Dies wird durch die gezielte Nutzung der Informationstechnologie ermöglicht. Denn Informationstechnologie kann bisher unbekannte Prozessvarianten in die Überlegung integrieren, wie Verwaltungshandeln neu gestaltet werden kann. Die Aufbau- und Zuständigkeitsorganisation tritt dabei in den Hintergrund, der Ablauf hingegen ins Zentrum des Prozesses. Kerndatenbestände führen zu einer Nutzbarmachung der entsprechenden Prozesse. Ziel ist die Ergebnisorientierung der Prozesse. Dies erfordert eine Neuorientierung der Behörden. Die Zuständigkeitsgrenzen werden dabei überwunden.<sup>27</sup>

---

21 Ebda, S. 652.

22 Landsberg, S. 3, vgl auch Klinger, VM 2007, S. 206f

23 Boehme-Neßler, S. 652.

24 Ebda, S. 654.

25 Ebda.

26 vgl. auch Slapio, Schlanker, schneller, preisgünstiger: müssen eGovernment – Projekte für Unternehmen scheitern? S. 40.

27 Landsberg, S. 50.

## 4 Verwaltungshandeln

### 4.1 Integration von Verwaltungshandeln

Eine nachhaltige Integration von Verwaltungshandeln findet nicht vorrangig an der Kundenschnittstelle im Front Office statt. Vielmehr haben diejenigen Ansätze eine integrativere Wirkung, die an der jeweiligen Lebenslage ausgerichtet sind und die insofern jeweils erforderliche Verwaltungstätigkeit zur Verfügung stellen.<sup>28</sup> So sind auf zwei Ebenen weit reichende Veränderungen möglich, die bisweilen als „integriertes E-Government“ bezeichnet werden: Zunächst ist ein „information sharing“ zwischen den Back-Offices denkbar, wobei im Folgenden noch zu behandelnde datenschutzrechtliche Probleme zu beachten sind. Darüber hinaus kann auch eine Verflechtung verschiedener Back Offices mehrerer Instanzen zur Integration von Geschäftsprozessen beitragen, was bisweilen als „deep E-Government“ bezeichnet wird.<sup>29</sup> Eine Einteilung der Prozesse in Module ermöglicht die Wiederverwendung von Prozessmodulen durch „shared services“ wie zum Beispiel zwischen Kreis und Gemeinde. Dabei können Teile von Geschäftsprozessen an spezialisierte Dritte überantwortet werden, oder, soweit das Modul keinen hoheitlichen Charakter hat, können Private dieses übernehmen. Dieser Themenkreis wird im Folgenden unter der Überschrift Outsourcing (Abschnitt 4.3) näher beleuchtet. Ferner werden neue Möglichkeiten des Public Private Partnership eröffnet.<sup>30</sup> Eine derartige Modularisierung von Geschäftsprozessen bietet eine Reihe von Vorteilen. Komplexe Verfahren mit einer Vielzahl von Anlaufstellen, wie etwa das unten (Abschnitt 8) dargestellte Genehmigungsverfahren, können so strukturiert werden, dass eine kollegiale oder sternförmige Bearbeitung möglich ist. Dazu bieten sich beispielsweise IT-Plattformen an, über die die an dem Verfahren Beteiligten interagieren. Ein solches Verfahren kann darüber hinaus transparent ausgestaltet werden, und aktive Beteiligungsmöglichkeiten der Adressaten bieten.<sup>31</sup>

Die Idee der digitalen Netze legt eine andere Logik zugrunde als bisher die Verwaltung bestimmende hierarchische Strukturen. Wird also eine Vernetzung der Verwaltung vorgenommen, so wird sich auch die Verwaltung in diese Netz-Logik begeben. Dadurch werden die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsrecht verändert, und die öffentlichen Verwaltungen werden zu Netzwerkorganisationen. Portale sind ein Instrument individueller Kommunikation zwischen zwei Beteiligten. Durch den Einsatz von Portalen im Verwaltungshandeln wird diese Art der Kommunikation auch in eine stärkere Präsenz von informaler Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger münden. So werden auch in das Verwaltungsverfahren immer mehr kooperative Elemente integriert, was zu einer fortschreitenden Individualisierung der Beziehung zwischen Staat und Bürger/Wirtschaft führt.<sup>32</sup>

Generell erhöhen Portale die Transparenz, indem sie Daten filtern und kategorisieren. So werden neue Zugänge auf bisher intransparente Wissensbestände und Prozesse eröffnet. Die Transparenz des öffentlichen Sektors wird also durch Portale verbessert, und diese Transpa-

---

28 Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken S. 5.

29 Ebda, S. 5 - 6.

30 Ebda, S. 6.

31 Ebda.

32 Boehme-Neßler, S. 653.

renz erlaubt mehr Kontrolle und Überwachung („trace and track“) der Verwaltungsvorgänge. So kann die Verwaltungseffizienz gefördert werden.<sup>33</sup>

## 4.2 Zugangseröffnung

Der Begriff „Zugang“ stellt auf die objektiv vorhandene technische Kommunikationseinrichtung ab, also z.B. darauf, ob ein elektronisches Postfach – sei es auf Behörden- oder auf Kunden- seite – überhaupt adressierbar ist. Es ist immer der „Empfänger“, der tätig werden muss, um diesen Zugang erst einmal zur Verfügung zu stellen („zu eröffnen“). Der Gesetzgeber unterscheidet hinsichtlich des Empfängers nicht, ob es sich dabei um die Verwaltung oder deren Kunden, sei es der Bürger, die Wirtschaft oder sonstige Gewerbetreibende handelt.

Dies wirft die Frage auf, unter welchen Umständen ein Absender einer elektronischen Kommunikation davon ausgehen darf, dass der Empfänger, sei es eine Behörde, der Bürger oder ein Wirtschaftsunternehmen, den Zugang geschaffen und formal eröffnet hat. Die Zugangseröffnung kann ausdrücklich oder konkludent erfolgen. Dies ist im Einzelfall zu entscheiden.

Durch die Formulierung des § 3 a) Abs. 1 VwVfG-Bund, dass der Zugang eröffnet ist, „soweit“ der Empfänger dies ermöglicht hat, wird zunächst deutlich, dass mit der Vorschrift weder für die Verwaltung, die Wirtschaft noch für den Bürger der Zwang verbunden ist, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Daten zu eröffnen. Denn längst nicht alle Behörden oder Bürger verfügen über die technische Ausstattung, die für die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr erforderlich ist<sup>34</sup>. Konsequenter Weise ist zu argumentieren, dass ein Zwang zur Nutzung der Internet- und Signaturtechnik für viele Bürger und Behörden eine Überlastung bedeuten würde<sup>35</sup> und daher eine Zugangseröffnung auch ausgeschlossen sein kann.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ (Stand: 1. März 2007) beschäftigte sich im Rahmen der Beschreibung eines vorläufigen Anforderungsprofils für einheitliche Ansprechpartner u.a. mit den Themen Genehmigungsfiktion, Zugangs- und Bekanntgabefiktion. Dabei wurden die Folgen einer Einschaltung eines einheitlichen Ansprechpartners auf verfahrensrechtliche Fristen und Ereignisse untersucht. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang etwa die Rechtsinstitute der Zugangsfiktion (eine Erklärung/Unterlage des Dienstleisters gilt als der Behörde zugegangen, sobald sie dem einheitlichen Ansprechpartner vorliegt) und der Bekanntgabefiktion (der Verwaltungsakt gilt ab bestimmtem Zeitpunkt nach Übergabe an den einheitlichen Ansprechpartner als bekannt gegeben) mit Blick auf die in Art. 13 Abs. 4 der EU-Dienstleistungsrichtlinie geforderten Genehmigungsfiktion. Die Kommission hat bereits klargestellt, dass die als einheitlicher Ansprechpartner eingesetzte Stelle behördlich festgesetzte Fristen auch durch Einreichen der Dokumente und Formulare beim einheitlichen Ansprechpartner einhalten können muss.

## 4.3 Zuständigkeit und Outsourcing

Im Zuge der Maßnahmen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung der Verwaltung wird bisweilen eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen für notwendig gehalten. So erst werden grenzüberschreitende Lösungen gefunden, die über

---

33 Ebda.

34 Skrobotz, VR 2003, S. 397

35 Rosenbach, S. 163



Raum, Zeit und Organisation hinaus Verwaltungstätigkeit anbieten können. Die Erreichbarkeit von Personen, Abläufen, Daten und Objekten wird grundlegend verändert und institutionelle Abgrenzungen können überwunden werden.<sup>36</sup> Im Bereich der Zuständigkeitsordnung der Verwaltung wird die Auswirkung der Umgestaltung deutlich sichtbar. Innerhalb der Verwaltung ist die Zuständigkeitsverteilung kompliziert und hoch ausdifferenziert.

Die immer stärkere Zersplitterung der Kompetenzordnung jedoch beeinflusst die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, da die funktionale Überdifferenzierung eine perspektivische Verengung sowie operative Überschneidungen zur Folge hat. Das für Portale typische Integrationsdenken jedoch steht im Gegensatz zur Zuständigkeitsordnung der öffentlichen Verwaltung, in der jede einzelne Verwaltungseinheit einen genau definierten Aufgabenbereich hat. Mit dem Fortschreiten des Portaldenkens in der Verwaltung werden entsprechend die Zuständigkeiten modifiziert. Dies gilt nicht nur für die örtliche, sondern auch die sachliche Zuständigkeit. Im Rahmen des Portal-Denkens ist eine effizientere Zuständigkeitsverteilung möglich, da die Bündelung und gleichzeitige Flexibilisierung realisiert werden kann. So sind auch mehrfache Zuständigkeiten und flexible sachliche Zuständigkeiten vorstellbar.<sup>37</sup>

In der Metropolregion Hamburg wurde, unter Rückgriff auf ein Pilotprojekt des Landkreises Bad Segeberg, die Idee verfolgt, den Bürgern kundenfreundlichere Dienstleistungen durch die Überwindung der örtlichen Zuständigkeitsgrenzen anzubieten. Beim Umzug eines Bürgers innerhalb der Metropolregion sollen die damit verbundenen Behördengänge unabhängig von der Wegzugs- und der Zuzugsgemeinde vorgenommen werden können. Ebenso soll auch die Umschreibung des Kraftfahrzeugs einschließlich der Ausstellung neuer Kennzeichen und Fahrzeugpapiere dort erfolgen können.<sup>38</sup> Während der herkömmliche Prozess der einwohnermelderechtlichen Ummeldung eine Abmeldung bei der Wegzugsgemeinde und eine Anmeldung bei der Zuzugsgemeinde erfordert, kann dieses Verfahren mit elektronischer Unterstützung dahingehend vereinfacht werden, dass der Bürger sich bei irgendeiner Gemeinde, die weder Zuzugs- noch Wegzugsgemeinde sein muss, melden kann. Dort werden seine Daten aufgenommen und geändert, wobei der Sachbearbeiter Zugriff auf die Daten der Wegzugs- und der Zuzugsgemeinde hat, die er nutzt und gleichzeitig aktualisiert.<sup>39</sup>

Die Auslagerung von Funktionen und Ausführung durch private Unternehmen kann sich für viele Gemeinden anbieten. Im Bereich der Informationstechnologie bezieht sich die Auslagerung häufig auf die Nutzung von fremden Rechenzentren, wobei der Vertragsgegenstand die Nutzung von Kapazität auf einem Rechner ist. Für den Internetauftritt der Gemeinde wird so extern der Access zum Internet erbracht, wie auch E-Mail und Hosting-Leistungen. Ferner ist auch in der Bereitstellung eines elektronischen Marktplatzes für das Beschaffungswesen ein Fall von Outsourcing zu sehen. Wichtig im Bereich des IT-Outsourcing durch öffentliche Einrichtungen ist die Beachtung der vergaberechtlichen und kartellrechtlichen Vorschriften.<sup>40</sup> Ein umfassendes Outsourcing von E-Government Aktivitäten ist allerdings aufgrund der rechtlichen Vorgaben insbesondere im Bereich der hoheitlichen Aufgaben nicht möglich. Ferner ist die

---

36 Schliesky, S. 90.

37 Boehme-Neßler, S. 652.

38 Lenk, S. 7.

39 Boehme-Neßler, S. 652.

40 Landsberg, S. 175.

Gewinnausrichtung der Aktivitäten in Bereichen wie der Daseinsfürsorge nur bedingt zu verwirklichen.<sup>41</sup>

#### 4.4 Standardisierung und Abstimmung

Um die unterschiedliche informationstechnische Lösung von Prozessschritten innerhalb eines Geschäftsprozesses zu vermeiden, ist innerhalb der Verwaltung sicherzustellen, dass eine Harmonisierung stattfindet. So lassen sich Module bilden, die dann in dem jeweils neuen Geschäftsprozess genutzt werden können und nicht neu entwickelt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Middleware“ als einheitliche Schnittstelle von Transport- und Applikationsebene zu erwähnen.<sup>42</sup>

#### 4.5 Beherrschbarkeit der Vernetzung

Die Beherrschbarkeit der Vernetzung bezieht sich auf die Steuerbarkeit der Prozessabläufe. Im Rahmen von elektronischen Geschäftsprozessen bedarf es einer horizontalen wie vertikalen Zusammenarbeit von Behörden und Behördenbereichen, wobei theoretisch auch eine sternförmige Prozessdarstellung d.h. Zusammenarbeit möglich ist. Der Geschäftsprozess ist nicht mehr an den Zuständigkeiten, sondern der schnellstmöglichen Ergebnisorientierung ausgerichtet. So sollen eine Vernetzung organisatorisch bisher getrennter, aber fachlich zusammenhängender Abläufe zu Prozessketten zusammengefügt werden.<sup>43</sup>

---

41 Ebda, S. 90-91.

42 Ebda, S. 70-71.

43 Ebda, S. 50.



## 5 Allgemeine Darstellung einer einheitlichen Anlaufstelle

Im folgenden Abschnitt sollen die entscheidenden Kennzeichen einer einheitlichen Anlaufstelle allgemein dargestellt werden. Zentrale Aspekte sind dabei der Multikanalzugang, die Problematik der semantischen Eindeutigkeit und die Stellung der einheitlichen Anlaufstelle als Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Verwaltung. Ferner wird verdeutlicht, dass die Bürgerämter weiterhin beibehalten werden sollen. Es stellt sich so eine klare Abgrenzung zwischen einheitlicher Anlaufstelle und einheitlichem Ansprechpartner dar, die an dieser Stelle bereits verdeutlicht werden soll.

### 5.1 Multikanalzugang

Das Bürgerbüro ist ein Schritt hin zur einheitlichen Anlaufstelle, die ihren Kunden Verwaltungsdienstleistungen zur Verfügung stellt und sich nicht ausschließlich an Ämterstrukturen und Zuständigkeiten orientiert. In der Weiterentwicklung zur einheitlichen Anlaufstelle ist der Multikanalzugang ein entscheidendes Element. Informationen, Dienste und Verwaltungsleistungen sind dann online, telefonisch, oder durch persönlichen Kontakt zugänglich. Dementsprechend wird auch im Ausland vom Zugang zu Informationen, Verwaltungsleistungen und Dienstleistungen auf verschiedenen Kanälen gesprochen (zitiert wird z.B. Lasserre, „administration à accès pluriel“<sup>44</sup>) oder auch entsprechende Ansätze in den Niederlanden und Kanada.<sup>45</sup> Es entsteht so ein sich ergänzendes Nebeneinander von physischen und virtuellen Schaltern, nicht hingegen wird das Ziel verfolgt, alle Leistungen ausschließlich im Internet anzubieten.<sup>46</sup> Die Problematik des Zugangs, die bisweilen unter dem Stichwort „digital divide“ diskutiert wird, stellt sich somit nicht mehr.<sup>47</sup>

### 5.2 Europaweites Problem der semantischen Eindeutigkeit

Im Rahmen der Erreichbarkeit der einheitlichen Anlaufstelle stellt sich die gleiche Problematik dar, wie sie für den einheitlichen Ansprechpartner gilt (vgl. Abschnitt 6). Auf der Ebene der Web-Adresse muss darauf geachtet werden, dass das Portal als solches für ausländische EU-Bürger erkennbar ist. Der deutsche Begriff des „einheitlichen Ansprechpartners“ wird ausländischen EU-Bürgern nicht notwendigerweise geläufig sein. In England wird vom „single point of contact“ gesprochen, in Frankreich vom *guichet unique*.<sup>48</sup> Für den einheitlichen Ansprechpartner wird eine europaweite Portal-Lösung ähnlich dem Portal der EU ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) vorgeschlagen, da die Seite den Einstieg für Nutzer in dessen jeweiliger Landessprache anbietet und auf eine sprachlich entsprechend gestaltete Unterseite mit Informationen über den jeweiligen Mitgliedstaat verlinkt.<sup>49</sup> Auch im Rahmen des Portals der einheitlichen Anlaufstelle ist dieses Problem zu berücksichtigen, denn auch hier werden Dienstleister aus dem EU-Ausland Informationen suchen.

---

44 Lenk, Integrierte Dienstleistungszentren - ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?, S. 8; Lenk, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe (zitiert: *Rapport Lasserre: L'Etat et les technologies de l'information et de la communication: vers une administration à accès pluriel*, Paris 2000).

45 Lenk, Integrierte Dienstleistungszentren - ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?, S. 8.

46 Ebda.

47 Lenk, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe

48 Speyer Gutachten, S. 207-209.

49 Ebda, S. 209.

Weiterhin stellt sich auf der Sprachebene das Problem, dass es um mithin komplexe Genehmigungsverfahren geht. Es wäre ein großer Aufwand, alle Informationen und Beratungsangebote in allen EU-Amtssprachen bereitzustellen. Da es sich jedoch bei der Sprachenvielfalt um einen der Grundwerte der EU handelt, darf diese Problematik nicht übergangen werden.<sup>50</sup>

### 5.3 Kommunikationsschnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft

Hinsichtlich der Zielgruppen ist eine Differenzierung dahingehend erforderlich, dass der „single window“ Zugang auf diese spezifisch zugeschnitten wird. Dazu kann zwischen Gelegenheitskunden, Dauerkunden (z.B. beim Arbeitsamt, Ausländeramt), einfachen Steuerbürgern, Unternehmen, und professionellen Verwaltungsmittlern (Steuerberater, Autohändler, Notar) unterschieden werden. Hier kann auch eine Unterscheidung nach bevorzugten Zugangswegen ermittelt werden.<sup>51</sup>

Grob lassen sich die vorgenannten in Bürger einerseits und Wirtschaft andererseits einteilen. Vorliegend interessant ist insbesondere die letztgenannte, da es um eine Kommunikationsschnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft geht.

### 5.4 Beibehaltung von klassischen Bürgerämtern und zuständigen Stellen

In diesem Rahmen bleiben die klassischen Bürgerämter und zuständigen Stellen erhalten. Neben das Konzept des Multikanal-Zugangs tritt der einheitliche Zugang zu Leistungen, die in der jeweiligen Lage erforderlich sind, und zwar von derselben Stelle. Dies führt wiederum zum sog. „Single-Window-Service“ eines Portals.<sup>52</sup>

### 5.5 Abgrenzung/Differenzierung von einheitlicher Anlaufstelle und einheitlichem Ansprechpartner

An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass die einheitliche Anlaufstelle weiter gefasst ist als der einheitliche Ansprechpartner der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in im Folgenden (Abschnitt 6) näher dargestellt wird. Die einheitliche Anlaufstelle verfolgt vielmehr das Ziel eines Integrationsmodells, in dem ein gemeinsames Portal (einheitliche Anlaufstelle) zur Verfügung gestellt wird, die die jeweilige Zuständigkeit eines einheitlichen Ansprechpartners für jede Lebenslage nach derzeitiger Rechtslage ermittelt.

---

50 Ebda, S. 205-206.

51 Lenk, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe.

52 Lenk, Integrierte Dienstleistungszentren - ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?, S. 8.

## 6 Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und der einheitliche Ansprechpartner

Ein zentraler Baustein im E-Government Konzept der EU-Kommission ist die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>53</sup>). Sie trat am 28. Dezember 2006 in Kraft und ist von den Mitgliedsstaaten innerhalb von 3 Jahren in jeweils nationales Recht umzusetzen.

### 6.1 Zielsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Ziel der Richtlinie ist es, die rechtlichen und administrativen Hindernisse für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen, damit bis 2010 ein echter Dienstleistungsbinnenmarkt entstehen kann. Nationale bürokratische Vorschriften werden als wesentliches Hindernis für grenzüberschreitende Dienstleistungstätigkeiten ausgemacht.

Ab dem 29.12.2009 sind ein oder mehrere einheitliche Ansprechpartner als Kontaktstellen vorgesehen, bei denen die Dienstleistungserbringer aus EU-Mitgliedstaaten die Verwaltungsverfahren zentral abwickeln können. Der Bürger und Unternehmen sollen sich nicht an unterschiedliche Behörden, Einrichtungen und Instanzen wenden müssen. Vielmehr wird eine Einheitlichkeit des Ansprechpartners aus Sicht des Dienstleisters verlangt. Gemäß Art. 8 Nr. 1 müssen die Mitgliedstaaten alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, so gestalten, dass sie im Fernweg und elektronisch beim betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der zuständigen Stelle abgewickelt werden können.<sup>54</sup>

### 6.2 Begriff des einheitlichen Ansprechpartners - Abgrenzung zur „Einheitlichen Anlaufstelle“

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) sieht vor, dem Dienstleister zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung seiner Tätigkeit eine Kontaktstelle zur Verfügung zu stellen, über die er alle Verfahren und Formalitäten abwickeln kann („Einheitlicher Ansprechpartner“ / EAP). Die konkreten Aufgaben dieses einheitlichen Ansprechpartners ergeben sich in der Richtlinie aus Art. 6, 7, 8, 11 Abs. 3 und – optional – Art. 21. Dort können Dienstleister Informationen beziehen und die mit ihrer Tätigkeit zusammenhängenden Verwaltungsverfahren abwickeln.<sup>55</sup> Bei dem einheitlichen Ansprechpartner handelt es sich also um einen Verfahrenspartner für Dienstleistungserbringer, der sowohl Informations- als auch Koordinationsaufgaben wahrnimmt. Daraus ergibt sich, dass der einheitliche Ansprechpartner folgende Aufgaben wahrnehmen soll:

- Verfahrenspartner für Dienstleistungserbringer  
    Informationsaufgaben; Koordinationsaufgaben; Entgegennahme von Änderungsmitteilungen
- Informationsaufgaben gegenüber Dienstleistungsempfängern

---

<sup>53</sup> Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.12.2006

<sup>54</sup> Schliesky, S. 91.

<sup>55</sup> Windoffer, S. 496.

### 6.3 Mindestanforderungen an den einheitlichen Ansprechpartner

Nach Art. 6, 8 I der Dienstleistungsrichtlinie müssen Dienstleister die Möglichkeit erhalten, über die Kontaktstellen sämtliche Verfahren und Formalitäten im Vorfeld und während der Dienstleistungstätigkeit abzuwickeln. Eine Beschränkung auf bestimmte Verfahrensschritte findet dabei nicht statt.<sup>56</sup> Der einheitliche Ansprechpartner leitet die Verfahrenskorrespondenz zwischen dem Dienstleister und der zuständigen Behörde weiter. Ferner tritt er als „Verfahrenspartner“ des Dienstleisters im Interesse einer zügigen Verfahrensabwicklung auf und wird vermittelnd und unterstützend tätig, ohne jedoch in die Kompetenzen der Fachbehörden einzugreifen.<sup>57</sup>

Gemäß Art. 7 ist der einheitliche Ansprechpartner Front Office und Verfahrenspartner für Informationsersuchen von Dienstleistern und Dienstleistungsempfängern. Gemäß Art. 7 Abs. 1 sind bestimmte Informationen, wie die Benennung der abzuwickelnden Verfahren und der zuständigen Stellen, selbst zu erteilen.<sup>58</sup> Art. 7 Abs. 2 umfasst allgemeine Rechtsauslegungs- und Rechtsanwendungsfragen, nicht jedoch Beratung in Einzelfragen.

Aus Art. 11 Abs. 3 ergibt sich die Verpflichtung des einheitlichen Ansprechpartners zur Entgegennahme von bestimmten Informationen nach Genehmigungserteilung. Dadurch erweitert sich der Pflichtenkreis des einheitlichen Ansprechpartners über den Abschluss des Genehmigungsverfahrens hinaus. Aus Art. 11 Abs. 3 folgt, dass der einheitliche Ansprechpartner nach der Genehmigungserteilung als Kontaktstelle insbesondere bei Verfahren nachträglicher Kontrolle zur Verfügung steht.

### 6.4 Abgrenzung „Service-115“

Der Service -115 hat die Bürgerruf-Nummer 311 in New York City und anderen Städten der USA zum Vorbild.<sup>59</sup> Der Service -115 soll ein bundesweit einheitlicher Zugang zu den Dienstleistungen der Verwaltung sein. Er soll allen Bürgern und der Wirtschaft zur Verfügung stehen, um Informationen abzurufen, Mitteilungen zu machen oder Dokumente anzufordern.<sup>60</sup>

Das Innovationspotenzial von Service-115 wird in der Infrastruktur identifiziert, die durchgängig die Internet- und Telekommunikationswelt mit den Back-Office-Prozessen der Verwaltung verbindet. So entsteht eine sogenannte Overlay-Struktur über dem, was bereits vorhanden ist. Alle bestehenden und zukünftigen Kommunikationsnetze, Endgeräte, Medienformate wie auch bestehende Call-Center oder Verwaltungsportale können hier angekoppelt werden, um miteinander zu kommunizieren.<sup>61</sup>

### 6.5 Begriff der Einheitlichkeit

Der Begriff „einheitlich“ im Sinne der Richtlinie ist subjektiv zu verstehen, wobei aus der Sicht des Dienstleisters derselbe Ansprechpartner dauerhaft zur Verfügung stehen soll. Dabei bleibt die Anzahl der Kontaktstellen im Verwaltungsbezirk, der Ansiedlungsebene im Staatsaufbau

---

<sup>56</sup> Windoffer, S. 496, vgl. auch Siegfried, S. 175.

<sup>57</sup> Windoffer, S. 496.

<sup>58</sup> Ebda.

<sup>59</sup> Historie + Zukunft, FOKUSInnovation 3-2007, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme.

<sup>60</sup> Service-115 - Schlüssel zum modernen Staat, FOKUS Innovation 3-2007, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme

<sup>61</sup> Popescu-Zeletin, Think Big - Start small.

sowie der Institution (z.B. Verwaltungsbehörden, Kammern, Private) den Mitgliedstaaten überlassen.<sup>62</sup>

Nach dem Wortlaut kann die Formulierung „einheitlich“ in Art. 6 Satz 1 durchaus unterschiedlich definiert werden: Ein absolutes Verständnis von „einheitlich“ würde bedeuten, dass – bezogen auf die betreffende Gebietskörperschaft bzw. Gliederungseinheit im Staatsaufbau – physisch-real nur „ein einziger“ Ansprechpartner eingerichtet wird. Im Ergebnis wird die Wortlautauslegung als nicht eindeutig bewertet. So ist eine Heranziehung der weiteren Auslegungsmethoden erforderlich.<sup>63</sup> Bei systematischer Auslegung ergeben sich nur wenige Anhaltspunkte, die einen Hinweis auf die Interpretation des Begriffs „einheitlich“ erlauben.<sup>64</sup> Die historische Auslegung hingegen führt zu einem eindeutigeren Ergebnis, das die Interpretation im subjektiven Sinne stützt.<sup>65</sup> Als Ergebnis werden folgende organisatorische Rahmenvorgaben identifiziert: Der Begriff „einheitlich“ ist subjektiv, also aus der Sicht des Dienstleisters zu verstehen. Der Ansprechpartner muss also für diesen einheitlich sein und es muss ihm dieselbe Kontaktstelle zur Verfügung stehen. Hinsichtlich der Ebene im Staatsaufbau sind damit keine besonderen Vorgaben verbunden. Ferner besteht kein Homogenitätsgebot hinsichtlich der institutionellen Ansiedlung in den Mitgliedsstaaten und auch die Anzahl der Kontaktstellen ist nicht beschränkt.<sup>66</sup>

## 6.6 Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners

Für die Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners kommen neben der Verwaltung (Bund/Land/Kommune) mehrere Konstellationen in Betracht. Neben den IHKn für Handelsgewerbe kommen die Handwerkskammern für Handwerksberufe und die speziellen Berufskammern, z. B. Rechtsanwalts-, Steuerberater-, Wirtschaftsprüfer-, Patentanwalts-, Heilberufs- (Ärzte-, Zahnärzte-, Tierärzte-, Apotheker-), Architekten-, Ingenieur- sowie Kursmaklerkammern in Betracht.<sup>67</sup> Im Kammerbezirk können die einheitlichen Ansprechpartner entweder zentral oder bei den jeweiligen Geschäftsstellen angesiedelt werden.<sup>68</sup>

Den Kammern ist jeweils ein bestimmter Aufgabenkreis zugewiesen, der in den Kammergesetzen kodifiziert ist (vgl. z.B. § 1 IHKG). Darüber hinaus können den Kammern weitere Aufgaben übertragen werden (vgl. z.B. § 91 Abs. 1 HandwO) oder es besteht die Möglichkeit, durch Gesetz oder Rechtsverordnung weitere Aufgaben zuzuweisen (z. B. § 1 Abs. 4 IHKG, § 224 a BRAO).<sup>69</sup>

Die Art der Aufgaben muss sich jedoch in das bisherige Aufgabenspektrum der jeweiligen Kammer einfügen. Unter Beachtung dieser Kriterien ergibt sich auch für die Zuweisung der Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners, dass die Aufgaben wesensmäßig mit den Kammerangelegenheiten übereinstimmen müssen. Bei der Abwicklung von Verfahren und Formalitäten im Zusammenhang mit Zulassungen und Eintragungen ist eine solche Übereinstimmung gegeben (vgl. z.B. § 6 ff. HandwO, § 6 ff. BRAO). Auch die Informationsaufgaben (Art. 7) ent-

---

62 Windoffer, S. 496

63 Speyer Gutachten, S. 52.

64 Einzelheiten zur systematischen Auslegung finden sich im Speyer Gutachten, S. 52.

65 Ebda, S. 52-58.

66 Ebda, S. 58.

67 Ebda, S. 105.

68 Ebda, S. 106.

69 Ebda, S. 109.

sprechen den bisherigen Aufgaben, ebenso wie die vermittelnde und unterstützende Tätigkeit.<sup>70</sup>

Allerdings ist die Übertragung von Aufgaben dahingehend beschränkt, dass die Kammern ihre Aufgaben grundsätzlich für die eigenen Mitglieder wahrnehmen<sup>71</sup> und so auch die Übertragung der Tätigkeit des einheitlichen Ansprechpartners insofern auf die Tätigkeit für die Kammermitglieder beschränkt ist.<sup>72</sup> Daraus folgt, dass für die nicht verkammerten Berufe ein zusätzlicher einheitlicher Ansprechpartner bei einer anderen Institution (z.B. Kreisen und kreisfreien Städte) geschaffen werden müsste. Darüber hinaus fände eine Mitfinanzierung durch die Pflichtmitglieder für solche Dienstleister statt, die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Art. 49 ff EGV tätig werden und von der Entrichtung der Kammerbeiträge entbunden sind. So wird darauf hingewiesen, dass von sämtlichen - auch nicht kammerangehörigen - Nutzern des Leistungsangebots Gebühren zu erheben seien. Zur Vermeidung von Diskriminierung nicht kammerangehöriger ausländischer Dienstleister sei für die entsprechenden Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners - Verfahrensabwicklung im engeren Sinne - auch eine Gebührenpflicht der Kammermitglieder einzuführen, nicht jedoch für bereits vom Kammerbeitrag umfasste Beratungs- und Informationsangebote.<sup>73</sup>

Im Hinblick auf die subjektive Einheitlichkeit des Ansprechpartners ergibt sich die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass jeder Dienstleister aus dem EU-Ausland die Zuordnung einer bestimmten Kammer als einheitlicher Ansprechpartner leisten kann, diese also möglichst eindeutig ersichtlich ist. Denn eine Suche nach dem zuständigen einheitlichen Ansprechpartner würde dem Zweck der Einrichtung zuwiderlaufen.<sup>74</sup>

Hinsichtlich früherer Erfahrungen führt das Speyerer Gutachten verschiedene Projekte der Kammern an. Aufgrund ihrer Aufgabenstellung und Interessenlage haben die Kammern in der Vergangenheit bereits Projekte initiiert, die mit dem Aufgabenbereich des einheitlichen Ansprechpartners vergleichbar sind.<sup>75</sup> Im Hinblick auf die Praktikabilität ergibt sich eine Reihe von bereits vorhandenen Kompetenzen, unter anderem Vorerfahrungen auf dem Gebiet der Beratungstätigkeit, Sachkompetenz und ausgeprägte Wirtschaftsnähe einschließlich eines Verständnisses für betriebliche Abläufe und damit verbundene Interessen und Anliegen der Dienstleister.<sup>76</sup> Im Hinblick auf die IHKn wurde ausgeführt, dass diese nicht nur in Deutschland als erste Ansprechpartner der Wirtschaft bekannt seien, sondern dass sie über ein Netz von Auslandshandelskammern in anderen Mitgliedsstaaten der EU Anlaufstellen vorhielten, die sowohl über die notwendige Sprachkompetenz als auch Rechtskenntnisse verfügen, so dass im Bereich der IHKn eine Anknüpfung an transnationale Strukturen möglich sei. Ferner wird auf die langjährige Erfahrung der Kammern in der Zusammenarbeit mit Behörden hingewiesen.<sup>77</sup>

---

70 Ebda, S. 109-110.

71 Hingewiesen sei darauf, dass im sog. Startercenter die Zuständigkeiten der IHK auch auf Handwerker und freie Berufe erweitert werden dürfen; die IHKs erbringen Beratung nicht nur für Mitglieder, sondern z.B. auch für Kommunen und andere Einrichtungen, vgl. IHKG

72 Ebda, S. 111.

73 Ebda.

74 Ebda, S. 112.

75 Speyer Gutachten, S. 106 - 108. Dort findet sich eine Auflistung der Tätigkeiten einzelner IHKs und anderer Kammern.

76 Ebda, S. 113.

77 Ebda, 114.

Im Ergebnis ist zu beachten, dass die Kammern grundsätzlich nur für ihre eigenen Mitglieder tätig werden können. Hinsichtlich der Praktikabilität wurde daher darauf aufmerksam gemacht, „dass stets eine Restgröße von Dienstleistern übrig bliebe, die keiner Kammer angehören, weshalb für diese Berufsgruppen ein ergänzender einheitlicher Ansprechpartner etwa bei der Verwaltung der Kreise und kreisfreien Städte geschaffen werden müsste.“<sup>78</sup> Im Ergebnis ist also eine Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners bei den Kammern (IHKn, Handwerkskammern, spezielle Berufskammern) rechtlich zulässig. Es wird insbesondere darauf hingewiesen, dass sich die Tätigkeit ihrem Wesen nach in das bisherige Aufgabenspektrum der Kammern einfügt. So könne der vorhandene Sachverstand sowie die vorhandenen Erfahrungen genutzt werden. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Kammern nur für ihre jeweilige Klientel tätig werden können, so dass für nicht kammerangehörige Berufsgruppen ein ergänzender einheitlicher Ansprechpartner, so zum Beispiel bei der Kreisverwaltung geschaffen werden müsse<sup>79</sup>

Daraus folgt die (derzeitige) Notwendigkeit einer Lösung für die nicht kammerangehörigen Berufsgruppen. Der hierfür notwendige einheitliche Ansprechpartner könnte bei den Verwaltungen und kreisfreien Städten eingerichtet werden, die eine solche Funktion für ihre Bürgerinnen und Bürger vorhalten.<sup>80</sup>

## 6.7 Zwischenergebnis

Aus dem Vorgesagten wird deutlich, dass die einheitliche Anlaufstelle weiter gefasst ist als der einheitliche Ansprechpartner. Der einheitliche Ansprechpartner, der für die jeweilige Lebenslage zuständig ist, kann über die einheitliche Anlaufstelle erreicht werden. Der einheitliche Ansprechpartner im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie kann damit als Teilbereich der einheitlichen Anlaufstelle betrachtet werden. Dies ist ein zentraler Vorteil des Integrationsmodells, da dann der Informationssuchende von der Ermittlung der Zuständigkeiten für die jeweilige Lebenslage endgültig befreit wird.

---

78 Ebda, S. 115.

79 Ebda.

80 Vgl auch Speyer Gutachten, S. 115.



## 7 Konzept eines einheitl. Ansprechpartners im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle

### 7.1 Prämissen

Bezüglich eines Konzeptes für einen einheitlichen Ansprechpartner im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle sind 3 grundsätzliche Prämissen zu berücksichtigen:

#### 7.1.1 Prämisse – Rechtlicher Status Quo

Die erste Prämisse als Ausgangspunkt für die Konzeptionierung ist die derzeitige rechtliche Lage im Bereich des öffentlichen Rechts, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung bzw. der Zuständigkeitsregeln für bestimmte Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung etc.

Es gilt, dem Verwaltungskunden – sei dies ein Bürger oder ein Wirtschaftsunternehmen – die intransparenten, vielfältigen und komplizierten Zuständigkeiten durch ein stringentes Kompetenzmodell abzulösen.

Die Diskussion um Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsverteilung dürfte beinahe zwangsläufig verschiedene Interessen berühren. Dies dürfte jeder zeitnahen Umsetzung entgegenstehen.

#### 7.1.2 Prämisse - Integrationsmodell

Die Beibehaltung der Zuständigkeiten verlangt eine umfassende Kooperation zwischen den Beteiligten auf organisatorischer, technischer und rechtlicher Ebene. Damit nicht alle Beteiligten bilateral mit einander jeweils neue oder verschiedenartige Kooperationsmodelle entwickeln, bedarf es der Integration im Rahmen eines hier so genannten Integrationsmodells.

Über ein einheitliches Portal sollen die Zuständigkeiten für den Bürger und die Wirtschaft zusammengeführt werden und darunter eine Kompetenzzuordnung nach bisheriger Rechtslage aus Sicht des Verwaltungsrechts erfolgen.

Die Validität des Integrationsmodells wird insbesondere und gerade durch eine Spiegelung an den zentralen Leitlinien des Informationsbüros d-NRW transparent.

#### 7.1.3 Prämisse – vertikale Differenzierung

Dieses Integrationsmodell differenziert allein in vertikaler Hinsicht zwei unterschiedliche Ebenen: die einheitliche Anlaufstelle hat als erste Ebene die Aufgabe, den Kunden zentral bei der Frage zu unterstützen, welcher einheitliche Ansprechpartner - die zweite Ebene - zuständig ist für seine Lebenslage.

Die Kompetenz der einheitlichen Ansprechstelle liegt gerade in der Kenntnis zur Zuständigkeit des entsprechenden einheitlichen Ansprechpartners. Die Funktion einer einheitlichen Anlaufstelle und dem darunter gelagerten einheitlichen Ansprechpartner sind sinnvoll zu verknüpfen.

Diese drei Prämissen als Grundlage für ein Konzept eines einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle werden im Folgenden näher beschrieben.



## 7.2 Einheitlicher Ansprechpartner im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle

Zur Verwirklichung eines wirtschaftsnahen E-Government ist Voraussetzung, sich mit einem differenzierten Prozessverständnis in die jeweilige Situation und damit Lebenslage des Kunden auseinander zu setzen. Daraus folgt, dass sich modernes E-Government an einem neuen Verständnis der Wirtschaft über öffentliches Verwaltungshandeln orientieren muss.

Auf erster Ebene gilt es, den Kunden im Rahmen einer einheitlichen Anlaufstelle ausschließlich bei der Frage der Zuständigkeitsregelung für seine Lebenslage zu unterstützen.

### 7.2.1 Einheitliche Anlaufstelle

Zunächst sollte eine einheitliche Anlaufstelle für jede Person, sei sie eine natürliche oder juristische, eingerichtet werden, damit also insbesondere sowohl für den Bürger als auch die Wirtschaft, die Unternehmen.

Nach wie vor herrschen Probleme des Kontakts von Bürgern und Unternehmen zur Verwaltung. Die Schwierigkeiten, die im Umgang mit der Verwaltung existieren, konzentrieren sich auf die frühen Phasen vor und während der Kontaktaufnahme. Bürger und Unternehmen müssen wissen, was überhaupt angeboten wird und wie sie das Angebot erreichen können. Das Angebot muss ihnen proaktiv nahe gebracht werden<sup>81</sup>.

Denn das Problem liegt in der Zuordnung einer Bürger- oder Unternehmensanfrage zu dem jeweiligen Verwaltungsangebot. Bei diesem Matching geht es letztlich um die Feststellung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit für die Erledigung eines Anliegens<sup>82</sup>.

Die einheitliche Anlaufstelle regelt die Erreichbarkeit des jeweiligen einheitlichen Ansprechpartners: Der Bürger oder ein Unternehmen wendet sich an die einheitliche Anlaufstelle mit der zu bearbeitenden Lebenslage. Die einheitliche Anlaufstelle prüft daraufhin, welcher einheitliche Ansprechpartner für die entsprechenden Lebenslagen zuständig ist und verweist den Bürger oder das Unternehmen an diesen einheitlichen Ansprechpartner. Dort wird dann in der zweiten Ebene die Lebenslage inhaltlich bearbeitet.

Aus der Sicht des Bürgers bzw. eines Unternehmens spielt es keine Rolle, ob ein Verwaltungsträger oder ein privates Unternehmen die Versorgung mit Dienstleistungen gewährleistet. Er nimmt Kontakt mit einer bestimmten Stelle als einheitlicher Anlaufstelle auf und erwartet einen zu seiner konkreten Lebenssituation passenden Ansprechpartner.

Diese einheitlichen Anlaufstellen eröffnen unterschiedliche Zugangswege. Dies können u.a. Internetportale, Call Center, Starter Center sowie Bürgerämter, Rathäuser oder neuartige Verwaltungsagenturen mit persönlichem Service sein. Um mit der notwendigen bzw. gewünschten Stelle in Kontakt zu treten, brauchen Bürger und Unternehmen sich nicht mehr mit komplizierten Behördenwegen auseinanderzusetzen.

In einer bestimmten Geschäftssituation bzw. Lebenslage kann ein Betrieb oder ein Bürger sämtliche erforderlichen Angelegenheiten an einer Stelle erledigen, sei es über ein Internetportal oder in einer am Ort vertretenen oder über ein Call Center erreichbaren einheitlichen Servi-

---

81 Vgl. Lenk, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe.

82 Vgl. Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, S.7

cestelle. Man könnte auch von einem „Dienstleistungs-Einzelhandel“ sprechen: wer eine Leistung nachsucht, braucht sich nicht mehr zu der „Produktionsstätte“ dieser Leistung zu begeben. Er oder sie kann persönlich, telefonisch oder „virtuell“ über das Internet eine einheitliche Anlaufstelle aufsuchen, welche zugleich eine Vielzahl anderer Leistungen anbietet.

In dieser Grundstruktur einer einheitlichen Anlaufstelle ist der Zugang zu Leistungen erheblich erleichtert.

Kommunale Portale z.B. gestatten relativ einfach und wirksam, Anwendungsbündel nach Lebenslagen zu bilden.

Mehrere Varianten der Trägerschaft sind denkbar:

- Trägerschaft durch eine Kommunalverwaltung allein oder mit anderen zusammen, etwa mit dem Kreis und anderen kreisangehörigen Gemeinden
- ein kommerzielles Dienstleistungs-Unternehmen übernimmt selbst das Front Office, indem es eine Kette von multifunktionalen Serviceläden sowie ggf. auch Call Center und Internetzugänge betreibt
- Kommunen gründen Betreibergesellschaften, in denen Unternehmen Partner sind
- die Kommunen sind Träger; ein Unternehmen tritt jedoch als Franchisegeber auf, sorgt für ein einheitliches Erscheinungsbild und regiert in jeweils erforderlichem Umfang in die täglichen Abläufe hinein<sup>83</sup>.

Wer eine solche einheitliche Anlaufstelle betreibt, kann hier offen bleiben. Im Rahmen dieses Integrationsmodells einigen sich die Beteiligten auf der horizontalen Ebene entweder auf eine Stelle zum Betrieb der einheitlichen Anlaufstelle oder aber verständigen sich auf eine gemeinschaftliche Umsetzung z.B. in Form eines PPP-Projekts.

Diese grundsätzlichen Überlegungen sind auf der Ebene der verschiedenen Beteiligten untereinander zu diskutieren und im weiteren Verlauf festzulegen. Dabei kommen die relevanten Stellen in verschiedenen Regionen durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, ohne dass dies das Integrationsmodell auch nur im Ansatz in Frage stellen muss.

Wenn die zuständige Stelle bekannt ist, kann an diese auch unmittelbar herangetreten werden.

### 7.2.2 Einheitliche Ansprechpartner

Aber allein mit der Zuständigkeitsregelung, die die einheitliche Anlaufstelle vornimmt, ist dem Bürger bzw. dem Unternehmen in seiner Lebenslage nicht abschließend geholfen, da diese inhaltlich noch nicht bearbeitet worden ist.

Diese inhaltliche Bearbeitung erfolgt nun auf der sich unter der einheitlichen Anlaufstelle befindlichen zweiten Ebene des einheitlichen Ansprechpartners im vertikalen Sinne. Es handelt sich dabei auch um die entsprechend in der EU-Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Funktion<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Lenk, Integrierte Dienstleistungszentren – ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?, S. 10  
<sup>84</sup> Vgl. oben Abschnitt 6

Der Bürger und das Unternehmen können alle sich aus der jeweiligen Lebenssituation ergebenden Anliegen während eines einzigen Kontaktes abwickeln. Das bedeutet besonders in Lebenslagen, die den Kontakt zu einer Vielzahl von Stellen erfordern, eine große Erleichterung.

Vernetzte Informationstechnik rückt dabei den „Vertrieb“ einer Verwaltungsleistung näher an Bürger bzw. Unternehmen heran, ohne Rücksicht darauf, wo und von wem diese Leistung erstellt wird. Die Trennung von Kundenkontakt in Front Offices und Leistungserstellung in Back Offices gestattet es, ein einziges „Fenster“ auf sämtliche Verwaltungsleistungen zu eröffnen, die in einer Lebenslage bzw. Geschäftssituation erforderlich sind. Zugleich ermöglicht sie willkommene Effizienzsteigerungen in den künftig stärker vernetzten und auf gemeinsame Dienste und Ressourcen zugreifenden Back Offices.

Von dieser Stelle, die man auch immer über verschiedene Kanäle erreichen kann, werden einem nicht nur Informationen seiner Lebenslage betreffend, die man z.B. in der Situation einer Firmengründung benötigt, zur Verfügung gestellt. Vielmehr können darüber hinaus auch die notwendigen Verwaltungsvorgänge, wie z.B. Genehmigungen, erhalten werden.

Die neue Architektur der einheitlichen Ansprechpartner sollte nicht bei der Zusammenführung von Leistungen unterschiedlicher Anbieter im Front Office Halt machen. Daher sollten Informationen, die bereits an irgendeiner Stelle vorliegen, mehrfach genutzt anstatt neu erhoben werden. Auch sollten die Leistungsbeiträge einzelner Stellen leichter integriert werden. Diese Möglichkeiten führen zu einem integrierten E-Government und zu einer intensiv vernetzten Verwaltung über die verschiedenen Ebenen der staatlichen und kommunalen Verwaltung hinweg.

Ein von der „Kundenseite“ her über einheitliche Ansprechpartner integriertes E-Government sollte sich gleichsam in die Tiefe weiter fortsetzen. Effizienzvorteile des nunmehr ermöglichten „Single-Window-Service“ ergeben sich vor allem dann, wenn die Zusammenführung von Leistungen nicht erst im Portal oder im Bürgeramt geschieht, sondern schon zuvor in den jeweiligen Back Offices. Mehrere Back Offices können gemeinsam einen Geschäftsprozess bearbeiten (Prozessintegration), und sie sollten dabei gemeinsame Informationsbestände nutzen (Informationsintegration). Beide Formen, die Prozessintegration und die Informationsintegration, sollten verbunden werden.

Die Konsequenz ist, dass sich auch im Bereich der Back Offices Entscheidendes verändert. Hier sollte sich künftig, erstens, eine Verknüpfung unterschiedlicher Back Offices in der Form ergeben, wie es auch schon heute bei der Beteiligung anderer Verwaltungsstellen der Fall ist. Zweitens sollte es zum Datenabgleich über einzelne Prozesse hinweg kommen und zu verstärkter Informationshilfe. Drittens geht es um die gemeinsame Nutzung von Basisdaten, damit die Adressaten diese nicht immer wieder von Neuem anliefern müssen. Hierzu müssen Basisregister mit validierten und amtlich garantierten Grunddaten über „Erde, Einwohner, Einkommen“ eingerichtet werden.

Die Trennung in ein für den Vertrieb zuständiges „Front Office“ und ein „Back Office“, in dem die Leistung erstellt wird, bedeutet nicht, dass nunmehr zwei Behörden für ein und dieselbe Leistung verantwortlich zeichnen. Vielmehr erstreckt sich ein einheitlicher Geschäftsprozess als Lebenslage, der z.B. zur Registrierung eines Autos führt, über zwei Stellen, die mit – im Einzelnen festzulegenden – Anteilen die Gesamtleistung erstellen. Das wirft die Frage auf, wer für diesen Prozess verantwortlich ist. Wenn der „Vertrieb“ von Verwaltungsleistungen in einem Front Office gebündelt wird, so bedeutet dies damit noch keine Änderung in der Verantwortlich-

keit für die Erstellung dieser Leistungen. Diese verbleibt bei den Back Offices. Jedoch ist es auch denkbar, Teile der „Produktionszuständigkeit“ aus dem Back Office nach vorn zu verlagern.

Dann müssen gegenwärtige örtliche und sachliche Zuständigkeiten überdacht werden, um sie mit den neuen Strukturen der Serviceleistung zu vereinbaren. Bislang musste alles örtlich Bedeutsame auch vor Ort erstellt werden. Das ist nicht länger erforderlich. Die gegenwärtige Regelung der örtlichen Zuständigkeit erscheint damit obsolet. Sie betrifft „Aufgaben“ als Ganzes und knüpft damit an den gesamten Vorgang an, ohne dessen nunmehr nahe liegende Aufteilung in „Produktion“ (Leistungserstellung) und „Vertrieb“ an der Kundenschnittstelle zu berücksichtigen. Der Träger des Back Office kann örtlich voll zuständig bleiben.

### Prozessmanagement

Des Weiteren hat das Prozessmanagement an besonderer Bedeutung gewonnen, weil die Informationstechnik uns die Möglichkeit eröffnet, Prozesse in anderer Weise zu organisieren als dies in der Vergangenheit der Fall war. Der Vorgang braucht nicht mehr nacheinander über viele Tische zu wandern. Er soll elektronisch einer Reihe von Bearbeitern gleichzeitig zugespielt werden. So soll z.B. der Antrag auf eine Baugenehmigung von einer Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange parallel bearbeitet werden. Das soll die Prozessdauer entscheidend verkürzen.

### Informationstechnik

Informationstechnik gestattet es zudem, Prozesse räumlich auseinander zu ziehen. Soweit die genaue Kenntnis von Land und Leuten nicht erforderlich ist, können Teile eines Prozesses weitab vom Ort des Geschehens bzw. der Übergabe an den Kunden ablaufen.

Die Reorganisation und das Management der Geschäftsprozesse müssen sich auf die Besonderheiten der Verwaltungsarbeit einstellen. Zentrale Bedeutung kommt hierbei der Denkfigur der Modularisierung von Geschäftsprozessen zu.

### Prozessstruktur

Anders als es in der Betriebswirtschaftslehre gewöhnlich unterstellt wird, laufen in der öffentlichen Verwaltung nicht nur wohl strukturierte Prozesse ab, die mit industriellen Produktionsprozessen verglichen werden können. Vielmehr findet sich eine große Vielfalt von Prozessstypen.

Etwas vereinfacht können wir unterscheiden zwischen wohl strukturierten, im Extremfall voll automatisierbaren „Produktionsprozessen“, und auf der anderen Seite offenen, wissensintensiven, Entscheidungsprozessen, in denen die Mitarbeiter über Handlungsspielräume verfügen.

Bei hoher Komplexität der Sachbearbeitung im Back Office muss anders vorgegangen werden als im Fall einfacher Bürgerdienste wie etwa der Autozulassung. Dort geht es um einfache, im Regelfall voll automatisierbare „Produktionsprozesse“, in denen nichts mehr entschieden wird. IT Unterstützung beschränkt sich aber nicht auf die Automation solcher Produktionsprozesse. Gerade bei den zahlreichen öffentlichen Aufgaben, bei denen menschliche Entscheidungstätigkeit unverzichtbar ist, ergeben sich neue Gestaltungsmöglichkeiten in einer Mensch-

Technik-Interaktion, bei der Menschen verantwortlich handeln müssen. Auch typische Entscheidungsprozesse können technische Anteile enthalten.

Diese neue Verzahnung von IT und menschlicher Arbeit erfordert die konsequente Modularisierung von Prozessen. Nach im Einzelnen festzulegenden Kriterien können ganze Geschäftsprozesse in Module aufgeteilt werden, z.B. um automatisierbare Teile von solchen zu trennen, die notwendig von Menschen als Arbeitsträger durchgeführt werden müssen.

### Interoperabilität

Des Weiteren muss Interoperabilität, also das Zusammenspiel unterschiedlicher Technikanwendungen und die Kooperation der Organisationen untereinander, das nur durch abgestimmtes Handeln auf Bundes- bzw. europäischer Ebene zu erreichen ist, weiter gefördert werden. Besondere Herausforderungen stellen sich bei der Standardisierung von Daten (Informationen) und Prozessbestandteilen sowie bei der Harmonisierung vorhandener Systeme. Vernetzung der Verwaltung durch neuartige einheitliche Anlaufstellen und Portale, durch reorganisierte Prozesse und durch gemeinsame Nutzung von Diensten und Informationsbeständen setzt das technische und organisatorische Zusammenwirken unterschiedlicher Partner voraus, insbesondere in einer Organisationen übergreifenden Abwicklung von Geschäftsprozessen.

### Überlegungen zur Technologie

Es liegen noch keine Erfahrungen vor, ob technische Standards ausreichen, komplexe Ermessensabwägungen zu strukturieren. Dennoch spricht viel dafür, einen Schwerpunkt auf die Interoperabilität von Informationen und Programmen zu legen. Über rein technische Standards hinaus muss es darauf ankommen, dass die genaue Bedeutung ausgetauschter Informationen von anderen Anwendungen „verstanden“ wird. Während bereits viele Aktivitäten zu verzeichnen sind, was die Standardisierung von Schnittstellen sowie von Dateninhalten anlangt, so steht vor allem die Standardisierung der Bedeutung von Informationen, die ohne menschliches Zutun in unterschiedlichen Systemen verwendet werden können, noch ganz am Anfang. Vor allem aber fehlt es noch weithin an der Standardisierung von Prozessmodulen, die als wieder verwendbare Prozessbausteine eingesetzt werden können. Interoperabilität bedingt nicht notwendig eine volle Standardisierung von Verfahren, wenn Daten und Handlungsanstöße z.B. über „Mid-Offices“ von einer an die andere Organisation weitergegeben werden. Wohl aber müssen technische Infrastrukturen und grundlegende Bedeutungen von Informationen miteinander kompatibel sein. Man kann hier einen Vergleich ziehen mit der überörtlichen Raumordnung und Landesplanung. Es geht um die Grundlagen des Zusammenwirkens der Kommunen und sonstigen Verwaltungsträger bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Standardisierte landes- und bundesweite Infrastrukturen sind erforderlich, um vernetztes Arbeiten zu ermöglichen und effizient zu gestalten.

### Weitere Anforderungen

Es müssen noch weitere Anforderungen an die einheitlichen Ansprechpartner erfüllt werden, wie

- Verfügbarkeit
- Datenschutz-Anforderungen, insbesondere Berücksichtigung der Zweckbindung
- Verschlüsselung
- Authentifizierung
- Nicht-Zurückweisbarkeit und
- Sichere Bezahlung

Auf diese Aspekte wird hier nicht weiter eingegangen, weil die Probleme erkannt sind und schon -mit zum Teil beachtlichem Aufwand- bearbeitet werden<sup>85</sup>.

Die damit entstehenden einheitlichen Ansprechpartner sollten demnach auf bestimmte Zielgruppen von Bürgern bzw. Unternehmen zugeschnitten sein. Die neue Architektur ermöglicht nicht nur einen „Single-Window Service“, sondern auch eine dringend erwünschte Zielgruppendifferenzierung. Dies wird ausdrücklich durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie zugelassen (s.o. Abschnitt 6)

### Zuständigkeiten

Der einheitliche Ansprechpartner muss für den Dienstleister zum einen Front-Office und gleichzeitig Verfahrenspartner sein. In seiner Front-Office-Funktion muss der einheitliche Ansprechpartner den Anbietern formelle Informationen sowie „Wegweiser-Informationen“ selbst vermitteln (abzuwickelnde Verfahren, zuständige Behörden etc.). Zudem muss der einheitliche Ansprechpartner den Anbieter über die gewöhnliche Auslegung des Rechts bezogen auf die konkrete Dienstleistung informieren. Auf Wunsch des Anbieters läuft sämtliche Korrespondenz mit den zuständigen Behörden über den einheitlichen Ansprechpartner. Als Verfahrenspartner muss der einheitliche Ansprechpartner qualifiziert Auskunft geben über den Stand des Verfahrens bei den zuständigen Behörden, über die Verfahrensinhalte informieren und ggf. an Fristen erinnern. Bei Fristüberschreitung gilt eine Genehmigung als erteilt (Genehmigungsfiktion). Der einheitliche Ansprechpartner leistet jedoch keine Rechtsberatung im Einzelfall.

Die Richtlinie sieht keine Zuständigkeit des einheitlichen Ansprechpartners in der Sache vor. Der einheitliche Ansprechpartner muss keine zuständige Behörde sein und nicht über Anträge entscheiden.

Der einheitliche Ansprechpartner muss dem Anbieter aus dessen subjektiver Perspektive einen Service aus einer Hand bieten. Eine Aufspaltung der Zuständigkeiten ist nicht zulässig. Grundsätzlich ist daher der Verweis an weitere Stellen nicht möglich.

### Multikanalzugang und Mehrsprachigkeit

Der einheitliche Ansprechpartner muss einen „Multikanalzugang“ anbieten: Internet-Informationsportal, aktive Beantwortung individueller Anfragen - elektronisch wie persönlich, ggf. Verfahrensleitfäden.

Ein mehrsprachiges einheitliches Ansprechpartner-Angebot ist von der EU intendiert, aber nicht verpflichtend.

### Trägerschaft

Damit sind noch keine Aussagen darüber getroffen, welche öffentlichen und privaten Träger auf welcher Ebene und in welcher institutionellen Ausgestaltung die Aufgaben eines einheitlichen Ansprechpartners übernehmen könnten. Das könnte auf unterschiedlichen Ebenen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland wie Bund, Land, Bezirk, Kreis oder Gemeinde

---

<sup>85</sup> Lenk, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe.

sein oder in verschiedenen institutionellen Formen wie Verwaltung, Kammern, Kooperationen und Private.

### 7.3 Kooperationsmodell

Im wesentlichen sei hier unterschieden zwischen den Lebenslagen eines Bürgers in eigener Sache, wie z.B. Meldeangelegenheiten, KFZ-Zulassungen, Familien-, Jugend-, Schul-, Sozialangelegenheiten etc. und denen der Wirtschaft, vertreten durch ihre Unternehmen wie z.B. eine Gewerbeanmeldung und Vertretern freier Berufe (Ärzte, Architekten, Rechtsanwälte, Steuerberater etc). Denn hier geht es jeweils um Prozesse, die zur Abwicklung qualitativ hoher Anforderungen bedürfen und sollten dementsprechend bei den Stellen eingerichtet werden, die über die jeweils meiste Kompetenz verfügen und örtlich erreichbar sind.

#### 7.3.1 Lebenslagen des Bürgers

Im Rahmen des Kooperationsmodells der einheitlichen Ansprechpartner sollte auf Grund der vorhandenen Kompetenzen ein einheitlicher Ansprechpartner dort angesiedelt werden, wo die Lebenslage des Bürgers kompetent bearbeitet wird.

Dies sind u.a. Angelegenheiten des Bürgers in eigener Sache, wie z.B. Meldeangelegenheiten, KFZ-Zulassungen, Familien-, Jugend-, Schul-, Sozialangelegenheiten. Z.B. sollen beim Umzug eines Bürgers die damit verbundenen Behördengänge unabhängig von der Wegzugs- und der Zuzugsgemeinde vorgenommen werden können. Ebenso soll auch die Umschreibung des Kraftfahrzeugs einschließlich der Ausstellung neuer Kennzeichen und Fahrzeugpapiere dort erfolgen können.<sup>86</sup>

Es soll die Aufnahme und Bearbeitung des Kundenwunsches direkt und abschließend beim einheitlichen Ansprechpartner erfolgen; die Ausgabe und Annahme von Anträgen und Formularen mit Prüfung der Vollständigkeit bzw. Prüfung der Ansprüche und Unterstützung beim Ausfüllen; Information zu den z. T. unterschiedlichen Anlaufstellen für ein Kundenanliegen; Herausgabe zusätzlicher Informationen, die über jene in Internet und Broschüren hinausgehen; Weiterleitung von Anfragen; Vermittlung von Terminen/ Ansprechpartnern und Ausgabe von Empfehlungen, Orientierungshilfe. Damit soll der Zugang des Bürgers z.B. zur Stadtverwaltung erleichtert werden und der einheitliche Ansprechpartner als „kompetenter Wegweiser“, ggf. auch als Wegbegleiter zu den einzelnen Fach-Ämtern, fungieren. Beim Meldewesen erstrecken sich die Tätigkeiten auf das Informieren, das Bearbeiten und das Entscheiden. Beim Baugenehmigungsverfahren z. B. informiert der einheitliche Ansprechpartner, recherchiert die Aussicht auf Genehmigung von Nutzungen, unterstützt das Ausfüllen von Antragsunterlagen, prüft deren Vollständigkeit und begleitet auf Wunsch „den Antrag auf dem Weg durch die Stadtverwaltung“.

Es sollte ein einheitlicher Ansprechpartner für die Lebenslagen des Bürgers bei der Verwaltung angesiedelt werden, sei es auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene, wobei bei der derzeitigen Rechtslage die Verwaltung der Kreise und kreisfreien Städte - bei Betrachtung

---

<sup>86</sup> Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, S. 7.



des (landes-) verfassungsrechtlichen Rahmens für eine Aufgabenübertragung – die rechtlich zulässige und praktikabelste Lösung sein wird.

Daneben bedienen die Verwaltungen auch heute schon eine Reihe von Dienstleistungen, die für die Wirtschaft bzw. ein Unternehmen von wesentlicher Bedeutung sind. Dies beginnt beim Prozess der Gewerbeanmeldung und reicht über Steuerzahlungen und Statistikdaten bis hin zu Genehmigungsverfahren z.B. bei einer Betriebserweiterung. Damit haben die Verwaltungen, insbesondere die Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte angesichts der Vorerfahrungen dieser Stellen mit Verfahrenskordinierungen und Wirtschaftsförderungsaufgaben die Möglichkeit, sämtliche Dienstleister ohne Differenzierung zu bedienen.<sup>87</sup>

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in der Praxis der Verwaltungen auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte schon bisher organisatorische Einheiten mit einem breiten Spektrum an Leistungsangeboten vorhanden sind, die von der schlichten Informationsvermittlung bis zur Organisation eines Genehmigungsmanagements sowohl für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Wirtschaft bzw. einzelne Unternehmen reichen<sup>88</sup>.

### 7.3.2 Lebenslagen der Wirtschaft, bzw. eines Unternehmens

Im Rahmen des Kooperationsmodells der einheitlichen Ansprechpartner kann auf Grund der vorhandenen Kompetenzen ein einheitlicher Ansprechpartner dort angesiedelt werden, wo die Lebenslage der Wirtschaft, d.h. eines Unternehmens kompetent bearbeitet wird.

Es stellt sich die Frage, ob diese Aufgabe allein bei dem gleichen Ansprechpartner wie für die Lebenslagen des Bürgers (s.o.) angesiedelt werden sollte.

Als weitere kompetente Stelle könnte der einheitliche Ansprechpartner bei den Industrie- und Handelskammern (IHKn) für die gewerbliche Wirtschaft eingerichtet werden. Dabei sei erwähnt, dass nach der derzeitigen Rechtslage die Kammern schwerpunktmäßig für ihre Mitglieder tätig werden. Damit steht fest, dass die Kammerorganisation federführend für Lebenslagen der gewerblichen Wirtschaft als einheitlicher Ansprechpartner innerhalb der Kammern in Frage kommt.

Für die Kammerorganisation als einheitlicher Ansprechpartner im Rahmen ihrer Mitglieder sprechen einige Gründe. Ein spezifischer Vorteil der Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners bei den zuständigen Kammern ist die große fachliche Nähe der Kammern zu den Unternehmen.

Die Wirtschaftskammern erfüllen bereits heute zentrale Anforderungen an den einheitlichen Ansprechpartner, sie sind ein unbefangener Verfahrenspartner für Unternehmen und Verwaltung. Zudem verfügen sie über intensive Wirtschaftsnähe infolge langjähriger Praxis als Selbstverwaltungsorganisationen. Des Weiteren ist ihnen eine umfassende Kompetenz zur Information und Beratung von Unternehmen eigen und sie sind erste Ansprechpartner bei Gründung, Wachstum, Sicherung und Nachfolge von Unternehmen (z. B. mehr als 370.000 IHK-Unternehmenskontakte pro Jahr), Ebenfalls von Bedeutung ist ihre Kooperations- und Netzwerkerfahrung mit wirtschafts- und verwaltungsnahen Institutionen – vielfach als begutachtende Stelle. Gerade im Hinblick auf die Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die

---

87 Speyer Gutachten, S. 105

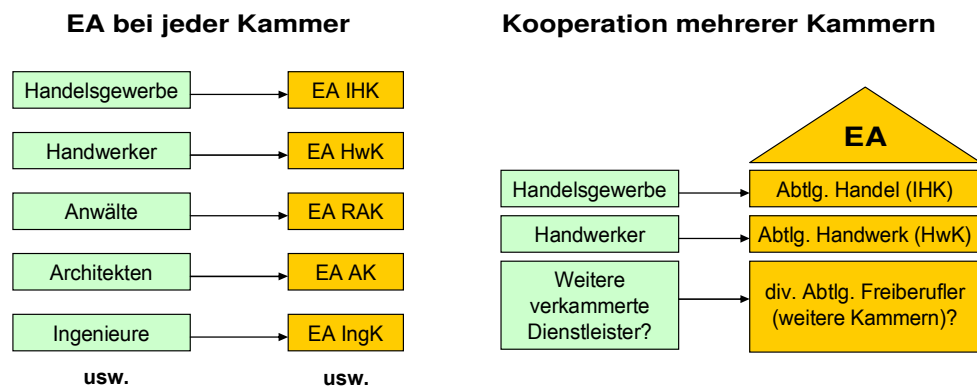
88 Vgl. Speyer Gutachten, S. 104

dort geforderte Internationalität haben sie Erfahrungen im Umgang mit ausländischen Unternehmen und grundsätzlich Auslandskontakte durch Auslandshandelskammern (AHKn). Die Mitarbeiter verfügen über vertiefte Kenntnisse des Wirtschaftsrechts anderer Länder und haben sich als Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und der Wirtschaft profiliert.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist nicht zu vergessen, dass sie eine flächendeckende Präsenz in allen deutschen Regionen haben und bundesweit organisiert sind. Das geht einher mit einer insbesondere elektronischen Vernetzung.

## V. Zur Ansiedlungsoption „Kammermodell“

### ► Kammermodell: Alternativen der Ausgestaltung



Dr. Alexander Windoffer: Einheitlicher Ansprechpartner – DIHK-Infoveranstaltung 24.10.2006

26

### 7.3.3 Lebenslagen Angehöriger der Handwerksberufe

Neben den bereits unter 7.3.1 und 7.3.2 genannten einheitlichen Ansprechpartnern der Verwaltung und der Industrie- und Handelskammern sind auch die Handwerkskammern für die Rolle einheitlicher Ansprechpartner geeignet und es gilt analog das unter 7.3.2 Gesagte. Doch auch für sie gilt wie für die anderen Kammerorganisationen, dass sie grundsätzlich nur für ihre Mitglieder aktiv werden dürfen.

Die Handwerkskammern können neben einem eigenen einheitlichen Ansprechpartner auch mit anderen Kammern oder/und der Verwaltung kooperieren und einen gemeinsamen einheitlichen Ansprechpartner bilden.

### 7.3.4 Lebenslagen von Freiberuflern

Die speziellen Berufskammern für die jeweiligen (freien) Berufe, wie z.B. Rechtsanwalts-, Steuerberater-, Wirtschaftsprüfer-, Patentsanwalts-, Heilberufs-, (Ärzte-, Zahnärzte-, Tierärzte-, Apotheker-), Architekten-, Ingenieur- sowie Kursmaklerkammern kommen ebenfalls als einheitliche Ansprechpartner für die Lebenslagen ihrer Mitglieder in Betracht. Doch auch für sie

gilt wie für die anderen Kammerorganisationen, dass sie grundsätzlich nur für ihre Mitglieder aktiv werden dürfen.

Ebenso wie die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern können die freien Berufskammern neben einem eigenen einheitlichen Ansprechpartner auch mit anderen Kammern oder/und der Verwaltung kooperieren und einen gemeinsamen einheitlichen Ansprechpartner bilden.

### 7.3.5 Das Kooperationsmodell

Bezüglich der Schaffung einheitlicher Ansprechpartner entsprechend der EU-Dienstleistungsrichtlinie erscheint es somit nur folgerichtig zu sein, die zuvor dargestellten Stärken der einzelnen Verfahrensbeteiligten möglichst miteinander zu verbinden. Es ist deshalb sinnvoll, mehrere von diesen Verfahrensbeteiligten in einem Kooperationsmodell unter dem Dach einer gemeinsamen einheitlichen Anlaufstelle aufzuhängen, ohne dass die jeweiligen Zuständigkeiten in Frage gestellt werden müssen. Dabei sollte sich die Kooperation nicht nur auf eine Ebene - Verwaltung bzw. Kammern untereinander - beziehen, sondern auch auf die Möglichkeit, dass die betroffenen Stellen wie Verwaltung und Wirtschafts- und freien Berufskammern untereinander kooperieren und gemeinsamen einen einheitlichen Ansprechpartner bilden. Dieses Modell kann dann in verschiedenen Ausprägungsstufen umgesetzt werden, wobei auch hier zur Vermeidung von einer Vielzahl von einheitlichen Ansprechpartnern eine regionale Kooperation mit den größten Erfolgsaussichten behaftet sein dürfte.

Auf dem Hintergrund der Stand heute (10/2007) noch nicht abgeschlossenen Diskussionen über die inhaltliche und formale Rolle des einheitlichen Ansprechpartners und insbesondere seiner Verortung dürfen andere denkbare und bereits mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen dargestellten Modelle eines einheitlichen Ansprechpartners ausschließlich bei den Verwaltungen bzw. bei den Kammern nicht völlig außer acht gelassen werden<sup>89</sup>. Denkbar ist hier aber ebenso, dass sowohl in den Verwaltungen wie auch bei den Kammern jeweils eigenständige Ansprechpartner eingerichtet werden. Auf die Fragen, inwieweit solche Modelle auf Dauer vor allem wirtschaftlich nebeneinander betrieben werden können und ob sie aus Sicht der Kunden tragfähig und gewollt sind, sei an dieser Stelle nur beispielhaft hingewiesen. Eine bisher weniger diskutierte Möglichkeit könnte in Ergänzung zum Normalverfahren ein bundesweiter thematisch orientierter „Schwerpunkt-EAP“ (z.B. für Schwertransporte) sein. Hintergrund ist in solchen Fällen, dass es sich um äußerst komplexe Anwendungen handelt, bei denen sich bei einer Verteilung in der Fläche auf Grund der Fallzahlen keine Routine für eine wirtschaftliche Abwicklung entwickeln dürfte.

---

<sup>89</sup> Vgl. Gutachten Speyer

## 8 Anwendungsbeispiel: Gewerbebeanmeldung

Das folgende Anwendungsbeispiel der Gewerbebeanmeldung als Lebenslage der Wirtschaft, dh. eines Unternehmens illustriert die Stärken des Integrationsmodells, in dem sich der Dienstleister nicht mit den Problemstellungen des Kooperationsmodells einheitlicher Ansprechpartner auseinandersetzen muss und, ganz im Sinne des one-stop-shop, nur die einheitliche Anlaufstelle anzurufen hat. Durch diese werden gegebenenfalls problematische Kompetenzfragen des einheitlichen Ansprechpartners (wie unten mit dem Beispiel Baurecht deutlich wird) ohne Belastung des Dienstleisters selbst gelöst.

### 8.1 Typische Anforderungen

Bei einem Niederlassungsvorhaben eines zulassungspflichtigen Handelsgewerbes sind mindestens sieben zuständige Stellen anzulaufen: die Meldebehörde in zwei Funktionen, die Gewerbeämter des Landkreises und der Gemeindeverwaltung, das Amtsgericht, das Finanzamt und die Berufsgenossenschaft.<sup>90</sup>

Schon derzeit werden den Antragstellern umfassende Informationen zur Verfügung gestellt. So ist beispielsweise über die Webseite der IHK Köln das Infocenter Gewerbebeanmeldung NRW, einer Initiative des Ministeriums für Arbeit und Wirtschaft in NRW und der freien Wirtschaft, verlinkt.<sup>91</sup>

Das Infocenter Gewerbebeanmeldung NRW informiert von "A" wie "Abbrucharbeiten" bis "Z" wie "Zweiradmechaniker" über alle, rund 1.200 Tätigkeiten, für die eine Gewerbebeanmeldung erforderlich ist. Auf der Internetseite des Go! Gründungsnetzwerkes NRW <http://www.go.nrw.de> können Antragsteller sich einen Überblick darüber verschaffen, welche Genehmigungen für ihr jeweiliges Gründungsvorhaben benötigt werden. Information werden über anfallende Gebühren und die voraussichtliche Dauer der Gewerbebeanmeldung gegeben. Zudem wird eine Übersicht der benötigten Formulare und Genehmigungen bereitgestellt. Unter <http://www.gewerbeanmeldung.nrw.de/> wird der Antragsteller auch informiert, dass die Kommune automatisch eine Kopie der Gewerbeanzeige an das zuständige Finanzamt schickt, so dass dort eine zusätzliche Anzeige nicht vorgenommen werden muss. Darüber hinaus werden gemäß § 14 Abs. 5 und 8a GewO die Daten der Gewerbeanzeige an folgenden Stellen weitergeleitet:

- die Industrie- und Handelskammer
- die Handwerkskammer,
- die Bundesanstalt für Arbeit,
- den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften,
- die Allgemeine Ortskrankenkasse für den Einzug der Sozialversicherungsbeiträge,
- das statistische Landesamt,
- das Registerrecht, soweit es sich um die Abmeldung einer im Handels- oder Genossenschaftsregister eingetragenen Haupt- oder Zweigniederlassung handelt,
- die Landesbehörde für Immissionsschutz sowie für den technischen und sozialen Arbeitsschutz,
- das Eichamt.<sup>92</sup>

---

90 Speyer Gutachten, S. 248.

91 <http://www.ihk-koeln.de/Navigation/StarthilfeUndUnternehmensfoerderung/Fachkundepruefungen/Infocenter.jsp>

92 [http://www.gewerbeanmeldung.nrw.de/infocenter/einleitung/info\\_7.html](http://www.gewerbeanmeldung.nrw.de/infocenter/einleitung/info_7.html)

Trotz der schon weit reichenden Weiterleitung an andere Stellen muss sich der Antragsteller gegebenenfalls an weitere Stellen wenden, wie zum Beispiel im Falle einer benötigten Baugenehmigung oder Nutzungsänderung. Auch wird im derzeitigen System den Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie noch nicht Rechnung getragen.

## 8.2 Ablauf in der vernetzten Verwaltung

Im Rahmen der vernetzten Verwaltung würde sich der Prozess wie folgt gestalten. Im Beispielfall will ein österreichischer Existenzgründer (Immobilienmakler) in München eine Geschäftsstelle errichten, sein Unternehmen als Personengesellschaft im Handelsregister eintragen und Angestellte einstellen. Das zum ersten Mal in Deutschland tätig werdende Unternehmen wendet sich an die einheitliche Anlaufstelle. Diese verweist an den für diese Lebenslage zuständigen einheitlichen Ansprechpartner.

Zunächst gibt der einheitliche Ansprechpartner allgemeine Informationen über die Voraussetzungen der Tätigkeit sowie über Melde- und Aufenthaltsrecht. Ferner erfolgt eine Beratung über die erforderlichen Formalien und den Verfahrensablauf, wobei der einheitliche Ansprechpartner beim Antrag auf EU-Freizügigkeitsbescheinigung in Zusammenarbeit mit der Meldebehörde/dem Ausländeramt der Gemeinde unterstützend tätig wird. In einem nächsten Schritt erfolgt die Information und Beratung hinsichtlich einer Erlaubniserteilung nach § 34 c GewO, Informationen zu den Vorgaben der Makler- und BauträgerVO und über Formalitäten der Gewerbeanmeldung. Die Unterstützung des einheitlichen Ansprechpartners erstreckt sich hier auf folgende Tätigkeiten: Anzeige eines erlaubnispflichtigen Gewerbes, Vorlage eines österreichischen Ausweisdokuments, Unterlagen zur Prüfung der Zuverlässigkeit gemäß § 34 GewO: Leumundzeugnis aus dem Heimatland (entspricht dt. Führungszeugnis und BZR-Auszug), Bescheinigung über Konkursfreiheit vom Kreditschutzverband von 1870 aus Österreich (entspricht Auszug Schuldner-/InsolvenzV/AmtsGericht), eidesstattliche notarielle Erklärung über geordnete Vermögensverhältnisse, Ausgabe und Entgegennahme des ausgefüllten und unterschriebenen Erlaubnisanspruches, Entgegennahme der Gewerbeanmeldung nach Vordruck gem. Anlage zu § 14 Abs. 4 Nr. 1 GewO und Erteilung einer Empfangsbestätigung unter Einsatz von GEWAN (elektronische Erfassung). Die Zusammenarbeit und Weiterleitung erfolgt in diesem Schritt mit mehreren Behörden. Sofern Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der vorzulegenden österreichischen Dokumente bestehen, kann die bayerische Melde-/Gewerbebehörde über bayerische Kontaktstelle (IMI) bei der Wohnsitzgemeinde in Österreich Klärung herbeiführen; Kreisverwaltungsbehörde/Landratsamt Weiterleitung über örtliches Gewerbeamt an Landratsamt/Kreisverwaltungsbehörde. Hier findet eine Prüfung und elektronische Weiterleitung an das Landesamt für Statistik und Datenerfassung (LfStaD) statt, nach Prüfung Weiterleitung an Empfangsstellen nach § 14 Abs. 5 GewO: GewAufA, Finanzamt, Industrie- und Handelskammer, Bundesagentur für Arbeit, Landesverband der Bay. Berufsgenossenschaften, Eichamt, Registergericht.

Sodann erfolgt der Hinweis auf die Meldepflicht/Sozialversicherungspflicht von Arbeitnehmern sowie die Erfordernis von gültigen Arbeits- und Aufenthaltsberechtigungen seiner Arbeitnehmer. Dabei ist fraglich, ob insofern die Zuständigkeit des einheitlichen Ansprechpartners gegeben ist, da dessen Tätigkeit weder Arbeits- noch Beschäftigungsbedingungen berührt (vgl. Erwägungsgrund 14 DLR). Zuständige Behörden sind hier das Ausländeramt (Bundesagentur für Arbeit) und die Krankenkasse.

Ein weiterer Schritt ist der Hinweis an den Dienstleister, dass durch die Gewerbeanmeldung das Finanzamt automatisch informiert wird und auf den Dienstleister mit einem Fragebogen zwecks Erteilung einer Steuernummer zukommen wird, ferner allgemeine Informationen über das Steuerrecht sowie Meldepflicht beim Finanzamt für Mitarbeiter, wenn diese nach 183 Tagen im Gastland lohnsteuerpflichtig werden, wobei zuständige Behörde das örtliche Finanzamt ist.

Schließlich folgen Information und Beratung zum Erfordernis beglaubigter Eintragung in das Handelsregister über Notar beim Amtsgericht, wobei eine Veranlassung der Eintragung durch den einheitlichen Ansprechpartner vorgenommen werden könne. Zuständig sind Notar und Amtsgericht.

Da die Dienstleistungsrichtlinie nicht auf das Baurecht anzuwenden ist, ist fraglich, ob der einheitliche Ansprechpartner verbindlicher Verfahrenspartner für die Baugenehmigung/Nutzungsänderung ist. Zuständige Behörde ist hier das Bauamt. Über die einheitliche Anlaufstelle jedoch würde der Existenzgründer an die zuständige Stelle verwiesen, so dass er selbst sich nicht um die Zuständigkeit des einheitlichen Ansprechpartners kümmern müsste.

## 9 Implementierung von einheitlicher Anlaufstelle und einheitlichem Ansprechpartner

### 9.1 Herausforderungen der Umsetzung

Die einheitliche Anlaufstelle wird, wie bereits ausgeführt, als Multikanalzugang ausgestaltet. Ebenso wird im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie die elektronische Abwicklung für alle beteiligten Behörden verbindlich vorgeschrieben und tritt als weiterer Zugangskanal zu Verwaltungsdienstleistungen im Rahmen eines Multikanalzugangs neben den persönlichen, den schriftlichen und den telefonischen Kanal. Im Integrationskonzept einer einheitlichen Anlaufstelle sind somit hinsichtlich der Implementierung parallele Problemstellungen zu beachten.

### 9.2 Informationsbereitstellung

Inhaltlich müssen auf elektronischem Wege Informationen bereitgestellt werden. Hinsichtlich des einheitlichen Ansprechpartners gelten dabei die zwingend vorgeschriebenen Informationen der Richtlinie.<sup>93</sup> Die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation mit dem einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Stellen muss gewährleistet sein und das gesamte Verfahren muss mit elektronischen Dokumenten und Bescheiden erfolgen können.<sup>94</sup>

### 9.3 Mitarbeiter-Qualifikation

Wie insgesamt im Bereich des E-Government gilt auch bei der Implementierung einer einheitlichen Anlaufstelle, dass die technischen Möglichkeiten nur dann vollumfänglich genutzt werden können, wenn diese von qualifizierten, für ihre Aufgaben entsprechend ausgebildeten Mitarbeitern ausgeführt werden. Nur so können hochwertige Leistungen in wirtschaftlicher Art und Weise erbracht werden.<sup>95</sup> Das gleiche gilt für die Mitarbeiter der einheitlichen Ansprechpartner.

### 9.4 Organisatorische Maßnahmen

Ebenso wie im Kontext des einheitlichen Ansprechpartners stellt sich auch im Rahmen der Implementierung einer einheitlichen Anlaufstelle das Problem der Mehrsprachigkeit in der EU. Insofern wird auf die obigen Ausführungen (Abschnitt 5.2) verwiesen.

Während der einheitliche Ansprechpartner im Zentrum eines Netzwerkes steht und mit den Dienstleistern, den zuständigen Stellen im eigenen und im Herkunftsland und mit Verbänden und Organisationen kommuniziert,<sup>96</sup> die am Verfahren beteiligt sind, handelt es sich bei der einheitlichen Anlaufstelle um das Portal, über das der Nutzer, je nach Lebenslage, an den entsprechend zuständigen einheitlichen Ansprechpartner gelangt.

Die Problematik der Transaktion und Interaktion, die sich im Rahmen der Einrichtung von einheitlichen Ansprechpartnern stellt, ist im Rahmen der Einrichtung der einheitlichen Anlaufstelle weniger stark ausgeprägt. Denn während bei den einheitlichen Ansprechpartnern die elektronische Annahme von Anträgen sowie eine möglichst medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung

---

93 Vgl. im Einzelnen Speyer Gutachten, S. 231.

94 Ebda.

95 Landsberg, aaO, S. 140

96 Speyer Gutachten, 201-202.



innerhalb der Verwaltung (Transaktion) und eine Verbindung von Verwaltung und Bürger erfolgen muss (Interaktion), ist jedenfalls erstere im Bereich der einheitlichen Anlaufstelle nicht erforderlich. Denn die einheitliche Anlaufstelle selbst wird nicht als einheitlicher Ansprechpartner tätig, sondern verweist anhand der Lebenslage auf den zuständigen einheitlichen Ansprechpartner. Hier werden dann die zum einheitlichen Ansprechpartner angeführten Möglichkeiten zu verwirklichen sein, die vom einfachen Download der erforderlichen Formulare bis zur vollständigen Abwicklung des Verfahrens online reichen.<sup>97</sup>

## 9.5 Prozessorganisation

Wie bereits oben ausgeführt (Abschnitt 3.3) beinhaltet die Prozessorganisation in der vernetzten Verwaltung die Überwindung der Aufbau- und Zuständigkeitsorganisation. Durch die hier skizzierte Implementierung ist im Mittelpunkt die Vernetzung organisatorisch bislang getrennter Prozesse, die nunmehr zu Prozessketten zusammengefügt werden.<sup>98</sup>

## 9.6 Technische Standardisierung und Interoperabilität

Wie auch beim einheitlichen Ansprechpartner erfordert die Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle eine Vernetzung aller am Verfahren Beteiligten. Auch bei der Einrichtung des Zugangs zur einheitlichen Anlaufstelle ist, wie bereits ausgeführt, auf die zugrunde liegende Idee der Richtlinie zurück zu greifen, die auf die Verbesserung der Informationssituation für ausländische Dienstleistungserbringer gerichtet ist.<sup>99</sup>

Zunächst ist ein Internet-Portal einzurichten. Im Zusammenhang mit dem einheitlichen Ansprechpartner der Dienstleistungsrichtlinie wurde insofern darauf hingewiesen, dass ein Internetnutzer, der den Begriff „Einheitlicher Ansprechpartner“ und „Deutschland“ in seiner Landessprache in eine Suchmaschine eingibt, auch tatsächlich beim gewünschten einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland landet. Ferner sollten für das Portal entsprechende Eintragungen bei Suchmaschinen vorgenommen werden und eine vielfache Verlinkung vorgenommen werden.<sup>100</sup>

Im Sinne des Multikanalzugangs zur einheitlichen Anlaufstelle ist weiterhin ein Call Center einzurichten. Ein Call Center wird in der Dienstleistungsrichtlinie nicht vorgegeben,<sup>101</sup> ist jedoch für die weiter gefassten Aufgaben der einheitlichen Anlaufstelle sinnvoll. Über das Call Center würden in erster Linie solche Anfragen beantwortet, die sich mit der Zuständigkeit für die jeweilige Lebenslage befassen.

Innerhalb des Systems ist eine elektronische Abbildung der Struktur des integrierten Ansatzes mit der vor geschalteten einheitlichen Anlaufstelle und den einheitlichen Ansprechpartnern als Front Office sowie den jeweils zuständigen Back Offices notwendig. Hierbei handelt es sich um die innerorganisatorische Vernetzung. Erst so kann das Konzept des „one stop shop“ verwirklicht werden. Die entsprechenden Verbindungen müssen zwischen allen individuellen Verfahrensbeteiligten bestehen, wobei nochmals darauf hinzuweisen ist, dass es sich um einen

---

97 Speyer Gutachten, S. 202-203.

98 Vgl dazu allgemein auch Landsberg, S. 50.

99 Vgl. dazu Speyer Gutachten, S. 199.

100 Ebda, S. 207-212.

101 Ebda, S. 214.



Multikanalzugang handelt, so dass Anfragen über alle Kanäle erfolgen können, die entsprechend in die Vernetzung eingebunden werden müssen. Entsprechende Zugriffsmöglichkeiten aller Beteiligten auf die jeweils relevanten Daten müssen gesichert sein.

Unter Interoperabilität ist das Mittel der Verknüpfung von Systemen, Informationen und Arbeitsweisen zu verstehen. Interoperable Informationssysteme machen die Erbringung unterschiedlicher Dienste, unabhängig von der Anzahl der Systeme und Verwaltungsbehörden, in einer zentralen Anlaufstelle möglich. Interoperabilität betrifft jedoch nicht nur technische, sondern auch organisatorische Fragestellungen.<sup>102</sup> Die technische Interoperabilität betrifft die Verknüpfung von Rechnernetzen und Datenverarbeitungssystemen durch die Verwendung von Standards. Jede an das Netz angeschlossene Stelle soll Daten nutzen können. Die semantische Interoperabilität bezeichnet den Einsatz von Standards, die gewährleisten, dass Informationen in ihrem Kontext in Bezug gesetzt werden können. Die organisatorische Interoperabilität schließlich bezieht sich auf unterschiedliche Verwaltungskulturen, Zuständigkeiten und Betriebsabläufe.<sup>103</sup>

## 9.7 Datenschutz und Datensicherheit

Eine weitere Herausforderung in der Umsetzung ist der Datenschutz. Die Vernetzung der Verwaltung aus datenschutzrechtlicher Sicht wird als ambivalent bezeichnet. So ist der Zweckbindungsgrundsatz eine Säule des Datenschutzrechts. Jede Verwaltung darf ausschließlich ihre eigenen Daten für ihre gesetzlich festgelegten Zwecke nutzen. Anders jedoch ist der Grundgedanke der vernetzten Verwaltung, der gerade die Vernetzung und nicht die strikte Trennung der Daten will.<sup>104</sup>

Datenschutz bezeichnet den Schutz von personenbezogenen Daten (vgl. § 3 Abs. 1 BDSG). Datensicherheit hingegen meint Schutz vor Manipulationen, Fälschungen, unberechtigter Kenntnisnahme und Verlust. Die Datensicherheit und der Datenschutz beziehen sich jedoch aufeinander, da der Schutz von personenbezogenen Daten ohne technische Maßnahmen der Datensicherheit kaum möglich ist. Gemäß § 9 BDSG sind die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um den Datenschutz zu gewährleisten.

Ferner muss die Datensicherheit bei der Übertragung gewährleistet werden. So ist im Rahmen der Sicherung von Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität insbesondere auf die elektronische Signatur zu verweisen.

## 9.8 Marketing

Im Rahmen der Einführung einer einheitlichen Anlaufstelle darf das Marketing nicht vernachlässigt werden. Das Konzept geht über dasjenige der kommunalen Bürgerämter hinaus und erfordert entsprechend ein Werben um Akzeptanz. Auch in diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein professionelles Marketing ein einheitliches Erscheinungsbild fördern kann.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Ebda, S. 215.

<sup>103</sup> Ebda, S. 215-217.

<sup>104</sup> Boehme-Neßler, S. 655.

<sup>105</sup> So auch in anderem Zusammenhang Lenk, Integrierte Dienstleistungszentren - ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?, S. 11 (Markenzeichen KOMM-IN der Gemeinde Sternenfels).

Für den Bereich des E-Government allgemein wurde bereits festgestellt, dass im Bewusstsein der Akteure deutlich werden muss, dass im Rahmen der elektronischen Kommunikation nicht mehr nach Verwaltungsebenen unterschieden wird. Es wird daher eine möglichst europaweite elektronische Amtssprache gefordert. Die Werbung für E-Government muss auf die Unterstützung des Umgangs mit den neuen Medien gerichtet sein, um Vertrauen in die technische Sicherheit der neuen Kommunikation mit der Verwaltung zu vermitteln. Ferner wird gefordert, dass im Wege des Marketings vermittelt wird, dass es sich nicht allein um ein Interesse der Verwaltung handelt, sondern dass auch der Kunde profitiert. Dazu ist nicht nur ein nach außen gerichtetes Marketing, sondern auch ein internes Marketing für die Beschäftigten erforderlich.<sup>106</sup>

---

106 Landsberg, S. 47.

## 10 Praxisbeispiele

Folgende Praxisbeispiele erlauben einen Einblick in die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Bezug auf den einheitlichen Ansprechpartner. Mit der Implementierung des hier vorgestellten Integrationsmodells kann auf die Vorteile des einheitlichen Ansprechpartners für jede Lebenslage noch einfacher zurückgegriffen werden.

### 10.1 EU

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ist in den anderen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich weit vorangeschritten. Während viele Staaten „single points of contact“ für Unternehmen eingerichtet haben, ist der Umfang der angebotenen Leistungen unterschiedlich.

In den Niederlanden ist der Prozess am weitesten fortgeschritten. Es existiert das Modell des one-stop-shops, allerdings gibt es insoweit noch technische sowie Kompetenzprobleme.

In Griechenland gibt es zahlreiche Citizen Service Centers, Welcoming Investors Centers und Business and Technological Development Centers. Die Welcoming Investors Centers sollen zu single points of contact werden.

In Belgien existieren Unternehmensschalter, an denen sich Unternehmen anmelden müssen. Diese werden als einheitliche Ansprechpartner genutzt werden.

Ab 2008 wird in Dänemark eine Kontaktstelle unter der National Agency for Enterprise and Construction eingerichtet.

In Finnland werden Beratungs- und Unterstützungsstellen für Unternehmen überarbeitet, die auch einheitliche Ansprechpartner einbeziehen.

In Großbritannien gibt es noch keine Entscheidung hinsichtlich Zuständigkeit und Aufbau der Kontaktstelle, für deren Schaffung das Department of Trade and Industry zuständig ist.<sup>107</sup>

### 10.2 Bundesrepublik

In der Bundesrepublik ist die Dienstleistungsrichtlinie im Hinblick auf die Einrichtung des einheitlichen Ansprechpartners noch nicht umgesetzt. Erste Prozessüberlegungen im Bereich des e-Government finden sich in den Pilotprojekten BundOnline 2005, jetzt E-Gov 2.0. BundOnline stellte bis 2005 über 440 Verwaltungsdienstleistungen des Bundes für Bürger, Unternehmen und Behörden online.<sup>108</sup>

Im September 2006 wurde das Programm als Teil der Gesamtstrategie im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“ beschlossen. Handlungsfelder, die im Rahmen des Programms ausgebaut werden sollen, sind der bedarfsorientierte quantitative und qualitative Ausbau des E-Government Angebots des Bundes, die elektronische Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch gemeinsame Prozessketten, die Einführung eines elektronischen Personalausweises und die Erarbeitung von E-Identity Konzepten, sowie die Schaffung einer sicheren Kommunikationsinfrastruktur für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen. Ziel ist, das Internet zum bevorzugten Kommunikations- und Vertriebskanal für be-

---

<sup>107</sup> Vgl auch [http://www.habbel.de/rs/public/displaymessage.cfm?info\\_id=455](http://www.habbel.de/rs/public/displaymessage.cfm?info_id=455)

<sup>108</sup> <http://www.kompass.bund.de/>

darfsgerechte Verwaltungsdienstleistungen zu machen. Dabei wird als Schnittstelle mit dem größten Effizienzpotential diejenige zwischen Wirtschaft und Verwaltung identifiziert.

### 10.3 NRW

NRW stellt eine Vielzahl von IT-Verfahren für die Kommunalverwaltungen bereit und hat ein Dienstleistungsportal für Kommunen entwickelt. Das Dienstleistungsportal steht seit Anfang 2006 für die Kommunen über das TESTA-Netz zur Verfügung.

Der Aktionsplan 2009<sup>109</sup> stellt den geplanten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken dar, wie ihn die Landesverwaltung bis 2009 vorsieht. Das Konzept ist darüber hinaus offen für weiteren Bedarf bei Wirtschaft, Bürgern sowie öffentlicher Verwaltung. Ziele des Aktionsplans 2009 sind die Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes NRW, die weitere Verbesserung der Nutzerorientierung und die Effizienzsteigerung bei der Aufgabenerledigung.

Der Aktionsplan 2009 richtet sich an die Zielgruppen Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger, Kommunalverwaltungen sowie an die Beschäftigten der Landesverwaltung. Im Aktionsplan 2009 liegt ein wesentlicher Schwerpunkt in der Neugestaltung derjenigen Geschäftsprozesse, die künftig elektronisch abgewickelt werden sollen. Zentraler Bestandteil des Aktionsplans sind ca. 60 Projekte und Fachverfahren der Landesressorts, die über eine reine Information hinaus die Kommunikation und Transaktionen mit den Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen. Schließlich ist ein zielgerichteter Ausbau der E-Government-Infrastruktur vorgesehen.

---

109 [http://www.im.nrw.de/pub/pdf/aktionsplan\\_2009.pdf](http://www.im.nrw.de/pub/pdf/aktionsplan_2009.pdf)

## 11 Literaturverzeichnis

Bals, Hansjürgen/Hans Hack

*Verwaltungsreform: Warum und wie*; 1. Auflage München; Berlin: Jehle 2000.

Barnikel, Nils et al.

*Referenzarchitekturen für organisationsübergreifende Prozesse der IHK-Organisation: Grundlagen und Konzepte für einen Bauplan für eGovernment-Infrastrukturen und –Dienste*; Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS

Boehme-Neßler, Volker

*Auf dem Weg zum „unscharfen“ Verwaltungsrecht? - Portal-Denken und Netz-Logik im Verwaltungsrecht*; NVwZ 2007, S. 650ff

Klinger, Peter

*Systematisieren, Organisieren und Modellieren – dann Digitalisieren; Verwaltung und Management VM*, 2007, S. 205 ff

Landsberg, Willy

*eGovernment in Kommunen* 1. Auflage München; Berlin: Jehle 2004.

Lenk, Klaus

*Abschied vom Zuständigkeitsdenken - Entlastung der Wirtschaft durch vernetzte Erstellung von Verwaltungsdienstleistungen*; Beitrag zur Fachtagung „Methoden und Werkzeuge der Verwaltungsmodernisierung“, Münster, 31. Mai - 1. Juni 2006

Lenk, Klaus

*Jenseits des Zuständigkeitsdenkens - Grundfragen und rechtliche Implikationen des Bürokratieabbaus durch vernetztes E-Government*; Workshop im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-nrw, 21. und 22. September 2006

Lenk, Klaus

*Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe*; Überarbeitete Fassung eines am 31. Oktober 2001 auf dem vom niedersächsischen Finanzministerium veranstalteten „luK-Symposium 2001“ in Lüneburg gehaltenen Vortrags, veröffentlicht in „Verwaltung und Management“ 2002, S.4-10.

Lenk, Klaus

*Integrierte Dienstleistungszentren - ein flächendeckendes Modell für die Zukunft der deutschen Dörfer?* Veröffentlicht in der Reihe Essener Geographische Arbeiten, hrsg. von Gerhard Henkel, Bd. 34, 2002, S.73-83. (ISBN 3-9808567-0-4; erhältlich über gerhard.henkel@uni-essen.de)

Lenk, Klaus

*Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungsleistungen*; Datenschutz und Datensicherheit 26 (2002), S. 1

Informationsbüro d-NRW

*Wie geht es weiter mit eGovernment in Nordrhein-Westfalen?* 10 Leitlinien der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW

Popescu-Zeletin, Radu

*Think Big - Start small*, FOKUSInnovation 3-2007, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme.

Rosenbach, Hans-Josef

*Zur geplanten Änderung der BGB-Regelungen betreffend die Schriftform und deren Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln*, NWVBl. 2000, S. 161 (163)

Schliesky, Utz

*E-Government - Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?* LKV 2005, 89

Siegfried, Christine

*Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beschleuniger der Netzwerkwaltung*; Verwaltung und Management, VM, 2007, S.171 ff

Skrobotz, Jan

*Zugang elektronischer Nachrichten im Verwaltungsverfahren*; VR 2003, S. 397ff

Slapio, Elisabeth

*E-Government – Motor für Wirtschaft und Verwaltung?* Markt und Wirtschaft 3. 2003. S. 15

Slapio, Elisabeth

*Schlanker, schneller, preisgünstiger: müssen eGovernment – Projekte für Unternehmen scheitern?* eGovernment Kompendium 2007, S. 40f

Windoffer, Alexander

*Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie - Problemfelder und Anpassungsbedarf nach nationalem Recht*; NVwZ 2007, S. 495ff

Ziekow, Jan et al.

*Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland*; Gutachten des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, 2006 [zit: Speyer Gutachten]