

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus organisatorischer E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?

Tino Schuppan

I. Problemdarstellung

Die Erwartungen an die EG-Dienstleistungsrichtlinie (EG-DLR) bewegt sich aus einer E-Government-Sicht vielfach zwischen Hysterie und Lethargie (Wind 2008). Es besteht die Hoffnung, dass es sich um eine Verwaltungsrevolution handelt, da nun die Umsetzung eines One-Stop-Government möglich wird. Den Kern hierfür bildet ein Einheitlicher Ansprechpartner (EAP), der Leistungen, die mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit verbunden sind, unabhängig von den bestehenden Zuständigkeiten, aus einer Hand anbietet. Auf der anderen Seite besteht die selten offen ausgesprochene Hoffnung, dass der „Modernisierungskelch an der Verwaltung vorübergehen möge“. Letzteres ist insbesondere zu beobachten, wenn der Einheitliche Ansprechpartner – so wie in Brandenburg oder auch in Sachsen – beim Land verortet ist. Dann besteht bei Kommunen mitunter die Meinung, dass sie mit der Umsetzung wenig zu tun haben, da die Zuständigkeit beim Land liegt, wenngleich sie auch selber als zuständige Stelle elektronisch für Dienstleister aus der Ferne erreichbar sein müssen.

Ähnlich kontrovers sind die Ansichten aus informationstechnologischer Sicht: Einerseits ist die Haltung zu finden, dass es einer gänzlich neuen IT-Architektur bedarf und die bisherige IT-Landschaft für die Umsetzung weitestgehend ungeeignet ist. Hier werden insbesondere neue IT-Konzepte wie service-orientierte Architekturen (SOA) propagiert. Andererseits besteht die Ansicht, dass ein elektronisches Postfach ausreiche, in das die Anträge und Anliegen der Dienstleister gelegt werden können. Damit wird insgesamt deutlich, dass die Umsetzung der EG-DLR sehr kontrovers diskutiert wird, so dass sich die Frage nach den tatsächlichen Modernisierungs- und v.a. nach den Umsetzungschancen stellt. Diese Frage lässt sich gut aus einer organisatorisch angeleiteten E-Government-Sicht beantworten, da hierdurch

erst – wie noch zu zeigen sein wird – die eigentlichen Chancen, aber auch die Probleme und Umsetzungs Herausforderungen sichtbar werden.

Daher werden im Folgenden nicht – wie an anderer Stelle schon vielfach erfolgt – die juristischen oder formalen Anforderungen thematisiert und die jeweiligen Rechtsnormen ausgelegt¹, sondern die Frage nach der organisatorischen Umsetzung gestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die Etablierung des Einheitlichen Ansprechpartners, da dieser das „Herzstück“ der EG-DLR aus E-Government-Sicht darstellt. Dazu wird zunächst eine kritische Einordnung im Hinblick auf einige ausgewählte E-Government-Grundprinzipien vorgenommen. Als nächstes wird eine Vernetzungssicht auf die neu entstehenden Leistungsstrukturen eingeführt, weil hierdurch erst die neue Qualität der Leistungsstrukturen erschlossen werden kann. Danach werden Einführungsprobleme thematisiert, die sich bereits abzeichnen und sich zudem auch aus der spezifischen Umsetzungs- und Projektkonstellation ableiten lassen. Es wird deutlich, dass die Probleme weniger technologischer Art sind, sondern in der organisatorischen Veränderung liegen, was sich – wie noch zu zeigen sein wird – u.a. mit dem Ansatz der Netzwerk- oder Kooperationskompetenz thematisieren lässt. Im letzten Schritt lassen sich einige übergreifende Aussagen ableiten, die ein „schnelles Funktionieren“ der in der EG-DLR vorgesehenen E-Government-Strukturen nicht wahrscheinlich erscheinen lässt.

II. Kritische Einordnung in die E-Government-Diskussion

Die EG-DLR sieht zwingend eine elektronische Verfahrensabwicklung für Dienstleister aus den EU-Staaten vor, wofür der Einheitliche Ansprechpartner zum 28.12.2009 zu etablieren ist. Dieser entspricht im Wesentlichen der seit etwa zehn Jahren im wissenschaftlichen Diskurs vorhandenen Vorstellung einer Trennung in Front und Back Office², wonach an einer Stelle der Zugang zu öffentlichen Leistungen unterschiedlicher Verwaltungsträger möglich ist. Im Rahmen der EG-DLR ist jedoch vorgesehen, dass lediglich für bestimmte Dienstleister der Zugang möglich ist. Damit sind viele Berufsgruppen ausgeschlossen, so dass der One-Stop-Ansatz (zunächst) nur für eine eher begrenzte Zielgruppe vorgesehen ist, woraus sich bereits eine erste Einschränkung ergibt. Weiterhin ist kritisch anzumerken, dass bei der vorgesehenen elektronischen Abwicklung der telefonische Zugangskanal – auch von der EU selbst – weitestgehend vernachlässigt wurde. Dies verwundert

1 Schulz 2009.

2 Vgl. z.B. Lenk 1999.

umso mehr, als in Deutschland zeitgleich die einheitliche Behördenrufnummer 115 eingeführt wurde und auch große politische Unterstützung erhalten hat. Eine Verbindung mit dem EAP ist naheliegend und ist gegenwärtig explizit nur in Hessen angedacht.

Gegenüber der Einschränkung der Zielgruppe und der Zugangskanäle stellt sich auch die Frage nach dem angebotenen Leistungsspektrum des EAP. Eine enge Auslegung – wie sie in einigen Bundesländern vorzufinden ist – beschränkt sich hauptsächlich auf einen einheitlichen Zugang für die Gewerbeanmeldung, während andere sich auf ein breites Leistungsspektrum von ca. 250 Leistungen – wie in Niedersachsen – verständigt haben.³ Damit ist zu erwarten, dass auch auf der Angebotsseite völlig unterschiedliche Varianten umgesetzt werden, woraus dann letztlich verschiedene Kooperationsmuster folgen.

Hinzu kommt, dass wesentlicher Aufwand dafür verwendet wurde, für den EAP den „richtigen“ Träger ausfindig zu machen – mit z.T. ausgefallenen Argumentationslinien, die zu neuen und aufwändigen juristischen Konstruktionen geführt haben, wie beispielsweise die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts in Schleswig-Holstein.⁴ Die Verortung ist aus einer organisatorischen E-Government-Sicht eine zunächst nachrangige Frage. Denn im Kontext von E-Government geht es zunächst um die Entwicklung eines Produktionsmodells mit der dazugehörigen Prozessgestaltung und den dazugehörigen Informationsflüssen zwischen EAP und zuständiger Stelle (also zwischen Front und Back Office). Insbesondere ist zu klären, welche Leistungen der EAP gegenüber dem Dienstleister zu erbringen hat, welche IT-Anforderungen und welche konkreten Konstellationen der Zusammenarbeit sich daraus zwischen Front und Back Office ergeben. Bis zuletzt beschäftigten sich die Bundesländer mit der Verortungsfrage, die nicht selten nur vordergründig von sachlichen Kriterien geleitet war. Dabei ist in einigen Bundesländern die Frage der „Einheitlichkeit“ aus dem Blickfeld geraten, da mitunter so viele EAP vorgesehen sind, so dass die Idee des einheitlichen Zugangs weitestgehend verwässert wurde.

Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung des EAP werden erst deutlich, wenn nicht nur auf eine allgemeine Trennung von Front und Back Office abgestellt, sondern das konkrete Aufgabenspektrum des EAP klar umrissen wird. Dafür sind generelle Rollenbeschreibungen für den EAP wie Verfahrensmanager, Lotse, Berater nur bedingt ausreichend. Vielmehr ist im Rahmen eines empirisch fundierten Interaktionsmodells zu klären, welche konkreten Aktivitäten der EAP – jenseits rechtlicher Mindestanforderungen

3 Land Niedersachsen 2009.

4 Vgl. z.B. Ziekow/Windoffer 2007; Luch/Schulz 2008.

– tatsächlich ausführen wird und welche Aufgaben der EAP aus Sicht der jeweiligen Zielgruppe sinnvoll sind. Kritisch ist hier anzumerken, dass gegenwärtig vielfach schematische Prozessmodelle entwickelt werden, die – wenn überhaupt – Ausgangspunkt für technische Architekturen sind, doch kaum auf die tatsächlichen Interaktionsanforderungen zwischen EAP und Dienstleister abstellen.⁵ Hierdurch wird der EAP auf den elektronischen Zugang reduziert – eine Vorstellung, die sich in den letzten Jahren der E-Government-Umsetzungserfahrungen vielfach nicht nur als einseitig, sondern auch als wenig tragfähig erwiesen hat. Bei der EAP-Konzeption geht es demnach wesentlich um die IT-Unterstützung eines menschlichen EAP und weniger um die ausschließliche Digitalisierung oder gar Automatisierung der Interaktion zwischen EAP und Dienstleister.

Aufgabe des EAP ist es, Informationen und Unterlagen an die zuständigen Stellen weiterzureichen; gleichzeitig erteilt er jedoch auch selbst den Dienstleistern Auskünfte mehr oder weniger allgemeiner Art. Neu ist beispielsweise, dass im Unterschied zu bisherigen Verwaltungsverfahren schon vor Antragstellung verpflichtend Informationen an Dienstleister, z.B. zu Möglichkeiten der Beschleunigung bei Verfahren, abzugeben sind. Die Klärung der Aktivitäten des EAP ist deshalb wichtig, weil sich hieraus die Anforderungen an das Informationssystem ergeben. Die gegenwärtigen Fachkonzepte zur IT-Umsetzung der EG-DLR gehen von einer sehr einfachen Interaktion zwischen EAP und Dienstleister aus. Vielfach wird sehr kleinteilig modelliert, dass z.B. ein Antrag, welcher Art auch immer, beim EAP eingeht, der dann an die zuständigen Stellen weitergeleitet wird. Weder empirisch noch logisch kann von einem solchen „Antragsverhalten“ von Dienstleistern ausgegangen werden. Im Regelfall wird einer Antragstellung eine ganze Reihe von Interaktions- und Kommunikationsaktivitäten vorausgehen oder von diesen begleitet sein, was in der gegenwärtigen Umsetzung kaum berücksichtigt wird. Die möglichen Interaktionen zwischen Dienstleister und EAP können mit einem Vier-Phasen-Modell, bestehend aus einer Vorbereitungs-, Kontakt-, Bearbeitungs- und der Nachbereitungsphase, erfasst werden.⁶ In der Vorbereitungsphase werden z.B. bestimmte Informationen bereitgestellt, wie Was-Informationen (Welche Leistungen kommen in Betracht? Was brauche ich, um eine Dienstleistung zu erbringen?) und Wie-Informationen (Wie komme ich an die Informationen heran?). Diese beiden Informationsarten sind in Informationssystemen abzubilden. In der Kontaktphase benötigt der Dienstleister weitere Informationen, z.B. Verfahrensdauer oder zu erwartendes Ergebnis. Während der Bearbeitungsphase

5 Vgl. z.B. DOL 2008.

6 In Anlehnung an Lenk 2004, S. 76.

können seitens der zuständigen Stelle Rückfragen entstehen, die über den EAP an den Dienstleister weiterzuleiten sind. Schließlich gibt es am Ende eine Nachbereitungsphase, in der z.B. ein Feedback beim Dienstleister über das Gesamtverfahren eingeholt wird, das dann wiederum zur Verbesserung der Prozesse und der Bearbeitung genutzt werden kann. Nur wenn hinreichend die hier etwas schematisch angedeuteten Kommunikationsprozesse abgebildet werden, kann auch der EAP seine ihm zugeordnete Wirkung entfalten.

Die hier holzschnittartig und selektiv vorgenommene kritische Einordnung in einige organisationsbezogene E-Government-Anforderungen deutet bereits daraufhin, dass die Umsetzung des EAP im Rahmen der EG-DLR insgesamt sehr technizistisch verstanden wird. Teilweise finden sich auch irriige Vorstellungen über die Funktionsweise von Verwaltungen wieder. Die gegenwärtig vorliegenden Referenzmodelle sind zudem überwiegend technischer Art und eignen sich kaum für die organisatorische Umsetzung; daran ändern auch die vorliegenden Prozessmodellierungen nichts, weil diese auch erst in die Verwaltungsrealität einzupassen sind und die vielfältigen Kommunikationsbeziehungen vernachlässigen. Eine erweiterte Problemsicht wird durch eine Perspektive der vernetzten Zusammenarbeit erreicht, weil sich erst hierdurch die organisatorischen Herausforderungen thematisieren lassen.⁷

III. Der EAP in der Vernetzungsperspektive

Während bisher die Aufteilung in Front und Back Office innerhalb einer Kommunalverwaltung – z.B. in Form eines Bürgerbüros – praktiziert wurde, ist die Umsetzung der EG-DLR nur durch eine interorganisatorische Vernetzung zu erreichen. Denn bei der Betrachtung des EAP im Zusammenspiel mit den verschiedenen zuständigen Stellen, mit anderen EAP sowie mit dem Binnenmarkt-Informationssystem zwecks länderübergreifenden Informationsaustauschs wird deutlich, dass der EAP im Mittelpunkt einer vernetzten Leistungsstruktur steht.⁸ Diese kann als Produktionsverbund verstanden werden, in dem zwischen den Beteiligten eine hohe Abhängigkeit besteht.

Insbesondere agiert der EAP nicht nur als „elektronischer Postkasten“, sondern wird auch selbst aktiv, z.B. durch die verpflichtend vorgesehene (proaktive) Bereitstellung von Informationen für den Dienstleister. Hierbei kann der EAP nicht allein agieren, sondern ist auf Informationsversorgung, Kom-

7 Vgl. auch Lenk 2009.

8 Vgl. auch Siegfried 2007.

munikation, Wissensteilung und Mitwirkung bei der Verfahrenssteuerung/-abwicklung der zuständigen Stellen, die sich in anderer Trägerschaft befinden und als Back Office agieren, angewiesen. Damit hängt der Modernisierungsbeitrag der EG-DLR für die nationalen Verwaltungssysteme weniger davon ab, dass etwas beim EAP elektronisch eingereicht und hochwertig signiert werden kann, sondern ob sie für den Aufbau netzförmiger Leistungsstrukturen genutzt werden, weil die EAP-Funktionen es einfach erfordern. Insbesondere wird es eine ganze Reihe von Fällen geben, bei denen EAP und zuständige Stelle eng und arbeitsteilig zusammenarbeiten müssen. Dafür benötigt der EAP entsprechende Unterstützung mit Informationen und Wissen seitens der zuständigen Stellen. Der EAP muss Anfragen beantworten, Kontakt zu den zuständigen Stellen aufnehmen, auch ein eigenes Fallmanagement aufbauen. Die Zuständigkeiten bleiben zwar formal bei den zuständigen Stellen, aber der EAP wird de facto eine ganze Reihe von Aufgaben und Kommunikations- und Beratungsleistungen erbringen müssen (die auch gesetzlich vielfach vorgeschrieben sind), weil sich sonst der One-Stop-Ansatz nicht umsetzen lässt.

Für die vernetzte Zusammenarbeit sind zweifelsohne entsprechende IT-Voraussetzungen zu schaffen, weil sonst keine effiziente Zusammenarbeit möglich ist, auch wenn sie in der EG-DLR nicht vorgeschrieben sind. Insbesondere sind gemeinsam genutzte Wissensbestände aufzubauen, die ständig aktuell zu halten sind. Außerdem kommen neben den üblichen Workflow-Verfahren Groupware-Systeme in Betracht, um die Zusammenarbeit zwischen EAP und zuständiger Stelle auch für weniger gut strukturierte Kommunikationsprozesse und Verfahren sicherzustellen. Damit wird deutlich, dass die EAP-Konstruktion und die daraus resultierenden Formen der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren als Leistungsverbund zu verstehen sind, als eigene (ggf. virtuelle) Organisationsform, die sich in Abhängigkeit von den konkreten Anliegen des Dienstleisters konfiguriert.

Das ist im ersten Schritt unabhängig davon, welcher Träger die EAP-Funktion übernimmt, wenngleich die Trägerschaft beim Land – wie in Brandenburg oder Sachsen – mit einigen weiteren Problemen behaftet ist. War bisher die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen eher einseitig durch Aufsicht und Weisung geprägt, müssen jetzt gleichberechtigte Formen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe gefunden werden. Denn Aufsicht und Weisung sind weder vorgesehen noch in vernetzten Strukturen praktikabel. Es bedarf Anpassungen institutioneller Art; einer auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Zusammenarbeit, die sich kaum durch ein elektronisches Postfach oder allein durch IT-Architekturen lösen lässt. Zudem sind weitere prozessbezogene wie institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die bisher noch wenig Beachtung finden. So wird es kaum möglich sein, dass

der EAP mit jeder Organisationseinheit einer zuständigen Behörde kommuniziert. In Brandenburg muss der EAP beispielsweise potenziell mit ca. 450 zuständigen Stellen zusammenarbeiten, wofür es auch bei den zuständigen Stellen eines internen Ansprechpartners bedarf. Würde der EAP mit jeder Stelle innerhalb einer zuständigen Behörde kommunizieren, wäre schnell die doppelte oder dreifache Anzahl potenzieller Kommunikationspartner erreicht, was die Komplexität der Leistungsstrukturen und den Koordinations- sowie Administrationsaufwand wesentlich erhöhen würde.

Die vernetzte Zusammenarbeit erfordert weitere Elemente, die in eine EG-DLR-Gesamtarchitektur einzubinden sind: Dazu zählen beispielsweise Prozessregister, diverse Standardisierungen, so genannte E-Government-Basiskomponenten, wie Authentifizierungsfunktionen, Zuständigkeitsfinder etc., die möglichst als Shared Service aufzubauen bzw. zu nutzen sind. Nicht zuletzt sind neue Governance-Mechanismen erforderlich, z.B. Service Level Agreements, Verantwortungsklärunge und/oder auf Vertrauen basierende Formen der Zusammenarbeit zwischen EAP und zuständigen Stellen.

Schließlich sind Mechanismen institutioneller Art erforderlich, um die Veränderungsfähigkeit des Leistungsverbunds zukünftig aufrechtzuerhalten. Denn es ist nicht ausreichend, einmalig die Prozesse, das Leistungsspektrum, die IT-Anforderungen, Wissensbestände etc. dauerhaft und ein für alle Mal zu fixieren. Das zeigen z.B. E-Government-Erfahrungen aus Großbritannien. Dort wurde ein so genanntes Delivery Council⁹ eingerichtet, in dem im Rahmen der DirectGov-Initiative die Vertreter der verschiedenen Behörden das Leistungsspektrum gemeinsam weiterentwickeln. Das Delivery Council ist ein Gremium, in dem die angebotenen Leistungen und die Zielgruppen kontinuierlich angepasst, Vorschläge für eventuelle Prozessanpassungen unterbreitet werden und die Definition von IT-Anforderungen erfolgt. Dieses Konzept eines Servicebeirats wäre gerade für die Weiterentwicklung des Leistungsverbunds notwendig, weil weder der EAP noch die zuständigen Stellen allein die Leistungserbringung verändern können. Bezogen auf die Situation im Land Brandenburg oder Sachsen könnten damit insbesondere die Kommunen besser in die EAP-Strukturen eingebunden werden und auf deren Ausgestaltung (auf Augenhöhe mit dem Land) Einfluss nehmen. Dies würde von Beginn an die Zusammenarbeit zwischen dem EAP auf Landesebene und den zuständigen Stellen auf der kommunalen Ebene fördern.

Damit wird im Ergebnis klar, dass die Einführung des EAP als Leistungsverbund zu verstehen ist, woraus sich die eigentlichen Herausforderungen ergeben. Denn wenn es nicht gelingt, kooperativ arbeitende Strukturen

9 http://www.cabinetoffice.gov.uk/public_service_reform/delivery_council.aspx.

aufzubauen, wird das Grundanliegen des EAP im Sinne eines One-Stop-Government nicht zu realisieren sein. Deshalb wird es neben der notwendigen IT auch auf die organisatorischen Maßnahmen ankommen, die bisher kaum Beachtung finden. Bisher haben die Projekte in den Bundesländern eine eher technologische und juristische Schlagseite mit der Fokussierung auf die Funktionen des EAP gegenüber dem Dienstleister oder Verortungsfragen. Die Vernetzungsperspektive offenbart jedoch die organisatorischen Anforderungen und lenkt die Perspektive auf das Zusammenspiel zwischen EAP und zuständiger Stelle statt auf die elektronische Verfahrensabwicklung. Allerdings funktionieren die geforderten vernetzten Strukturen erst dann, wenn sie hinreichend auf die Verwaltungsrealität ausgerichtet und eingepasst sind, wofür es ein entsprechendes Einführungsmanagement ankommt.

IV. Einführung vernetzter Leistungsstrukturen

In der Umsetzung der vernetzten Leistungsstrukturen liegt eine besondere Herausforderung, weil sie bereits im Netzwerk der zukünftig am Leistungsverbund beteiligten Akteure vorzunehmen ist. Hierfür bedarf es eines Projekt- und Change Managements, was schon innerhalb einer einzigen Verwaltungsorganisation schwer genug umzusetzen ist. Für das Land Brandenburg und Sachsen kommt hinzu, dass die neuen Strukturen zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen aufzubauen sind, was zusätzliche Anstrengungen erfordert.¹⁰ Es bestehen bisher in Deutschland – über Datenaustausch hinaus – kaum nennenswerte positive Erfahrungen bei der Umsetzung von organisatorisch vernetzten E-Government-Strukturen, abgesehen von einigen Ansätzen auf (kreis-) kommunaler Ebene.¹¹ Daher ist bereits vorherzusehen und auch schon zu beobachten, dass die interorganisatorische Projektumsetzung erhebliche Probleme erzeugt.

Die Einführung erfordert nicht nur Projektmanagement-Strukturen, die interorganisatorisch bzw. auf mehrere Ebenen ausgerichtet sind, sondern auch eines dazugehörigen auf die Vernetzung angelegten Change Managements. Das ist deshalb schwierig, weil eine direkte Einflussnahme auf die Akteure (zuständige Stellen) aufgrund ihrer Organisationshoheit nicht möglich ist. Hieraus erklärt sich vermutlich die Diskussion in einigen Bundesländern, ob die Aufgaben des EAP als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach

10 Vgl. zur Problematik der vernetzten Leistungserstellung zwischen Land und Kommunen: Schuppan 2008.

11 Vgl. Schuppan 2006.

Weisung oder um pflichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben einzustufen sind, weil hiervon das Weisungsrecht abhängig ist, was die Fragen des Change Managements jedoch nicht löst. Hier kann bereits kritisch gefragt werden, ob alle am Leistungsverbund beteiligten Akteure über die hinreichende Kooperationsfähigkeit verfügen.¹² Sind sie institutionell und individuell überhaupt in der Lage und auch willens, vernetzte Leistungsstrukturen mit den aufgezeigten Anforderungen aufzubauen? Sind die Beteiligten überhaupt gedanklich auf die neuen kooperativen Verwaltungsmodelle vorbereitet und liegt ein gleiches Verständnis von dem vor, was umgesetzt werden soll? Die Fragen deuten bereits an, dass mit erheblichen Problemen bei der Umsetzung zu rechnen sein wird, weil die Antworten auf die genannten Fragen und die notwendigen Änderungen nicht durch Schulungsmaßnahmen, beispielsweise bei der Nutzung der Signatur, gelöst werden können.

Formal-sachliche Voraussetzung ist, dass die beteiligten Akteure netzwerkfähig sind. Darunter ist die Fähigkeit zu verstehen, (temporäre/dynamische) Kooperationen einzugehen und schnell interorganisatorische Prozessbeziehungen, wie sie der EAP erfordert, zu bilden und weiterzuentwickeln. Dazu gehört auch, vernetzte Prozessstrukturen aufzubauen, sowie die Fähigkeit des vernetzten Denkens über die Grenzen der eigenen Organisation hinaus. Das erfordert außerdem Fähigkeiten, sich auf andere Organisationskulturen einzulassen, inter-organisatorische Teamarbeit und die Führung über die eigenen Organisationsgrenzen hinaus, um nur einige Aspekte zu nennen. Dabei kommt es insbesondere auf die Unterstützung der unterschiedlichen Fachbereiche an, deren Leistungen über den EAP angeboten werden, die sich auf die neuen Kooperationsmuster einlassen müssen. Wie schwierig das ist, beklagt der Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener bereits in den 1970er Jahren. Er spricht in diesem Zusammenhang von versäulten vertikalen Fachbruderschaften, die über mehrere Ebenen (Bund, Land, Kommune) verlaufen und sich äußerst resistent gegenüber horizontaler Steuerung erweisen.¹³

Hinzu kommt, dass bei der Umsetzung zu berücksichtigen ist, dass viele Kommunen nicht bei „null“ anfangen, da es innerhalb von einzelnen Kommunen schon gute Beispiele in Richtung „One-Stop-Shop“ für Unternehmen bzw. Unternehmensgründer gibt. Hier sind als Beispiele größere Städte wie Düsseldorf, das ein virtuelles Mittelstandsbüro¹⁴ anbietet, oder die Stadt Hagen¹⁵ zu nennen, die über einen Wirtschaftsschalter verfügt. Damit erfüllen diese Kommunen teilweise schon gewisse Anforderungen

12 Schuppan 2009.

13 Wagener 1979.

14 <http://www.duesseldorf.de/mittelstand/index.shtml>.

15 <http://www.hagen.de/web/de/hagen04/04.html>.

der EG-DLR, die jetzt auf die Vernetzung hin auszurichten sind, wenn sie nicht selbst die EAP-Funktion für andere Kommunen wahrnehmen. Es ist auch nicht rational für Kommunen mit bereits gutem Angebot mit einem nicht zu seiner Kommune gehörenden EAP zusammenzuarbeiten, weil hierdurch auch das eigene Handeln beschnitten wird. An dieser Stelle wird das Spannungsfeld aus Veränderungssicht deutlich, einerseits funktioniert der EAP als One-Stop-Government nur dann gut, wenn dieser möglichst viele Tätigkeiten abwickelt, die eine schnelle Verfahrensabwicklung sicherstellen. Andererseits werden Kommunen ohne EAP-Funktionen versuchen, den aus ihrer Sicht externen EAP möglichst auf eine zentrale und am besten automatisierte „Einsammlerfunktion für Unterlagen“ zu reduzieren, so dass sich auch perspektivisch die Nachfrage beim EAP in Grenzen halten könnte.

Anhand der institutionellen Akteurskonstellationen wird – überspitzt formuliert – deutlich, dass eigentlich niemand richtiges Interesse hat bzw. haben kann, die EAP-Konstruktion als umfassendes One-Stop-Government umzusetzen, weil es für die beteiligten Akteure nicht rational ist. Es ist daher eher zu erwarten, dass Vermeidungsstrategien genutzt werden, um eine allzu starke vernetzte Zusammenarbeit zu vermeiden. Damit wird deutlich, dass, obwohl die EG-DLR gesetzlich für einen engen Teilbereich der öffentlichen Leistungen One-Stop-Government vorsieht, trotzdem politische Unterstützung erforderlich ist, weil sonst die Modernisierungswirkung nicht erreicht wird. Auch wird die Umsetzung vernetzter Arbeitsweisen und Strukturen erschwert, da Kosten und Nutzen in solchen Strukturen ungleich verteilt sind¹⁶, so dass es zu Fehlanreizen kommt. Diejenigen Akteure, die viel investieren und gut kooperieren, streichen nicht im gleichen Umfang die „Kooperationsrendite“ ein. Warum soll beispielsweise eine Kommune einen Landes-EAP oder einen anderen bei der Kommune angesiedelten EAP aufwendig über sein eigentliches Aufgabenfeld hinaus mit „frischen“ Informationen versorgen, damit dieser dann gut seine Aufgaben gegenüber dem Dienstleister erfüllen kann?

Im Ergebnis geht es bei der Umsetzung aus Modernisierungssicht also nicht so sehr um technische Fragen, sondern um den Aufbau von neuen Leistungsstrukturen, die auf Vernetzung hinauslaufen. Dabei wird es nicht ausreichen, die Akteure zu schulen, IT-Systeme zu nutzen, sondern es muss ein Verständnis dafür entwickelt werden, wie die neuen Arbeitsprozesse in Gänge und im Zusammenspiel funktionieren. Die Mitarbeiter der zuständigen Stellen, die dann mit dem EAP zusammenarbeiten, müssen sich auf Entscheidungen konzentrieren und mit dem EAP im Team arbeiten. Dass hierbei Verwaltungen generell eher Schwierigkeiten haben, ist kein neues

16 Vgl. hierzu: Schuppan 2006.

Phänomen, sondern hat auch gute Gründe, weil klare Zuständigkeiten auch Ausdruck einer rechtsstaatlichen Verwaltung sind, die jetzt in gewisser Weise zu überdenken ist.

V. Schlussbetrachtung: Mode oder Modernisierung

Zusammenfassend zeigt sich, dass eine übergreifende und vertiefte Sicht auf den EAP notwendig ist, d.h. eine reine Antragsicht mit einer einfachen Front- und Back-Office-Aufteilung nicht ausreichend ist. Erforderlich ist vielmehr ein umfassendes Kommunikations- und Interaktionsmodell, das berücksichtigt, was der EAP tatsächlich macht und wie er mit wem kommuniziert. Bislang war die Diskussion eher technisch und auch juristisch geprägt, d.h. es überwiegen die Verortungsgebung und Fragen von IT-Architekturen. Wenig berücksichtigt wurden konkrete Fragen der Kommunikation und Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren und institutionelle Vorkehrungen. Insbesondere wird die vernetzte Zusammenarbeit vernachlässigt, die zudem besondere Anforderungen an das Change Management stellt. Insbesondere die Netzwerkfähigkeit aller Beteiligten ist gefragt. Alle Akteure sind zu motivieren, in solchen Netzwerken zusammenzuarbeiten, womit eine neue Qualität in der Zusammenarbeit erreicht wird. Weiterhin wird derzeit die institutionalisierte Weiterentwicklung von Leistungen, die in dem genannten Service-Gremium erfolgen könnte, vernachlässigt.

Verwunderlich ist auch, dass bei der Umsetzung der EG-DLR wenig Erfahrungen aus anderen Projekten, wie z.B. die Einführung des ALG II („Hartz IV“) genutzt werden. Auch hier stellte sich die Frage „Wer macht was?“, also welcher Träger, Kommunen oder die Bundesagentur für Arbeit, erbringt welche Leistungen. Ein Ergebnis war die Gründung der Arbeitsgemeinschaften (ARGE). Auch hier entstanden jedoch die Probleme (mit hohen Kosten) erst in der tatsächlichen Umsetzung und in der täglichen Arbeit in Bezug auf die Kooperation und die Integration der Fachverfahren. Das Produktionsmodell wurde vernachlässigt, die Trägerwahl überbetont, die sich zudem als verfassungsrechtlich problematisch erwiesen hat.

Technisch sind die IT-Anforderungen bekannt, wenngleich auch hier die Umsetzung mit zahlreichen Tücken aufwartet. Mit der technischen Infrastruktur kommt es jedoch darauf an, gleichzeitig die neuen Kooperationsstrukturen zu etablieren, damit die IT in der Praxis genutzt wird. Allerdings zeichnet sich ab, dass es mehrere „Ausbaustufen“ bei der Umsetzung geben wird. Dass es bei einer rechtlich gerade noch als irgendwie ausreichend zu bewertenden Minimallösung bleibt, ist nicht unwahrscheinlich, weil (zu-

nächst) wenig Anreize für die Akteure bestehen oder diese sehr ungleich verteilt sind, sich an den kooperativen Strukturen zu beteiligen.

Zusammengefasst ist zu sagen, dass die Gefahr besteht, dass der EAP aufgrund der mangelnden Kooperation zu einer elektronischen und automatisierten „Durchreiche“ degeneriert. Damit wird der eigentliche Ansatz des One-Stop-Government verfehlt und die angedachte Modernisierung bleibt aus. Die Kommunen und damit die zuständigen Stellen können zahlreiche Vermeidungsstrategien anwenden, indem sie sich beispielsweise auf wie immer geartete „Pflicht-Anforderungen“ konzentrieren und dabei z.B. den Landes-EAP „austrocknen“ lassen. Insgesamt bestimmt sich der Modernisierungsbeitrag der EG-DLR danach, inwieweit es gelingt, vernetzt zwischen EAP und zuständigen Stellen zusammenzuarbeiten und neue Modi der Arbeitsteilung zu etablieren, so dass hier der neuralgische Punkt liegt. Die eigentliche Herausforderung ist dabei, das „Silo-Denken“ der Beteiligten aufzubrechen, wozu es eines grundlegenden Wandels hin zu einer kooperativen Verwaltungskultur bedarf.

Prof. Dr. Tino Schuppan ist Geschäftsführer des IfG.CC – The Institute for eGovernment, Potsdam.

Literatur:

- DOL (2008): Deutschland-Online-Vorhaben. IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Projektbericht, Berlin. (http://213.216.17.150/DOL/Bericht_Anlagen/Projektbericht_Langfassung.pdf)
- Land Niedersachsen (2009): EU-DLR: Positivliste Niedersachsen, Hannover.
- Lenk, K. (2002): Electronic Service Delivery – A driver of public sector modernisation; in: *Information Polity* 7 (2-3), S. 87-96.
- Lenk, K. (2004): *Der Staat am Draht*, Berlin: edition sigma.
- Lenk, K. (2009): Organisationsänderung durch Wegsehen. Der riskante Einstieg in One-Stop-Government mit der Dienstleistungsrichtlinie; in: *Verwaltung & Management* 15 (5), S. 241-250.
- Luch, A./Schulz S. (2008): Wahrnehmung der Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners nach Art. 6 der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen und Kammern“; in: *Die Gemeinde SH* 2008, S. 118-125.
- Schulz, S. (2009): Der E-Government-Begriff der Europäischen Union; in: *Verwaltung & Management* 15 (1), S. 3-12.

- Schuppan, T. (2006): Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen; in: Birkholz, K./Maaß, C./von Maravic, P./Siebart, P. (Hrsg.): Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Potsdam: Universität Potsdam.
- Schuppan, T. (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter; in: Verwaltung & Management 14 (2), S. 66-78.
- Schuppan, T. (2009): Kooperationsanforderungen für E-Government: Ist die Verwaltung ausreichend netzwerkfähig?; in: eGovPräsenz, 2/2009, S. 34-37.
- Siegfried, C. (2007): Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beschleuniger der Netzwerkverwaltung?; in: Verwaltung & Management 13 (4), S. 171-175.
- Wagener, F. (1979): Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, Berlin.
- Wind, M. (2008): Leichtfertiger Umgang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie? in: innovative verwaltung 3/2008, S. 14-16.
- Windoffer, A./Ziekow, J. (2007): Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, Baden-Baden: Nomos.

