

# BASISWISSEN WIRTSCHAFTSINFORMATIK

## Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die IT

Nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie vom Dezember 2006 (EU-DLR) müssen die **Anbieter öffentlicher Dienstleistungen** (Kommunen, Finanzämter, Straßenverkehrsämter etc.) ihre **Produkt- und Prozessorganisation** bis Ende 2009 neu ausrichten. Wesentliche Elemente der Richtlinie sind die **Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner** für Unternehmen und die **elektronische Abwicklung** von Formalitäten und Verfahren zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit. Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die Gestaltung der zugrunde liegenden Informationssysteme und der IT-Infrastruktur. Was sind die Kernanforderungen der EU-DLR und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die IT, die durch integrierte Produkt- und Prozessmodelle für dienstebasierte Anwendungen und Architekturen die Grundlage für die Umsetzung der EU-DLR schaffen muss?

### Anforderungen an den öffentlichen Sektor

Die EU-DLR fordert die Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um den Zielsetzungen der Richtlinie bis Ende 2009 nachzukommen. Durch die Richtlinie soll der **freie Dienstleistungsverkehr** in der Gemeinschaft deutlich **vereinfacht und erleichtert** werden.

Die Richtlinie gilt bis auf wenige ausdrücklich geregelte Ausnahmen grundsätzlich für alle Dienstleistungen (vgl. Handbuch DLR 2007). Der Dienstleistungsbegriff selbst umfasst jede selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird. Den Kern der Richtlinie bildet die Verwaltungsvereinfachung zugunsten von Unternehmen (Kap. 2 der Richtlinie). Die Mitgliedstaaten sind danach aufgefordert,

- die geltenden Verfahren und Formalitäten zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit auf ihre **Einfachheit** hin zu überprüfen und ggf. zu vereinfachen (Art. 5, Verwaltungsvereinfachung),
- **einheitliche Ansprechpartner** einzusetzen, über welche die Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten ihrer Dienstleistungstätigkeit abwickeln können (Art. 6, einheitlicher Ansprechpartner),
- sicherzustellen, dass alle Verfahren und Formalitäten problemlos aus der Ferne und **elektronisch** über den einheitlichen Ansprechpartner oder bei der zuständigen Behörde **abgewickelt werden** können (Art. 8, elektronische Verfahrensabwicklung).

Neben Bundes- und Landesbehörden sind in Deutschland vor allem Städte und Gemeinden für die Verfahrensweisen und die Entscheidungen zuständig. Sie sind folglich in besonderem Maße gefordert, ihre Strukturen und Abläufe auf die EU-DLR auszurichten.

Im Rahmen der Richtlinie hat sich die EU-Kommission auch selbst verpflichtet: Zur Unterstützung einer direkten und schnellen Kommunikation wird sie – in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – ein elektronisches

Binnenmarkt-Informationssystem (kurz IMI) zum Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten einrichten.

### E-Government als Ausgangsbasis

Unter Electronic Government, kurz E-Government, wird allgemein die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien verstanden (vgl. v. Lucke/Reinermann). Dabei steht E-Government aus Sicht der Europäischen Kommission vor einem entscheidenden Wendepunkt. Weitere wesentliche Fortschritte sind danach nur noch möglich, wenn bestimmte grundlegende Voraussetzungen geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission im Frühjahr 2006 den E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative zum europäischen Zugang zu elektronischen Behördendiensten für den Zeitraum bis 2010 aufgestellt. Bei den Voraussetzungen für die Umsetzung des E-Government-Aktionsplanes kommt der EU-DLR besondere Bedeutung zu, da die Verwaltungsvereinfachung zugunsten von inländischen wie ausländischen Unternehmen Kern der Richtlinie ist. Die EU-DLR fügt sich damit direkt in den Gesamtkontext der E-Government-Strategie in der EU – bezogen auf die Unternehmen – ein.

### Das Ziel: One-Stop-E-Government

Die EU-DLR fordert eine starke Ausrichtung der elektronischen Bereitstellung von Dienstleistungen des öffentlichen Sektors auf die Bedürfnisse der Unternehmen. Mit One-Stop-Government sind **organisatorische Konzepte zur Bündelung öffentlicher Dienstleistungen** an einem Ort und aus einer Hand gemeint. Typische Beispiele sind örtliche Bürgerämter und Dienstleistungszentren. Komplexere Vorgänge können dabei nach der Erhebung im „Frontoffice“ und anschließend im „Backoffice“ mehr oder weniger arbeitsteilig, auch behördenübergreifend, erfolgen (vgl. Wimmer, S. 3). Der „Kunde“ muss dennoch die zentrale Service-Stelle aufsuchen, um sein Anliegen anzubringen bzw. abzuwickeln. Durch die **elektronische Verfügbarkeit der Leistungspalette** des One-Stop-Government wird dieses zum One-Stop-E-Government.

Zentrale Kriterien bei der Umsetzung der EU-DLR sind die **Leistungsbündelung** und **Virtualisierung** öffentlicher Dienstleistungen:

- Aus Kundensicht sind öffentliche Dienstleistungen so zu bündeln, dass Produkt- bzw. Leistungsbündel entstehen, die „Lebenslagen“ entsprechen (vgl. KGSt 2002), etwa Geburt, Heirat, Umzug, Gewerbeanmeldung, Immobilien- und Standortsuche. Dies erfordert korrespondierende Prozesse in der Verwaltung. Der Grad der Leistungsbündelung beschreibt, inwiefern die für ein Anliegen relevanten **Teilleistungen** aus Sicht des Kunden **in einem Verwaltungsvorgang** erfolgen.
- Nach der EU-DLR sollen Unternehmen auch „aus der Ferne“ die zur Dienstleistungsaufnahme und -ausübung notwendigen Formalitäten und Verfahren abwickeln können. Eine Virtualisierung bedingt, dass **öffentliche Dienstleistungen digital und somit papierlos** zur Verfügung stehen. Der Grad der Virtualisierung beschreibt, inwiefern ein Anliegen aus Sicht des Kunden orts- und zeitunabhängig abgewickelt wird.

Aus den beiden Dimensionen Leistungsbündelung und Virtualisierung lässt sich im Sinne eines Bezugsrahmens „One-Stop-E-Government“ eine Matrix (Abb. 1) zur Kategorisierung der Dienstleistungsbereitstellung aus Kundensicht erstellen (vgl. Högbe et al.). Als mögliche Ausprägung lassen sich unmittelbar vier zentrale Szenarien für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen beschreiben:

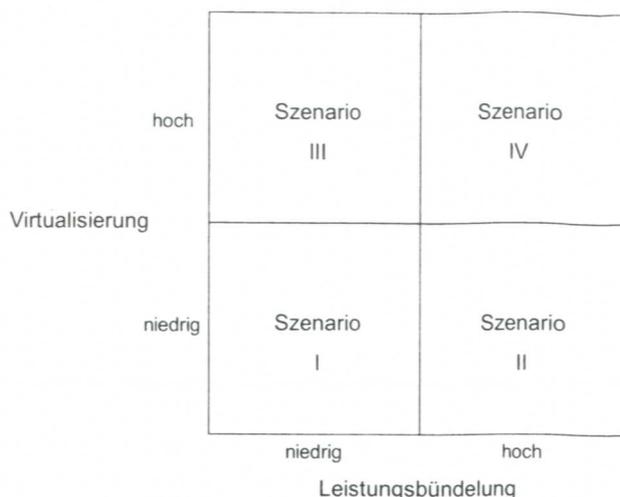


Abb. 1: Bezugsrahmen One-Stop-eGovernment

- **Ämterorganisation** (Szenario I): Der linke untere Quadrant steht für öffentliche Verwaltungen, die ihre Leistungen stark ämterbezogen anbieten. Eine Leistungsbündelung findet – wenn überhaupt – nur partiell statt. Zudem sind die angebotenen Leistungen online nur partiell verfügbar, womit auch der Virtualisierungsgrad der öffentlichen Dienstleistungen niedrig ist.
- **Dienstleistungszentrum** (Szenario II): Der rechte untere Quadrant steht für öffentliche Verwaltungen, die kundenbezogene Leistungsbündel anbieten. Jedoch können öffentliche Dienstleistungen nur vereinzelt elektronisch eingeleitet oder abgewickelt werden (z.B. Terminvereinbarungen), womit der Virtualisierungsgrad niedrig ist.
- **Virtuelle Ämterorganisation** (Szenario III): Beim linken oberen Quadranten bieten öffentliche Verwaltungen ihre Leistungen, vergleichbar dem Szenario I, stark ämterbezogen und ohne nennenswerte Leistungsbündel an. Der Unterschied zu Szenario I liegt in der Virtualisierung der Leistungen. Kunden können die notwendige Kommunikation und Beantragungen in großem Maße elektronisch einleiten und abwickeln. Beispiele sind Ämterportale, die in ihrem Aufgabebereich Dienstleistungen elektronisch erledigen und online anbieten. Die Kunden müssen, wollen sie eine Gesamtleistung erhalten, unter Umständen jedoch verschiedene Ämterportale aufsuchen.
- **Virtuelles Dienstleistungszentrum** (Szenario IV): Der obere rechte Quadrant steht für Dienstleistungsangebote öffentlicher Verwaltungen, die in hohem Maße aus Kundensicht erkennbare und sinnvolle Leistungsbündel anbieten. Sie sind in der Regel auch elektronisch verfügbar. Damit ist ein Szenario angesprochen, bei dem Dienstleistungen sowohl ortsgebunden als auch räumlich ungebunden in Anspruch genommen werden können.

Entsprechend dieses Bezugsrahmens sind bei der Umsetzung der EU-DLR verschiedene Strategien der öffentlichen Verwaltungen vorstellbar. Der Bezugsrahmen ermöglicht diesen die Einordnung in einen (Start-)Quadranten, von welchem aus konkrete Schritte unter Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen eingeleitet werden können. Eine Konsequenz der EU-DLR ist, dass insbesondere bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen virtuelle Dienstleistungszentren aufgebaut werden müssen (Szenario IV).

### Produkt- und Prozessmodelle als Voraussetzung

Zur Umsetzung der EU-DLR werden entsprechende IT-Konzepte benötigt. Um die IT-systemtechnische Architektur auf die neuen Anforderungen auszurichten, bedarf es integrierter Produkt- und Prozessmodelle. Durch die

modellbasierte Modularisierung von Prozessen und Systemen, die Bereitstellung von Diensten sowie ihre Verknüpfung können diese flexibel gestaltet und eingesetzt werden.

Die effektive Bereitstellung unternehmensbezogener öffentlicher Dienstleistungen erfordert die **Verknüpfung betriebswirtschaftlicher Aspekte** mit den **Geschäftsprozessen** und **technischen Diensten**. Dies bedingt eine korrespondierende Produkt- und Prozessarchitektur mit darauf ausgerichteten Anwendungssystemen und IT-Infrastrukturen. Abb. 2 zeigt die Komponenten eines integrierten Produkt- und Prozessmodells.

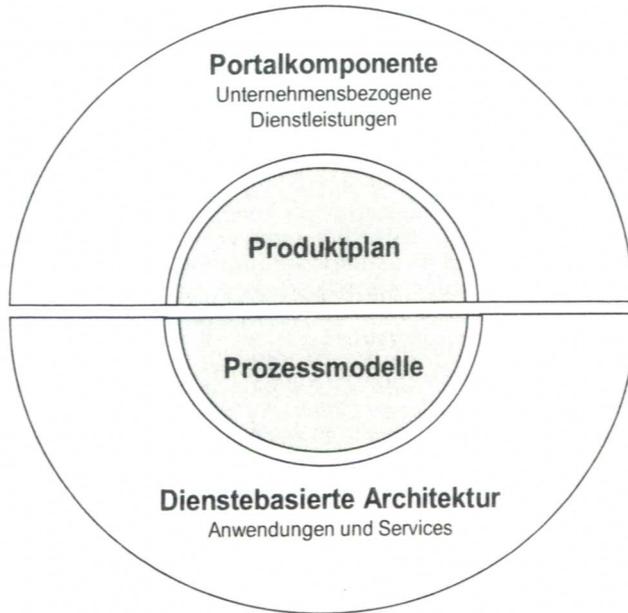


Abb. 2: Komponenten eines integrierten Produkt- und Prozessmodells

Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie erfordert, dass unternehmensbezogene Dienstleistungen elektronisch verfügbar gemacht werden und auch „aus der Ferne“ in Anspruch genommen werden können. Integrierte Produkt- und Prozessmodelle stellen im Frontoffice über eine **Portalkomponente** die Unternehmensdienstleistungen so bereit, dass **individuelle, am Bedarf ausgerichtete Servicepakete** von den Unternehmen zusammengestellt werden können. Der **Produktplan**

umfasst alle unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen und bildet so die **inhaltliche Basis** für das Portalangebot. Hinter dem Produktstrukturplan liegen jeweils korrespondierende Prozessmodelle.

Die **dienstbasierte Architektur** bildet die technische Basis für die Bereitstellung des Portalangebotes sowie der (Teil-)Automatisierung der Prozesse. Ein wesentliches Ziel eines integrierten Produkt- und Prozessmodells ist die **Wiederverwendbarkeit** von Prozessbausteinen und Software-Komponenten (vgl. Mayerl 2005). Das führt zu einer kompakteren IT-Architektur, flexibleren Anpassungen bei Prozessänderungen und damit zu kürzeren und kostengünstigeren Implementierungszeiten.

Durch die modellbasierte Modularisierung von Prozessen und Systemen, die Bereitstellung von wiederverwendbaren Diensten sowie deren Verknüpfung können diese flexibel gestaltet und bei der Umsetzung der EU-DLR verwandt werden.

Prof. Dr. Markus Nüttgens, Hamburg/  
Dipl.-Kfm. Dipl.-Volksw. Frank Hogrebe, Düsseldorf

#### Literaturempfehlungen:

- Hogrebe, F./Kruise, W./Nüttgens, M.: One-Stop-eGovernment für Unternehmen: Ein Bezugsrahmen zur Virtualisierung und Bündelung öffentlicher Dienstleistungen am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf. Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Luxemburg 2007.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). KGSt-Bericht 5/2002: „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht. Köln 2002.
- Mayerl, C./Vogel, T./Abeck, S.: SOA-based Integration of IT Service Management Applications, IEEE International Conference on Web Services (ICWS), 2005.
- Schwärzer, E.: Deutschland-Online Vorhaben: IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Stand der Entwicklung. [www.daten.effizienterstaat.eu/2008/schwaerzer.pdf](http://www.daten.effizienterstaat.eu/2008/schwaerzer.pdf) (aufgerufen am 3.5.2008).
- v. Lucke, J./Reinermann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Online-Publikation. 2000. <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> (aufgerufen am 12.4.2008).
- Wimmer, M.: Online Services für One-Stop-Government: Anforderung an die Prozessmodellierung. In: Schweighofer, E./ Menzel, T./Kreuzbauer, G. (Hrsg.): Fragestellungen der Rechtsinformatik. Wien 2002.