

IfM-Materialien

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Reform der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) – Anregungen von europäischen Good-Practice-Beispielen

Von Michael Holz, Annette Icks und Britta Levering,
unter Mitarbeit von Alina Kasdorf

IfM-Materialien Nr. 264

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

Ansprechpartner

Michael Holz
Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 264

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Januar 2018

Das IfM Bonn ist eine Stiftung
des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Reform der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) – Anregungen von europäischen Good-Practice-Beispielen

Reform of the Points of Single Contact (PSCs) – Inspirations from European good-practice

Michael Holz, Annette Icks und Britta Levering, unter Mitarbeit von Alina Kasdorf

IfM-Materialien Nr. 264

Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Studie ist der Rückstand Deutschlands gegenüber anderen EU-Ländern bei der Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners. Basierend auf leitfadengestützten Experteninterviews stellt die Studie die stärker digitalisierten EA-Systeme in Österreich und Dänemark vor und leitet daraus Handlungsempfehlungen für Deutschland ab. Neben notwendigen Fortschritten im Bereich des E-Government sollten die wirtschaftspolitischen Akteure – u.a. mit Hilfe einer Koordinierungsgruppe – den Aufbau weitgehend einheitlicher, modular konzipierter Strukturen für die Weiterentwicklung der EA-Landesportale anstreben und dabei auch relevante externe Stakeholder einbeziehen. Die Konsolidierung von bestehenden Parallelangeboten sollte im Wege eines speziellen Beirates erfolgen. Weitere Empfehlungen betreffen u.a. den inhaltlich-thematischen Aufbau der EA-Portale, die (indirekte) Verfahrensabwicklung sowie die stärkere Automatisierung der Helpdesk-Funktion des EA.

Schlagwörter: *Einheitlicher Ansprechpartner (EA), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, One-Stop-Shop, E-Government, Mittelstandspolitik, internationale Good-Practice-Beispiele*

JEL: D73, E61, H77, H83, M13

Abstract

Starting point of the present study is the weak German performance compared to other EU-countries in implementing fully operational Points of Single Contact (PSCs). Based on half-standardized expert interviews, the study presents the more advanced PSC-systems in Austria and Denmark and derives policy recommendations for Germany. In addition to necessary improvements in the field of e-government, policy actors should aspire to accomplish largely harmonised, modularly designed structures for the reformed PSC-portals in the 16 German federal states – also with the help of a co-ordination group and the co-operation with relevant external stakeholders. The consolidation of existing parallel support services should be achieved through a specific board. Further recommendations refer to the contents and structure of the PSC-portals, the completion of procedures and formalities through the PSC and the stronger automation of the PSC's helpdesk function.

Keywords: *Point of Single Contact (PSC), European Services Directive, One-Stop-Shop, eGovernment, policies on Mittelstand enterprises, international good-practice-examples*

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	III
Kurzfassung	V
1 Einleitung	1
2 Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie	3
2.1 Grundlagen der Dienstleistungsrichtlinie	3
2.2 Der Einheitliche Ansprechpartner	4
2.2.1 Informationsmittlerfunktion	4
2.2.1 Verfahrensmittlerfunktion	5
2.3 Stand der Umsetzung im internationalen Vergleich	7
3 Umsetzung des EA im In- und Ausland	12
3.1 Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen	13
3.1.1 Organisation und Ziel	13
3.1.2 Einbindung von Parallelsystemen	13
3.1.3 Zuständigkeit des EA	14
3.1.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals	15
3.1.5 Verfahrensmittlerfunktion des EA	16
3.1.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit des EA-Systems	17
3.1.7 Allgemeine Bewertung und Weiterentwicklungsbedarf	18
3.2 Österreich als Good-Practice-Beispiel für den EA	19
3.2.1 Umsetzung und Organisationsstruktur	19
3.2.2 Einbindung von Parallelsystemen	21
3.2.3 Zuständigkeit	22
3.2.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals	22
3.2.5 Verfahrensmittlerfunktion	24
3.2.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit	25
3.2.7 Good-Practice-Elemente und Weiterentwicklungsbedarf	26
3.3 Dänemark als Good-Practice-Beispiel für den EA	28
3.3.1 Umsetzung und Organisationsstruktur	28
3.3.2 Einbindung von Parallelsystemen	30
3.3.3 Zuständigkeit	31
3.3.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals	31
3.3.5 Verfahrensmittlerfunktion	33
3.3.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit	34
3.3.7 Good-Practice-Elemente und Weiterentwicklungsbedarf	35

II

4	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	37
	Literatur	41
	Anhang	44

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: EA im europäischen Vergleich	9
Abbildung 2: Deutschland im Vergleich mit dem jeweiligen Top-Performer - nach den Bewertungskriterien der EU-Evaluation	10
Abbildung A1: Homepage des EA Nordrhein-Westfalen	44
Abbildung A2: Homepage des EA Wien	44
Abbildung A3: Homepage von Business in Denmark (EA Dänemark)	45

Kurzfassung

Seit Ende 2009 sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Einheitliche Ansprechpartner (EA) einzurichten. Diese sollen zum einen (ausländische) Gründer und Unternehmen über die erforderlichen administrativen Verfahren für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit informieren. Zum anderen sollen über sie alle Informationsanfragen, Formalitäten und Verfahren elektronisch abgewickelt werden können. Allerdings konnten die Anforderungen bislang in keinem EU-Mitgliedstaat vollumfänglich erfüllt werden.

Erheblicher Verbesserungsbedarf des deutschen EA-Systems

Die aktuelle Evaluation der Europäischen Kommission zum Umsetzungsstand des EA bewertet Deutschland als Schlusslicht in der EU. Insbesondere das schwache Abschneiden in der Kategorie "Online-Abwicklung von Verfahren" verdeutlicht den großen Nachholbedarf im Bereich E-Government. Verbesserungsbedarf besteht aber auch bei der Verständlichkeit und Nutzerfreundlichkeit der EA-Portale sowie beim barrierefreien Zugang für (ausländische) Nutzer. Ziel der Studie ist es, auf der Grundlage leitfadengestützter Experteninterviews die stärker digitalisierten EA-Systeme in Österreich und Dänemark vorzustellen und Handlungsempfehlungen für Deutschland zu identifizieren.

Divergierende "Insellösungen" in den Bundesländern

Das Fehlen von Rahmenbedingungen für möglichst einheitliche Strukturen und die geringe bundesländerübergreifende Koordination haben zu einer großen Bandbreite an unterschiedlichen Lösungen in den Bundesländern geführt. Dies zeigt sich u.a. in der unterschiedlichen Organisation des EA und in der Gestaltung der EA-Landesportale. Zusätzliche Herausforderungen bestehen in der Aufgabenabgrenzung und Konsolidierung von (halb-) öffentlichen Parallelangeboten mit ähnlicher Zielsetzung.

Österreich punktet mit konsensbasierter, einheitlicher Vorgehensweise

Vorbildlich im föderal organisierten Österreich ist das Bestreben der EA-Akteure, weitgehend einheitliche, harmonisierte (Organisations-) Strukturen und IT-Lösungen zu entwickeln. Hierfür trifft sich regelmäßig eine Koordinierungsgruppe mit Vertretern der neun Bundesländer; die anlassbezogen auch weitere externe Stakeholder konsultiert. Eine Abstimmung des Bundes und der

Länder mit komplementären Unterstützungsangeboten der Kammern wird mit Hilfe eines speziellen Dienstleistungsbeirats erzielt.

Dänemark besticht durch besondere Nutzerfreundlichkeit

Das dänische EA-Portal zeichnet sich durch eine übersichtliche Struktur und hohe Verständlichkeit der bereitgestellten Informationen auf dem EA-Portal aus: Nutzer erhalten hierdurch einen direkten Überblick über die für sie relevanten Verfahren und deren Inhalte. Zudem wird für ausländische Nutzer, die über keine (kompatible) digitale Signatur verfügen, ein spezifisches Upload-Modul bereitgestellt, das das Hochladen von Formularen (mit eingescannter Unterschrift) und evtl. Begleitunterlagen ermöglicht.

Vereinheitlichung und Digitalisierung sind für Deutschland prioritär

Vor dem Hintergrund des neu zu schaffenden "Single Digital Gateways" sollten die EA-Akteure die Fehler der ersten EA-Umsetzungsphase vermeiden und – u.a. mit Hilfe eines Koordinierungsgremiums und der Einbindung externer Stakeholder – stärker harmonisierte Strukturen und effiziente IT-Lösungen anstreben. Dies verspricht nicht nur Zeit- und Kostenvorteile, sondern auch eine höhere Nutzerfreundlichkeit. Ein modularer Aufbau der EA-Landesportale könnte Raum für evtl. landesspezifische (Zusatz-) Merkmale schaffen. Um volle Funktionsfähigkeit des EA zu erreichen, sind Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung unerlässlich.

Stärkere Automatisierung der Helpdesk-Funktion des EA

Auch wenn eine durchgehende Digitalisierung für die Beschleunigung der Verfahren sinnvoll ist, bleibt die persönliche Beratung für individuelle Anfragen der Unternehmen wichtig. Um den nötigen Personaleinsatz zu begrenzen und eine größere Reichweite zu ermöglichen, empfiehlt sich eine stärkere Automatisierung der individuellen Beratung – z.B. mit Bot-Systemen.

1 Einleitung

Der Handel mit Dienstleistungen gewinnt aufgrund der schrittweisen Deregulierung der Dienstleistungsmärkte und infolge der technischen Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmend an Bedeutung. Um diese Entwicklung weiter zu fördern und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union zu intensivieren, wurde 2006 als ein zentraler Bestandteil der Lissabon-Strategie die "Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt" (EU-DLR) auf den Weg gebracht. Sie sollte bis Ende 2009 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Im Zentrum der EU-DLR steht die flächendeckende Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern (EA) (Artikel 6 der EU-DLR). Der EA soll auf elektronischem Weg alle Informationsanfragen, Formalitäten und Verfahren aus einer Hand abwickeln, die für EU-Ausländer – aber auch Inländer – zur Aufnahme und Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit erforderlich sind (One-Stop-Shop). Er soll alle Branchen, Geschäftslagen und Rechtsbereiche abdecken und Anfragen in mehreren Sprachen beantworten können. Seit 2016 hat sich sein Aufgabenspektrum erweitert, da er nun auch Informationen zur Berufsankennung bereithalten muss.

Die EU-DLR stellt den EU-Mitgliedstaaten die Art der Implementierung der EA frei. Auch Deutschland hat sich aufgrund der föderalen Struktur nicht auf eine einheitliche Regelung verständigen können. Jedes Bundesland nutzte seine Gestaltungsfreiheit. Dies führte zu unterschiedlichen Lösungen der EA-Organisation: Von einem zentralen EA (z.B. NRW) bis hin zu einer Kammerlösung mit vielen EA (z.B. Baden-Württemberg) oder einem Mischmodell aus Kammern und Kommunen (Bayern). Auch bei der Entwicklung und Umsetzung der EA-Portale und IT-Systeme besteht beispielsweise sowohl im Hinblick auf die elektronische Erreichbarkeit als auch bezüglich der Verfahrensabwicklung eine sehr große Bandbreite.

Die Komplexität zeigt sich zudem in der Einbindung paralleler, bereits bestehender Unterstützungssysteme wie beispielsweise Starterzentren, Gründungsagenturen oder kommunaler Wirtschaftsförderungen, die für einen ausgewählten Adressatenkreis Beratung zu Gründungsformalitäten und teilweise auch Unterstützung bei der Verfahrensabwicklung anbieten. Darüber hinaus muss auch die Zusammenarbeit mit den für die Verfahrensbearbeitung zuständigen Stellen geregelt werden. Die EA in Deutsch-

land verfügen in der Regel nicht über Ermächtigungsgrundlagen, die eine umfassende Koordinierung von Verfahren ermöglichen. Hier fehlt es zum Teil an gesetzlichen Grundlagen.

Auch wenn Deutschland bereits seit Oktober 2014 das Koordinierungsprojekt "EA 2.0" auf den Weg gebracht hat (vgl. IT-Planungsrat), bestehen immer noch Umsetzungsdefizite, was nicht zuletzt auch die europaweite Evaluation zur Umsetzung und Funktionsfähigkeit der EA kritisierte (vgl. European Commission 2015). Ziel der vorliegenden Studie ist es, Handlungsempfehlungen für die richtlinienkonforme Weiterentwicklung des deutschen EA-Systems zu identifizieren. Hierfür stellen wir in Kapitel 2 zunächst die allgemeinen Grundlagen der EU-DLR mit ihren Anforderungen an das EA-System vor. Darüber hinaus referieren wir die Bewertungskriterien und die Ergebnisse der EA-Evaluation für Deutschland. Zu Beginn des dritten Kapitels wird exemplarisch das EA-System in Nordrhein-Westfalen mit seinen bereits umgesetzten Verbesserungsmaßnahmen beschrieben. Anschließend zeigen wir auf, wie zwei ausgewählte Good-Practice-Länder – Österreich und Dänemark – das EA-System in ihren Ländern umgesetzt haben. Die Ergebnisse basieren auf schriftlich bzw. telefonisch geführten Interviews mit EA-Vertretern in NRW und den beiden EU-Ländern. Für die detaillierten und aufschlussreichen Informationen möchten wir unseren Interviewpartnern an dieser Stelle ganz herzlich danken: Fabian Halt und Beate Schewietzek (Bezirksregierung Detmold), Martina Jacobs (Österreich) sowie Kirstine Dahl und Malene Loftager Mundt (Dänemark). Anhand einer qualitativen Analyse der Untersuchungsergebnisse, die neben der Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung auch den Weiterentwicklungsbedarf aufzeigt, werden abschließend praktische Handlungsempfehlungen für die Reform der Einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland identifiziert.

2 Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie

2.1 Grundlagen der Dienstleistungsrichtlinie

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) soll dazu beitragen, den europäischen Binnenmarkt zu stärken und das Potenzial des Dienstleistungssektors für Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union besser auszuschöpfen. Zu diesem Zweck wurde mit der EU-DLR ein Rechtsrahmen geschaffen, der die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr garantiert. Zudem ist es das Ziel der EU-DLR, bürokratische Hemmnisse des Dienstleistungshandels zu beseitigen und effektivere Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Aufnahme, Ausübung und Beendigung einer Dienstleistungstätigkeit zu verwirklichen. Komplexität, Langwierigkeit und mangelnde Rechtssicherheit der Verwaltungsverfahren sollen abgebaut werden.

Gegenstand der EU-DLR sind alle Dienstleistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Hierunter fallen gewerblich kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten (vgl. Art. 57 AEUV). Die Richtlinie sieht einen breiten Dienstleistungsbegriff vor, der unter Umständen nicht immer mit den nationalen Definitionen von Dienstleistungen übereinstimmt. Insofern ist eine Abgrenzung der von der EU-DLR erfassten Dienstleistungen notwendig. Grundsätzlich soll die Richtlinie gemäß Art. 2 Abs. 1 EU-DLR für alle Dienstleistungen gelten, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden. Auch öffentliche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse fallen unter die Richtlinie.

Die EU-DLR sieht jedoch ausdrücklich Ausnahmen vor. In der Regel sind nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ausgenommen, d.h. öffentliche Dienstleistungen, die nicht gewerblich angeboten werden. Ebenfalls nicht unter die Regelungen der Richtlinie fallen: Finanzdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen, das Gesundheitswesen, audiovisuelle Dienste und Rundfunkdienstleistungen, Glücksspielaktivitäten, Tätigkeiten, die mit der öffentlichen Gewalt verbunden sind, private Sicherheitsdienste sowie die Tätigkeit von Notaren und Gerichtsvollziehern, die von staatlichen Stellen bestellt werden. Ausgenommen sind auch soziale Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, mit der Kinderbetreuung oder mit der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen stehen. Den Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, die nicht von der EU-DLR erfassten Dienstleistungen einzubeziehen (vgl. Europäische Gemeinschaften 2007, S. 10-17).

Um für Dienstleistungstätigkeiten in diesem Sinne effektivere Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, sieht die EU-DLR eine Normenprüfung, die flächendeckende Einrichtung von "Einheitlichen Ansprechpartnern" (EA) sowie die Nutzung elektronischer Medien zur Verfahrensabwicklung vor. Im Rahmen der Normenprüfung wurden bereits alle dienstleistungsrelevanten Normen auf Erforderlichkeit, Diskriminierungsfreiheit und Einfachheit überprüft und entsprechende Änderungen umgesetzt (vgl. Icks et al. 2010, S. 8). Zudem wurden in allen europäischen Mitgliedstaaten Einheitliche Ansprechpartner eingerichtet und elektronische Verfahren eingeführt. Allerdings konnten die in der EU-DLR formulierten Anforderungen bislang in keinem der Mitgliedstaaten vollumfänglich erfüllt werden (vgl. European Commission 2015, S. 4). Gem. Art. 6, 7 und 8 EU-DLR soll der EA alle Informationsfragen, Formalitäten und Verfahren rund um die Erbringung von Dienstleistungen auf elektronischem Wege und aus einer Hand abwickeln. Dies umfasst sowohl die Errichtung einer Niederlassung im EU-Ausland als auch die grenzüberschreitende Dienstleistungstätigkeit. Der EA soll als sogenannter "One-Stop-Shop" für ausländische Dienstleistungserbringer fungieren und die Funktionen eines Informations- und Verfahrensmittlers erfüllen (vgl. Klein et al. 2009, S. 8).

2.2 Der Einheitliche Ansprechpartner

2.2.1 Informationsmittlerfunktion

Der EA hat nach Art. 7 EU-DLR die Aufgabe, alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die für (ausländische) Dienstleistungserbringer relevant sind. Diese Informationspflicht umfasst alle Anforderungen bezüglich der für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten notwendigen Verfahren und Formalitäten sowie Angaben zu den jeweils zuständigen Behörden. Dabei ist sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden auf Anfrage Informationen über die gewöhnliche Auslegung und Anwendung dieser Anforderungen zur Verfügung stellen. Eine Rechtsberatung in Einzelfällen ist nicht vorgesehen. Der EA soll zudem folgende Informationen bereitstellen: Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken, Informationen über allgemein verfügbare Rechtsbehelfe sowie über Verbände und Organisationen, die Hilfestellung für Dienstleister anbieten. Alle Informationen für die Dienstleistungserbringer müssen elektronisch und unverzüglich verfügbar gemacht werden. Sie müssen dem aktuellen Stand entsprechen, verständlich und unzweideutig erteilt werden. Wünschenswert ist zudem die Bereitstellung von Informationen in mehreren Gemeinschaftssprachen.

2.2.1 Verfahrensmittlerfunktion

Über den EA sollen gemäß Art. 6 Abs. 1 EU-DLR sämtliche Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden können, die zur Aufnahme, Ausübung oder für eine spätere Einstellung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind. Das betrifft sowohl Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden ebenso wie die Eintragung in Register, Berufsrollen, Datenbanken und die Registrierung bei Berufsverbänden und Berufsorganisationen. Dabei wird die Einführung des EA als Möglichkeit für eine bessere und schnellere Koordinierung von Verwaltungsverfahren angesehen (vgl. Klein et al. 2009, S. 7).

Der EA bearbeitet Verwaltungsverfahren in der Regel nicht selbst, sondern fungiert als Verfahrensmittler, indem er zwischen Nutzer und den zuständigen Behörden koordiniert. Falls vom Nutzer gewünscht, nimmt der EA Verfahrenskorrespondenz entgegen, leitet diese weiter und erteilt Auskünfte zum aktuellen Verfahrensstand. Die Zuständigkeit der nationalen Behörden bleibt von der Einrichtung des EA unberührt (Art. 6 Abs. 2 EU-DLR). Nur für den Fall, dass der EA gleichzeitig auch zuständige (Fach-)Behörde ist, kann eine inhaltliche Verfahrensabwicklung durch ihn erfolgen. Zudem ist die Inanspruchnahme des EA für den Dienstleister nicht verpflichtend. Er kann selbst entscheiden, ob er den EA nutzen möchte oder ob er direkten Kontakt mit den zuständigen Stellen aufnimmt (vgl. Icks et al. 2010, S. 6).

Nach dem "Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie" der Europäischen Gemeinschaften (2007) können die Mitgliedstaaten den EA mit oder ohne physischen Anlaufpunkt einrichten. Die elektronische Abwicklung aller im Anwendungsbereich der EU-DLR liegenden behördlichen Verfahren und Formalitäten ist aber in jedem Fall zu gewährleisten, entweder über den EA oder (wenn sich die Dienstleistungserbringer dafür entscheiden) über die jeweils zuständige Behörde. Nach Art. 8 Abs. 1 EU-DLR besteht ein Rechtsanspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung für Dienstleistungserbringer. Mit der möglichst durchgängigen Nutzung elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologien wird das Ziel verfolgt, eine Verfahrensabwicklung auch aus dem Ausland zu ermöglichen. Zudem sollen durch die elektronische Verfahrensabwicklung Verwaltungskosten gesenkt, Verwaltungsvorgänge beschleunigt sowie die Transparenz und der Nutzen von Verwaltungshandeln gesteigert werden (vgl. Icks et al. 2010, S. 7).

Die elektronische Verfahrensvermittlung über den EA setzt ein funktionsfähiges E-Government voraus. Das heißt, für sämtliche behördlichen Verfahren werden routinemäßig Informations- und Kommunikationstechnologien eingesetzt, die eine möglichst medienbruchfreie Kommunikation zwischen den Behörden bzw. mit Bürgern und Unternehmen ermöglichen. Doch einem umfassenden E-Government in Deutschland stehen institutionelle Hindernisse wie die föderalen Verwaltungsstrukturen sowie Vorbehalte, (private) Informationen preiszugeben, entgegen (vgl. Holz et al. 2017, S. 23). In einem Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates heißt es gar "E-Government in Deutschland gibt es nicht" (Fromm et al. 2015, S. 5). Und auch im aktuellen "Digital Economy and Society Index" (DESI) der Europäischen Kommission liegt Deutschland zwar insgesamt auf Rang 11, hinsichtlich der digitalen Verwaltung (Digital-Public-Services) aber lediglich auf Platz 21 bei einer Einbeziehung von 28 Ländern. Zwar existieren zahlreiche Einzelinitiativen auf allen Verwaltungsebenen, doch sind die bestehenden Angebote sehr heterogen, häufig nicht kompatibel und werden auch kaum genutzt. Das liegt zum einen daran, dass sich potenzielle Nutzer nicht ausreichend über den Datenverbleib informiert fühlen und Datendiebstahl sowie Missbrauch ihrer Daten befürchten (vgl. Krcmar et al. 2016, S. 16 f.). Zum anderen ist die Nutzerfreundlichkeit und Zeitersparnis vieler Angebote gering. Beispielsweise können für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren online eingegebene Daten an anderer Stelle häufig nicht wiederverwendet werden, sondern sind erneut einzugeben (vgl. Fromm et al. 2015, S. 5).

Um das E-Government in Deutschland voranzutreiben, wurden bereits zahlreiche Initiativen und Gesetze beschlossen.¹ Erst jüngst (14.08.2017) trat das "Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen" in Kraft. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht gem. § 1 vor, dass Bund und Länder innerhalb einer Fünfjahresfrist ihre Verwaltungsverfahren auch elektronisch über Verwaltungsportale anbieten müssen. Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Nach § 4 kann die Bundesregierung hierzu IT-Komponenten verbindlich vorgeben, die für die Anbindung an den Portalverbund notwendig sind.

¹ So zum Beispiel das E-Government Gesetz von 2013, wonach jede Behörde verpflichtet ist, "...einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente ...zu eröffnen" (§2 Abs.1 E-Government-Gesetz (EGovG)).

2.3 Stand der Umsetzung im internationalen Vergleich

Die EU-DLR schreibt nicht im Detail vor, wie die Institution EA organisiert sein sollte. Insofern nutzen die EU-Mitgliedstaaten den vorhandenen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung, wie die zahlreichen Ausprägungen zeigen (vgl. Icks et al. 2010, S. 6). Bei der Informations- und Verfahrensmittlerfunktion müssen die EA laut Vorgaben der Richtlinie jedoch konkrete Anforderungen erfüllen. Zur Überprüfung des Umsetzungsstandes und um die EA in den einzelnen Mitgliedstaaten vergleichen zu können, hat die Europäische Kommission 2013 Kriterien für die Bewertung der EA formuliert (vgl. Europäische Kommission 2013). Die Anforderungen an den EA wurden in insgesamt vier Oberkategorien und jeweils drei Unterkategorien zusammengefasst:

Qualität und Verfügbarkeit von Informationen

- *Informationsumfang*: Wie ausführlich, vollständig und gehaltvoll werden Informationen zu den einzelnen Verfahrensschritten dargestellt?
- *Navigation und Verfügbarkeit*: Wie benutzerfreundlich ist die Navigationsstruktur des Portals?
- *Informationsstruktur*: Wie übersichtlich ist die Informationsdarstellung?

Online-Abwicklung von Verfahren

- *Verfügbarkeit und Entwicklungsstand der Online-Verfahren*: Wie viele Verfahren sind online verfügbar und inwieweit können diese elektronisch und medienbruchfrei abgewickelt werden? Ist eine elektronische Identifizierung notwendig?
- *Payment-Tools*: In welchem Umfang werden nähere Angaben gemacht, wo und wie für einzelne Verfahren bezahlt werden kann? Gibt es die Möglichkeit, Gebühren online zu bezahlen?
- *Track & Trace*: Kann der Verfahrensstand in Echtzeit verfolgt werden?

Verständlicher und barrierefreier Zugang für ausländische Nutzer

- *Grenzüberschreitende, elektronische Verfahrensabwicklung*: In welchem Ausmaß können ausländische Nutzer Verfahren elektronisch über den EA abwickeln? Werden ausländische, elektronische Signaturen anerkannt?
- *Abgrenzung zwischen Niederlassung und Dienstleistungserbringung*: Können Nutzer in anderen Ländern leicht verstehen, welche Anforderungen sie jeweils für eine Gründung und eine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erfüllen müssen?

- *Mehrsprachigkeit*: Sind alle Informationen und Vermittlungsangebote in mehreren Sprachen verfügbar?

Nutzerfreundlichkeit

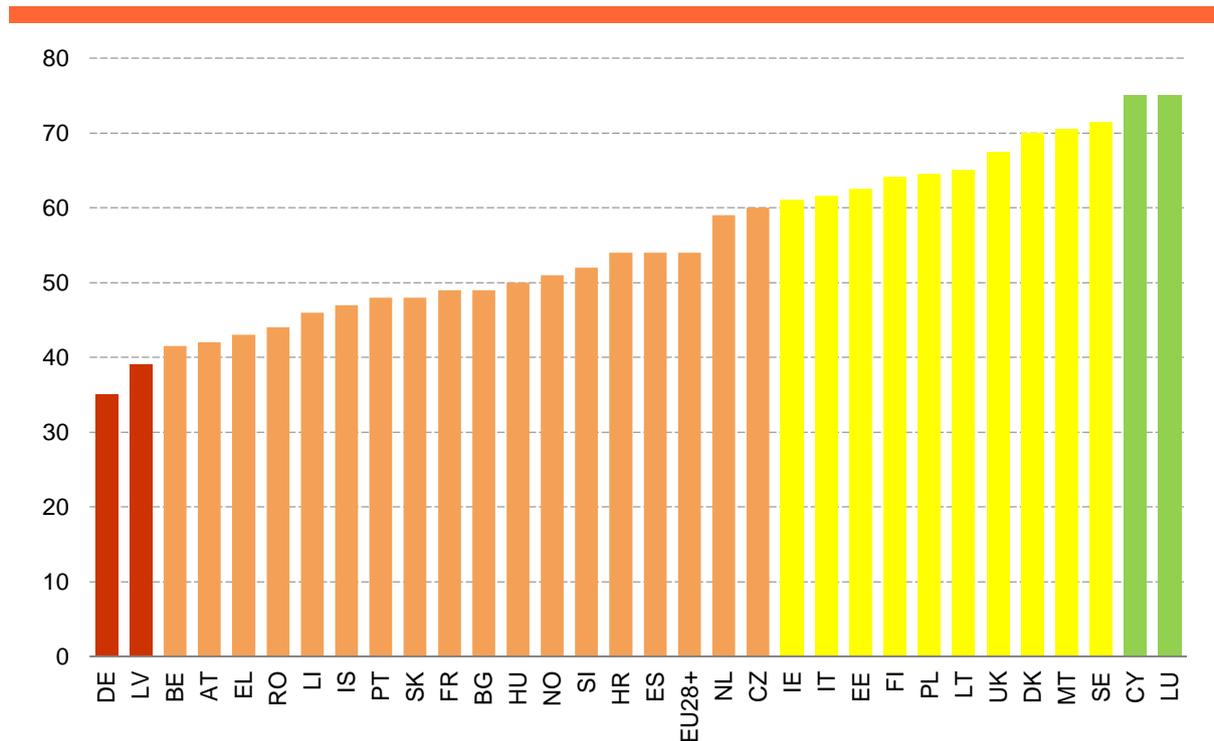
- *Servicequalität und -verfügbarkeit*: Wie umfangreich ist das Angebot an qualitativ hochwertigen Assistenzdiensten (in mehreren Sprachen) wie zum Beispiel Navigationstools?
- *Bedienungskomfort*: Wie einfach ist die Handhabung des Portals? Ist die Bedienung reibungslos möglich?
- *Geschwindigkeit der Verwendung*: Wie viel Zeit wird benötigt, um alle notwendigen Verfahrensschritte zu erfassen?

Anhand dieser vier Bewertungskriterien hat die Europäische Kommission 2015 zur Ermittlung des Umsetzungsstands und der Qualität der EA im Rahmen einer Benchmarking-Studie mit Hilfe von sogenannten "Mystery-Shoppern" 31 ausgewählte europäische EA-Portale² evaluiert (vgl. European Commission 2015). Die untersuchten Länder wurden entsprechend ihrer erzielten Punktzahl³ den vier Gruppen "Very Good Performer" (75 bis 100 Punkte), "Average Performer" (60 bis 75 Punkte), "Low Average Performer" (40-60 Punkte) und "Poor Performer" (weniger als 40 Punkte) zugeordnet. Im Ranking der 31 europäischen EA-Systeme rangiert Deutschland als Schlusslicht. Luxemburg und Zypern erfüllen die vorgegebenen Kriterien von allen einbezogenen Ländern am besten und gelten daher als Top-Performer.

² Zusätzlich zu den 28 EU-Mitgliedstaaten wurden Norwegen, Island und Liechtenstein in die Untersuchung einbezogen.

³ Zur konkreten Bewertungsmethode siehe European Commission (2015), S. 17ff.

Abbildung 1: EA im europäischen Vergleich



© IfM Bonn 17 1704 007

Quelle: European Commission (2015), S. 30.

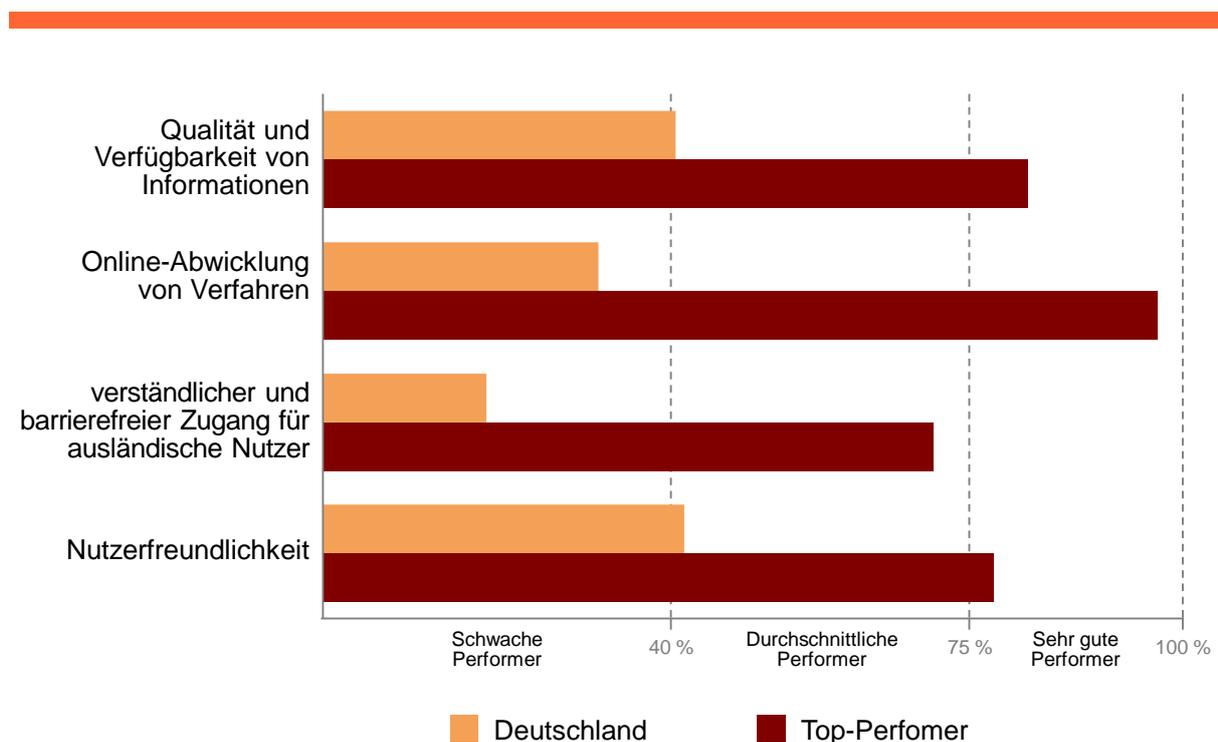
Das deutsche EA-System zeigt im europäischen Vergleich in allen Kategorien Verbesserungsbedarf. Dies gilt insbesondere in den Bereichen "Verständlicher und barrierefreier Zugang für ausländische Nutzer" und "Online-Abwicklung von Verfahren", in denen die deutschen EA als "Poor Performer" eingestuft wurden. Ursächlich hierfür sind die unzureichenden Möglichkeiten, die Verfahren online abzuwickeln. Eine vollständig medienbruchfreie Verfahrensdurchführung ist unter anderem auch deshalb nicht möglich, weil keine umfassenden IT-Lösungen vorhanden sind. Dies spiegelt sich auch in der mangelnden Erreichbarkeit des EA für ausländische Nutzer wider. Erstaunlicherweise zeigen sich deutsche EA jedoch als Top-Performer, wenn es um Payment Tools geht.⁴

In der Kategorie "Qualität und Verfügbarkeit von Informationen" besteht ebenfalls Verbesserungsbedarf. Defizite sind vor allem beim Informationsumfang und bei der Informationsstruktur festgestellt worden. Auch der "Zugang für

⁴ Bei diesem Kriterium geht es nicht um die vorhandene Möglichkeit elektronischer Bezahlung, sondern um Informationen über die Voraussetzungen elektronischer Bezahlung (vgl. European Commission 2015).

ausländische Nutzer" wird als unzureichend beschrieben. Zwar werden Informationen mehrsprachig angeboten, sie waren allerdings für die Mystery Shopper nicht verständlich genug. Diese Verständnisdefizite können möglicherweise auch dazu geführt haben, dass es den Mystery Shoppern schwerfiel, sich in dem deutschen EA-System zurechtzufinden. Zusätzlich dauerte ihnen die Bearbeitung der Anfragen zu lange. Dies führte letztlich zu einer insgesamt schlechten Bewertung der "Nutzerfreundlichkeit" der EA-Portale in Deutschland. Positiv wurden in der Kategorie "Nutzerfreundlichkeit" die Servicequalität und Verfügbarkeit der EA bewertet. Die Mystery Shopper hatten demnach keine Schwierigkeiten, deutsche EA-Portale zu finden und mit ihnen in Kontakt zu treten.

Abbildung 2: Deutschland im Vergleich mit dem jeweiligen Top-Performer - nach den Bewertungskriterien der EU-Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung nach European Commission (2015).

Insgesamt gibt die Benchmarking-Studie einen ersten Eindruck über den Umsetzungsstand der europäischen EA, wenngleich die interpersonelle Bewertung von qualitativen Erhebungsmerkmalen und die Überführung in ein quantitatives Ranking naturgemäß mit methodischen Ungenauigkeiten verbunden sind. Auch sind die Bewertung und die Gewichtung der einzelnen abgefragten Kriterien nicht in Gänze nachvollziehbar, so dass einige Fragezeichen blei-

ben.⁵ Nichtsdestotrotz ist zu konstatieren, dass in Deutschland erheblicher Nachholbedarf vor allem in der E-Government-Umsetzung besteht (DESI 2017). Macht Deutschland in diesem Bereich Fortschritte, so ist zu erwarten, dass sich dies zugleich auch in einer erhöhten Funktionalität und einer verbesserten Positionierung im internationalen Ranking niederschlägt.

⁵ Wenngleich die Indikatoren entsprechend der EU-Vorgaben folgendermaßen gewichtet sind: Qualität und Verfügbarkeit von Informationen (30%), Online-Abwicklung von Verfahren (35%), Zugänglichkeit für Nutzer aus anderen Ländern (25%), Nutzerfreundlichkeit (10%), lässt sich die Gewichtung der Unterkategorien nicht nachvollziehen (vgl. Europäische Kommission 2013).

3 Umsetzung des EA im In- und Ausland

Wie die Benchmarking-Studie der EU-Kommission aufgezeigt hat, besteht ohne Zweifel für deutsche EA großer Handlungsbedarf. EA sollen idealerweise voll funktionsfähige One-Stop-Shops mit breitem Leistungsspektrum und interaktivem Informationsservice sein, deren Unterstützungsleistungen (weitgehend) elektronisch angeboten werden. Da einige Länder in der Benchmarking-Studie gut abgeschnitten haben, nehmen wir dies als Anlass, von ihnen zu lernen. Aus diesem Grund führten wir Interviews mit den EA-Verantwortlichen in vorbildlichen EU-Ländern durch, analysierten EA-Portale, die im internationalen Benchmark gut bewertet wurden und ergänzten die Ergebnisse durch Desktop Recherche und Experteninterviews⁶.

Als Good-Practice-Land wählten wir zum einen Österreich aus, weil es mit seinen neun Bundesländern ähnlich föderal strukturiert ist wie Deutschland und bereits über ein relativ weit entwickeltes E-Government mit entsprechend guter IT-Infrastruktur verfügt. Als zweites Land wählten wir Dänemark, das ebenfalls seit langer Zeit funktionsfähige E-Government-Instrumente und ein sehr nutzerfreundliches Angebot an Informationsdiensten bereitstellt.

Aus den Ergebnissen der telefonischen Interviews mit den EA-Verantwortlichen in diesen beiden Ländern und der Analyse der EA-Portale sowie ergänzenden Desktop Recherchen werden praxisorientierte Handlungsempfehlungen für die richtlinienkonforme Weiterentwicklung des deutschen EA-Systems als zentrales One-Stop-Shop-System in Deutschland identifiziert.

Um zunächst den Umsetzungsstand des EA in Deutschland besser verorten zu können, wird exemplarisch das EA-Portal des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) dargestellt. Das Beispiel verdeutlicht nicht nur grundlegende Schwierigkeiten des deutschen EA-Systems, sondern zeigt auch erste Ansätze, wie NRW den EA gemäß den Vorgaben der EU-DLR weiterentwickelt und Verbesserungen in das jetzige EA-System implementiert hat.

⁶ Wir danken Ute Wein von der Europäischen Kommission, Wilfried Walter vom "Bundesministerium für Wirtschaft und Energie" (BMWi), Johann Kees, Meike Rabanus und Marlies Rohde vom "Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen" (MWIDE) für ihre Auskunftsbereitschaft und konstruktiven Beiträge.

3.1 Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen

3.1.1 Organisation und Ziel

Mit der Verpflichtung nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie Einheitliche Ansprechpartner (EA; EAP) bis Ende 2009 einzurichten, hat sich die Regierung des Landes Nordrhein Westfalen (NRW) ursprünglich für ein Kommunalmodell entschieden. Nach dem EA-Gesetz NRW wurden die Aufgaben des EA auf 21 ausgewählte Kreise und kreisfreie Städte übertragen. Im Jahr 2016 wurde das System der EA in NRW zentralisiert, so dass mittlerweile nur noch ein EA bei der Bezirksregierung Detmold verortet ist. Das EA Team besteht aus vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für fast 400 Kommunen zuständig sind. Die Fachaufsicht liegt beim Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Das Leitmotiv des EA NRW ist die Umsetzung einer "One-Stop-Verwaltung". Über den Anlaufpunkt "Internetportal EA NRW" (www.nrw-ea.de) können ausgewählte Verwaltungsverfahren abgewickelt werden. Dieses entspricht den Vorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie, deren Ziel u.a. die Förderung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durch die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren ist.

Im E-Government-Gesetz NRW wurde das Ziel verankert, die Voraussetzungen für eine erleichternde Kommunikation innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu schaffen. Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen soll flächendeckend möglichst medienbruchfrei für Nutzerinnen und Nutzer gewährleistet werden.

3.1.2 Einbindung von Parallelsystemen

Eine grundsätzliche Problematik bei der Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern in Deutschland besteht in der Einbindung paralleler, bereits bestehender Unterstützungssysteme, die für einen ausgewählten Adressatenkreis Beratungsaufgaben übernehmen. So existiert in NRW wie im gesamten Bundesgebiet eine gut ausgebaute Infrastruktur der Gründungsförderung: Die verschiedenen Kammern und andere Beratungsstellen geben Auskünfte zum Thema Existenzgründung (z.B. Startercenter) und Berufsanerkennung (z.B. IQ-Netzwerke). Auch über die Behördennummer 115 können Auskünfte über Leistungen der öffentlichen Verwaltung erfragt werden. All diese Institutionen weisen ähnliche Tätigkeitsfelder bzw. Zielgruppen wie der EA auf. Die Schwie-

rigkeit besteht also darin, die Vielzahl unterschiedlicher Anlaufstellen zu koordinieren, Aufgaben sinnvoll zu verteilen und Transparenz herzustellen. Dies geschieht zum einen über das EA-Portal, auf dem die Angebote beschrieben und verlinkt sowie die Logos der Institutionen gut sichtbar platziert sind. Zum anderen weist der EA NRW die Antragsteller in der direkten Kommunikation auf bestehende Beratungsangebote der Institutionen (Startercenter, Kammern, Wirtschaftsförderungen etc.) vor Ort hin.

In konkreten Einzelfällen, z.B. bei Berufsanerkenntungsverfahren, tauscht sich der EA mit dem IQ-Netzwerk NRW aus. Nicht eingebunden ist momentan die Behördennummer 115, eine föderale Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen zur Verbesserung des Bürgerservice, die über die zentrale Telefonnummer 115 den Bürgern Informationen zu verschiedenen Themen bereitstellen. Sie üben zwar eine ähnliche Informationsmittlerfunktion aus wie der EA, bedienen aber teilweise ein anderes Leistungsspektrum.

Insgesamt zeigt das Beispiel NRW, dass bestehende Parallelsysteme den EA oft als Konkurrenz begreifen. Bei einigen Institutionen findet sich auf der Webseite noch nicht einmal ein Hinweis oder Link auf den EA. Reduziert werden kann diese Problematik möglicherweise durch eine (noch) größere Aufklärungsarbeit. Es muss demnach deutlicher werden, dass der EA keine zuständige Stelle ist und auch keine Beratung vornimmt. Er tritt also nicht in Konkurrenz zu den vorhandenen zuständigen Stellen, sondern kann vielmehr von diesen als Werkzeug zur unkomplizierten elektronischen Abwicklung genutzt werden. Voraussetzung für die Gewinnung der Parallelsysteme für das EA-Netzwerk, ist eine offene Kommunikation (Abstimmungsgespräche) und technisch kompatible Systeme.

3.1.3 Zuständigkeit des EA

Gemäß EU-DLR ist der EA in NRW die zentrale Anlaufstelle für alle Fragen rund um Dienstleistung und Berufsankennung. Er gibt Auskünfte zu erforderlichen Bescheinigungen, Erlaubnissen und Genehmigungen. Der EA ermittelt und vermittelt den Kontakt zu den zuständigen Stellen und leitet die Anträge weiter. Er koordiniert die Verfahren, prüft die eingehenden Anträge auf Vollständigkeit und überwacht die Einhaltung der Fristen, z.B. bei der Online-Antragstellung. Mit der Novellierung der Berufsankennungsrichtlinie wurde der Verantwortungsbereich seit Januar 2016 um den Bereich der Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsqualifikationen ergänzt.

Der Einheitliche Ansprechpartner erfasst somit alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme oder Änderung einer Unternehmertätigkeit oder für den Erhalt einer Berufsankennung erforderlich sind. Zielgruppe des EA NRW sind sowohl in- als auch ausländische Existenzgründer und Fachkräfte, die dauerhaft oder temporär in Nordrhein-Westfalen arbeiten möchten und Unterstützung bei den Verfahrensabwicklungen suchen. Da der Schwerpunkt der abzuwickelnden Verfahren vor allem auf Gründungen liegt, sind insbesondere die Verwaltungsleistungen nach der Gewerbe- und Handwerksordnung involviert.

Im Hinblick auf die Aufgaben des EAs – nicht nur in NRW – besteht eine grundlegende Schwierigkeit darin, dass die EA in Deutschland in der Regel nicht über Ermächtigungsgrundlagen verfügen, die eine Durchführung eines vollständigen Verfahrens ermöglichen. Hier fehlt es zum Teil an gesetzlichen Grundlagen. Das heißt: Nur wenn in den spezifischen Fachgesetzen der Passus enthalten ist, dass Verwaltungsleistungen über eine „einheitliche Stelle“ durchgeführt werden können, kann der EA gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz (§71a-e) koordinierend tätig werden. So kann er z. B. die Gewerbebeanmeldung entsprechend der Gewerbeordnung koordinieren, wobei das Gewerbeamt wiederum die Gewerbebeanmeldung an andere Stellen wie beispielsweise das Finanzamt, die Handwerkskammer oder die Industrie- und Handelskammer, das Registergericht und die Berufsgenossenschaft weiterleitet. In anderen Fällen ohne Ermächtigungsgrundlage kann der EA lediglich Kontaktdaten weiterleiten und hat sonst keinerlei Befugnisse.

3.1.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals

Ein übersichtliches Portal leistet einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Nutzer. Das haben die Betreiber des EA-Portals in NRW erkannt. Auf der Startseite findet man mehrere Oberkategorien: den Bereich "Über uns", "Geschäftslagen" (gründen, schließen, etc.), "Top Ten", "Berufsankennung", "FAQ" sowie den "Zuständigkeitsfinder" und ein elektronisches Antragsystem "Ticketsystem" (vgl. Abbildung A1 im Anhang).

Unter der Rubrik "Über uns" werden der EA und seine Zielgruppen, das EA Portal (Webportal) sowie die EU-DLR erläutert. Die potenziellen Nutzer finden zahlreiche Informationen zum EA, seiner Arbeitsweise und wie sie entsprechend ihres Vorhabens vorgehen können. Es existieren unterschiedliche Wege, sich zu informieren. Daneben werden auch zahlreiche Handbücher und Informationsbroschüren zur Verfügung gestellt.

Konkrete Information findet der Nutzer über den Zuständigkeitsfinder. Über eine Suchmaske kann nach einzelnen Verwaltungsleistungen und der örtlichen Zuständigkeit in NRW gesucht werden. Er gibt dem Nutzer Hinweise darauf, welche Behörde für welches Anliegen zuständig ist und welche Unterlagen einzureichen sind. Er kann aber auch über das Stichwort "Top Ten-Verfahren" an die gewünschten Informationen kommen oder sich telefonisch/per email mit dem EA NRW in Verbindung setzen. Zusätzlich kann der Nutzer aber auch das Ticketsystem anwenden. Hierbei handelt es sich um ein elektronisches Antragssystem, das der schnellen Erledigung von Genehmigungsverfahren dient. Nach der erforderlichen Registrierung können Formulare zur Antragstellung bequem von zu Hause ausgefüllt werden. Bei einer Gewerbeanmeldung beispielsweise kann dann das ausgefüllte und unterschriebene Formular sowie eine Kopie des Personalausweises hochgeladen werden und anschließend elektronisch versendet werden. Zukünftig soll das Ticketsystem dahingehend verändert werden, dass z.B. eine Gewerbeanzeige vollständig digitalisiert durchgeführt werden kann, d.h. ein Hochladen der Gewerbeanzeige entfiel dann.

3.1.5 Verfahrensmittlerfunktion des EA

Der Einheitliche Ansprechpartner agiert als Verfahrensmittler, indem er die Verfahrensabwicklung koordiniert. Dabei berührt er nicht die Zuständigkeiten und Befugnisse von und zwischen den Behörden. Inwiefern der EA das gesamte Verfahren begleitet, ist auch abhängig von der Ermächtigungsgrundlage im jeweiligen Fachgesetz.⁷ Damit sind einer vollständigen Bearbeitung von Genehmigungsverfahren gesetzliche Grenzen gesetzt. Innerhalb dieser Grenzen erfüllt der EA sowohl seine Informationspflicht als auch seine Koordinationsfunktion. So kann der Nutzer z.B. über den Zuständigkeitsfinder sein Anliegen in eine vorgegebene Maske eintragen und erhält darüber alle erforderlichen Verfahrensinformationen (beispielsweise erforderliche Unterlagen; Ansprechpartner vor Ort). Der Nutzer kann sein Anliegen auch über das Antragsverfahren (Ticketsystem) abwickeln. In diesem System kann er Dokumente hochladen und verschicken. Das Ticketsystem ist auch dann hilfreich, wenn der Nutzer noch keine konkreten Vorstellungen über sein Vorhaben hat. In dem offenen Ticketsystem, das keine Filterkategorien vorhält, kann der Nutzer seine Anfrage offen formulieren. Der physische EA informiert dann den Nutzer in einem Dialog über die gesetzlichen Grundlagen und Verwaltungsleistungen,

⁷ Siehe auch §71a-e Verwaltungsverfahrensgesetz.

die erforderlichen Genehmigungen und einzureichenden Unterlagen und koordiniert das Anliegen mit den zuständigen Behörden.

Es bestehen jedoch auch Hindernisse bei der elektronischen Verfahrensabwicklung. Problematisch sind insbesondere die in Fachgesetzen geregelten Schriftformerfordernisse und Erfordernisse zur persönlichen Vorsprache. Bis zur Änderung des E-Government-Gesetzes war als elektronisches Äquivalent der Schriftform allein die qualifizierte elektronische Signatur (qeS) zugelassen. Diese hat jedoch keine ausreichende Verbreitung. Mit der Änderung des E-Government-Gesetzes sind als Schriftformsurrogate nun auch die De-Mail und die eID-Funktion des neuen Personalausweises anerkannt. Grundsätzlich zeigt sich bei der elektronischen Verfahrensabwicklung noch einiges an Änderungspotential hinsichtlich der gängigen Praxis sowie bei der Änderung und Anpassung von gesetzlichen Vorgaben.

3.1.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit des EA-Systems

Die Inanspruchnahme des EA durch (ausländische) Nutzer ist zwar nach der Reform des EA-Systems in Deutschland gestiegen, die Zahl von 137 Anfragen mit 36 Anfragen ausländischer Nutzer aus dem Jahr 2016 ist aber nach wie vor überschaubar. Im Jahr 2017 betragen die Fallzahlen (Informationsvermittlung, Verfahrenskoordination) insgesamt 402. Für das Jahr 2018 werden erneut höhere Zahlen erwartet, darauf deuten die höheren Klickzahlen hin. Aber es ist auch eine qualitative Änderung erkennbar, dies zeigt sich in der Art der Anfragen. Diese positive Entwicklung ist insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit geschuldet, die mit der Reform des EA-Systems 2016 intensiviert wurde. Um den EA in NRW bekannter zu machen, wurden Veranstaltungen und Workshops durchgeführt, PR-Materialien erstellt und verteilt sowie Google AdWords genutzt.

Der Nutzer kann den EA in NRW über verschiedene Kanäle erreichen. Hauptsächlich wendet er sich jedoch telefonisch an ihn. Eine erste Kontaktaufnahme auf elektronischem Weg über das Ticketsystem im EA-Portal erfolgt nur von ca. jedem sechsten Nutzer. Eine anschließende Online-Befragung zeigt, dass diejenigen Nutzer, die sich an den EA gewandt haben, mit der Leistung sehr zufrieden sind.

Der EA in NRW bearbeitet in erster Linie Informationsanfragen. Verfahrenskoordinationen, in denen fertige Bescheide über den EA weitergeleitet wurden,

finden vermehrt statt, bilden jedoch immer noch die Minderzahl. Schwerpunkt der Anfragen sind Gründungen, bzw. Berufsankennung.

3.1.7 Allgemeine Bewertung und Weiterentwicklungsbedarf

NRW hat Konsequenzen aus der Benchmarking-Studie des Jahres 2015 gezogen und Verbesserungen in das EA-System implementiert. Die Informationen sind vielfältig und nutzerfreundlich aufbereitet. So kann sich der Nutzer auf unterschiedliche Art und Weise informieren.

Der EA in NRW hebt besonders den zusätzlichen Einsatz des elektronischen Ticketsystems als offenes System hervor. Er weist darauf hin, dass diese unkomplizierte Herangehensweise vor allem von denjenigen Nutzern als vorteilhaft angesehen wird, die sich mit den Verfahren der öffentlichen Verwaltung nicht auskennen und sich bislang nicht intensiver mit diesem Thema beschäftigt haben. Über das Ticketsystem hat der Nutzer die Möglichkeit alle Verfahren und Formalitäten nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der EU-Berufsankennungsrichtlinie über den EA abwickeln zu lassen. Auch wenn die Verfahren noch nicht vollständig digitalisiert sind, ist durch die Möglichkeit des Hochladens der Dokumente und der Verschickung per email ein persönlicher Behördengang in den meisten Fällen nicht erforderlich. Durch eine noch konkretere Kommunikation der möglichen Anwendungsbereiche des Ticketsystems könnten die potenziellen Anwender den Nutzen besser einschätzen, so dass zukünftig von höheren Anwenderzahlen auszugehen ist.

Begrenzt wird die Unterstützungsmöglichkeit des EA in NRW aufgrund der fehlenden Ermächtigungsgrundlage in Fachgesetzen für beispielsweise Verfahren im Zuge der Gewerbebeanmeldung. So kann der EA in NRW bestimmte Leistungen, die mit einer Unternehmensgründung zusammenhängen, wie z.B. die Beantragung einer Betriebsnummer oder die Eintragung in das Handelsregister, nicht koordinieren. Andere eher exotisch anmutende Verfahren wie beispielsweise die "Erteilung der Anerkennung als Prüfstelle für Pflanzenschutzgeräte" können ohne Einschränkungen bearbeitet werden. Eine Überprüfung der Ermächtigungsgrundlagen mit entsprechender Anpassung an die eigentlichen Zielvorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird von den EA in NRW ausdrücklich gewünscht.

3.2 Österreich als Good-Practice-Beispiel für den EA

3.2.1 Umsetzung und Organisationsstruktur

Österreich ist ähnlich wie Deutschland ein föderal aufgebauter Bundesstaat. In den neun österreichischen Bundesländern wurde jeweils ein Einheitlicher Ansprechpartner (EA) eingerichtet.⁸ Organisatorisch ist der EA in allen Bundesländern dem "Amt der Landesregierung" – einem administrativen Hilfsorgan der Landesregierung – zugeordnet. Die Verortung der EA auf Landesebene ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Bundesländer bzw. die Kommunen für den Großteil der administrativen Verfahren im Kontext der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie sachlich zuständig sind und diese häufig bereits digitalisiert haben. Wie in der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie vorgesehen, agieren die EA-Portale der Bundesländer als kostenloses "Gateway" für interessierte Nutzer aus dem In- und Ausland. Sie verfügen über keine eigenen behördlichen Zuständigkeiten.

Auf Bundesebene existiert zusätzlich ein nationales Einstiegsportal (<https://www.eap.gv.at>), das auf die EA in den Bundesländern verlinkt und allgemeine Informationen zum EA, zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie sowie zu ergänzenden Bundesangeboten bereitstellt.

Zum Zeitpunkt der Verortungsentscheidung wurde der EA in Österreich als relativ kleiner Bereich der Verwaltungsdigitalisierung betrachtet, von dem vergleichsweise wenig wesentliche Impulse für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ausgehen. Österreich zählt innerhalb der EU zu den Ländern, die E-Government am stärksten vorangetrieben haben und über ein breites Angebot an qualitativ hochwertigen E-Government-Services verfügen (vgl. European Commission 2016 sowie Krcmar et al. 2017).⁹ Aufgrund der bereits recht weit fortgeschrittenen Digitalisierung sowie bestehender und bewährter Unterstützungs- und Beratungsstrukturen haben sich die beteiligten Entscheider darauf verständigt, möglichst weitgehend vorhandene Systeme zu nutzen, um

⁸ In Österreich ist für den Einheitlichen Ansprechpartner die Abkürzung "EAP" gebräuchlich. Im Folgenden wird – wie im gesamten Text – weiterhin die Abkürzung "EA" verwendet.

⁹ Die strategiegeleitete und koordinierte Umsetzung des E-Government erfolgt im Rahmen der Plattform Digitales Österreich. Mitglieder der Plattform sind Vertreter des Bundes, der Länder, des Gemeinde- und Städtebundes, der Wirtschaft, des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Freien Berufe (vgl. Digitales Österreich).

die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie im Sinne einer "Mindestumsetzung" zu erfüllen.

Darüber hinaus legen die beteiligten Akteure großen Wert auf ein koordiniertes, möglichst einheitliches Vorgehen. Zu diesem Zweck wurde u.a. eine Arbeitsgruppe der EA-Vertreter aus den neun Bundesländern gegründet. Diese treffen sich regelmäßig zu Koordinierungssitzungen, um aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen und konstruktive Lösungen für Verbesserungen und Erweiterungen des Leistungsangebots zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe ist von Anfang an das zentrale Koordinationsinstrument für die praktische Umsetzung der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie zum Einheitlichen Ansprechpartner in Österreich. Das Gremium arbeitet nach Ansicht der Mitglieder sehr erfolgreich. Themenbezogen werden auch andere betroffene Stakeholder (z.B. zuständige Behörden und Ministerien) zu den Sitzungen eingeladen.

Das Prinzip des einheitlichen Vorgehens wurde auch bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Bundes- und Ländergesetzen – im Rahmen der sogenannten "9+1"-Lösung – berücksichtigt. Neben einem Bundesgesetz existiert in allen Bundesländern jeweils ein eigenes (weitgehend) gleichlautendes Dienstleistungsgesetz (vgl. z.B. Wiener Dienstleistungsgesetz). Dieses regelt u.a. die Arbeitsweise und Pflichten des EA und der zuständigen Behörden sowie Genehmigungsverfahren und die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit. Das Landes-Dienstleistungsgesetz ermächtigt die EA zudem, schriftliche Anträge entgegenzunehmen und an die zuständigen Stellen weiterzuleiten (vgl. zum Beispiel § 4 des Wiener Dienstleistungsgesetzes). Im Unterschied zu Deutschland müssen hierfür keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen in die Vielzahl der relevanten Fachgesetze integriert werden, so dass der (gesetzliche) Umsetzungsaufwand deutlich geringer ausfällt.

Der inhaltlich-thematische Aufbau der neun EA-Landesportale ist ebenfalls weitestgehend identisch, wenngleich das Layout zumeist an das Standardformat des betreffenden Bundeslandes angepasst ist. Die dahinter liegenden technischen Systeme zur Programmierung der Landesportale sind nicht vollständig vereinheitlicht. Das Bundesland Wien hat ein sehr niederschwelliges System mit mehr "Handarbeit" bevorzugt. Demgegenüber haben jeweils sechs bzw. zwei Bundesländer kooperiert und stärker automatisierte Systeme entwickelt. Insgesamt gesehen spielen die Unterschiede der technischen Systeme für die Funktionalität der EA keine große Rolle, da sie nur die Programmierung der Landesportale und nicht die einzelnen Online-Verfahren betreffen.

Pro Bundesland befassen sich jeweils ein bis zwei Mitarbeiter des "Amtes der Landesregierung" – parallel zu sonstigen Arbeitsinhalten – mit den Aufgaben des EA. Diese beinhalten vor allem die Beantwortung von Informationsanfragen per Telefon und per e-mail, die Kooperation mit den zuständigen Behörden, die Aktualisierung des EA-Portals sowie die strategische Abstimmung auf länderübergreifender, Bundes- und EU-Ebene.

3.2.2 Einbindung von Parallelsystemen

Schwierigkeiten mit der Einbindung von Parallelsystemen traten in Österreich kaum auf. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Zuständigkeit für administrative Verfahren zu einem großen Teil bei öffentlichen Behörden liegt. Die Koordination mit nicht-öffentlichen Einrichtungen spielte daher in diesem Bereich keine wesentliche Rolle. Darüber hinaus existierten vor der Errichtung des EA auch keine One-Stop-Systeme zur Abwicklung aller relevanten Verfahren (etwa mit Hilfe eines Metaformulars), so dass auch in dieser Hinsicht die Einbindung von Parallelsystemen nicht notwendig war.

Anders gestaltet sich die Situation hinsichtlich der Unterstützungs- und Beratungsangebote für ausländische Unternehmen, die sich über die Unternehmensgründung in Österreich oder über Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung informieren wollen. Hier existierte bereits vor Einrichtung des EA ein bewährtes, bei (ausländischen) Informationssuchenden bekanntes und häufig genutztes Angebot. Dazu zählen u.a. die seit über 50 Jahren bestehenden Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer Österreich sowie die Wirtschaftsagenturen der einzelnen Bundesländer. Nach Ansicht der österreichischen EA-Akteure hat sich an dieser Situation durch die Einführung des EA nichts Wesentliches geändert. Die etablierten Angebote seien nach wie vor wichtige Anlaufstellen für Informationssuchende aus dem Ausland. Die österreichischen EA verweisen ihrerseits sowohl auf ihren EA-Portalen als auch in der Beantwortung von Informationsanfragen auf das Leistungsangebot der Kammern und Verbände. Nach Einschätzung der EA-Akteure sind Rivalitäten und Konkurrenzdenken zwischen EA und den sonstigen Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen nicht von Bedeutung.

Eine Abstimmung mit den österreichischen Kammern und eine Diskussion aktueller Entwicklungen findet in den jährlichen Sitzungen des Dienstleistungsbeirats statt. Der Beirat wurde als unterstützendes Gremium zur Umsetzung und Erörterung der Richtlinie eingerichtet (vgl. § 25f. des Bundes-Dienstleistungsgesetzes). Neben Vertretern der Wirtschaftskammer Österreich, der

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte sowie der Landwirtschaftskammer gehören dem Beirat auch Delegierte dreier Bundesministerien (Wirtschaft, Familie und Jugend; Finanzen; Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz), des Bundeskanzleramtes sowie der neun Bundesländer (d.h. die jeweiligen EA) an. Der Dienstleistungsbeirat berichtet dem Bundeswirtschaftsminister über die Ergebnisse der Beratungen und kann Empfehlungen aussprechen.

3.2.3 Zuständigkeit

Die gesetzliche Informations- und Verfahrensmittlerfunktion des EA in Österreich beschränkt sich auf diejenigen Verfahren, die in der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie sowie – seit Januar 2016 – in der Europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie spezifiziert sind. Über diesen Aufgabenbereich hinaus hat der österreichische Gesetzgeber dem EA keine Zuständigkeit für zusätzliche Verfahren übertragen.

Auf Steuer- und Sozialversicherungsverfahren, die für viele Dienstleister relevant sind, verlinkt das EA-Portal unter dem Menüpunkt "Oft gesucht". Sowohl das Portal "FinanzOnline", das nach Einschätzung des EA sehr gut funktioniert, als auch das Onlineportal der Österreichischen Sozialversicherung basieren auf sehr unterschiedlichen IT-Systemen, so dass eine Einbindung in das EA-Portal über eine Verlinkung hinaus nicht bzw. nur schwer möglich wäre.

Auch die Eintragung von juristischen Personen in das Firmenbuch (Handelsregister) kann nicht über den EA durchgeführt werden, da es sich hierbei um ein gerichtliches Verfahren handelt, das bislang nicht elektronisch abwickelbar ist. Unter dem Menüpunkt "Register und Rechtsbehelfe" verlinkt das EA-Portal jedoch u.a. auf das Firmenbuch und sonstige Register.

3.2.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals

Auf der Eingangs-Webseite des EA Wien findet der Nutzer mittig einen zentralen Informationsbereich. Unter der Überschrift "Service und Unterstützung" sind nähere Informationen zu Aufgaben und Zielsetzung des EA sowie ein Leitfaden zur Nutzung aufgeführt.¹⁰

¹⁰ Vgl. <https://www.wien.gv.at/eap/pdf/leitfaden-d.pdf>.

Zudem sind sechs inhaltliche Themenfelder (Unternehmenssituationen) aufgeführt, die für die Nutzer von primärem Interesse sind: Betriebsgründung, Betriebsübernahme, Betriebsführung, Betriebsauflösung, Berufsanerkennung sowie Arbeiten über die Grenze (vgl. Abbildung A2 im Anhang). Unter diesen Oberpunkten findet der Nutzer eine Liste von administrativen Verfahren, die für ihn relevant sein können.¹¹ Für den Bereich der Betriebsgründung, zum Beispiel, enthält die Liste insgesamt 82 Verfahren, die wiederum nach zehn Themenfeldern geordnet sind.¹² Durch Klicken auf eines dieser Verfahren erhält der Nutzer nähere Informationen zu dem betreffenden Verfahren. Die bereitgestellten Verfahrensbeschreibungen sind übersichtlich aufbereitet und standardmäßig gegliedert.¹³ Das EA-Portal ist auch in einer englischen Version verfügbar.

Wenngleich das EA-Portal über eine relativ umfangreiche Auswahl von wichtigen Verwaltungsverfahren informiert, kann es für (ausländische) Nutzer mitunter schwierig sein, genau herauszufinden, wie viele und welche Verfahren im konkreten Einzelfall wirklich erforderlich sind.¹⁴ Eine erste Navigationshilfe ist der pdf-Leitfaden "Wie nutze ich den Einheitlichen Ansprechpartner?". Dieser nimmt z.B. wichtige Begriffsklärungen vor und bietet Anleitung zum schrittweisen Vorgehen. Allerdings liefert er keine konkreten Hinweise zur Identifikation der im Einzelfall tatsächlich erforderlichen Verfahren.

Der EA ist sich dieser Schwierigkeiten bewusst, merkt jedoch gleichzeitig an, dass jedes Dienstleistungsvorhaben ein Einzelfall sei, und dass man diese Einzelfälle auf einem EA-Portal nicht (vollständig) abbilden kann. Aus diesem Grund nehmen die Nutzer vielfach eine Beratung in Anspruch, die der EA-Helpdesk – per Telefon oder e-mail – anbietet. Die Möglichkeit der einzelfall-spezifischen Unterstützung durch den personalisierten Helpdesk ist nach Ansicht der EA-Akteure eine besondere Stärke und ein wichtiges Element der

¹¹ Die Liste wurde auf der Basis eines Normenscreening aufgestellt und enthält alle Verfahren, die unter die Europäische Dienstleistungs- bzw. Berufsanerkennungsrichtlinie fallen.

¹² Die Themenfelder lauten im Einzelnen: "Ausbildungseinrichtungen", "Energiewirtschaft", "Gewerbe", "Kinderbetreuung", "Lebensmittel", "Pflege und Betreuung", "Umwelt", "Veterinärangelegenheiten", "Veranstaltungen" sowie "Weitere Verfahren".

¹³ Die Informationen sind in folgende Bereiche gegliedert: "Allgemeine Informationen", "Voraussetzungen", "Fristen und Termine", "Zuständige Stelle", "Erforderliche Unterlagen", "Kosten und Zahlung", "Formular" sowie "Zusätzliche Informationen".

¹⁴ In den meisten Fällen sind jedoch nicht viele administrative Verfahren zu durchlaufen.

EA-Tätigkeit, das auch von den Nutzern gut angenommen und positiv bewertet werde.

3.2.5 Verfahrensmittlerfunktion

Für die Abwicklung der erforderlichen administrativen Verfahren stehen Dienstleistern in Österreich verschiedene Wege offen.¹⁵ Außerhalb des EA-Systems können sie die Verfahren jeweils einzeln über die entsprechenden Behördenportale oder im Wege der direkten, physischen Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden erledigen. Innerhalb des EA-Systems werden eine direkte und eine indirekte Verfahrensmittlerfunktion angeboten.

Übernimmt der EA eine direkte Verfahrensmittlerfunktion, so können Dienstleister schriftliche Anträge beim EA (z.B. per e-mail) einbringen. Der personalisierte Helpdesk des EA leitet dann die ausgefüllten Formulare und Dokumente an die zuständigen Behörden weiter. Die einzelnen Behörden führen anschließend die Verfahren durch, informieren den Dienstleister nach Verfahrenabschluss über das Ergebnis und übermitteln ggf. offizielle Dokumente (z.B. Genehmigungen, Bescheinigungen etc.).

Die (indirekte) Verfahrensmittlerfunktion stützt sich auf die in Kapitel 1.4 dargestellte Informationsmittlerfunktion und im Besonderen auf die einzelnen Verfahrensbeschreibungen. Diese enthalten u.a. einen Link zu dem jeweils erforderlichen Online-Formular, das direkt auf der Webseite und damit im "Hoheitsbereich" der zuständigen Behörde platziert ist. Nachdem die Nutzer die (für die einzelnen Verfahren relevanten) Formulare online ausgefüllt und auf "Senden" geklickt haben, können die zuständigen Behörden die Daten medienbruchfrei, d.h. elektronisch, weiterverarbeiten. Der personalisierte Helpdesk spielt auch für die indirekte Verfahrensmittlung eine unterstützende Rolle. Der EA verweist Nutzer auf die relevanten Verfahrensbeschreibungen und insbesondere auf die dort aufgeführten Links zu den Online-Formularen. Außerdem beantwortet der Helpdesk inhaltliche Fragen zu den Verfahren und Formularen oder verweist auf die zuständigen Behörden.

Die österreichischen Akteure der Verwaltungsdigitalisierung verfolgen die Maxime eines sehr niedrighwelligen Zugangs. Aufgrund dessen können alle Online-Formulare auch ohne digitale Signatur und Authentifizierung genutzt

¹⁵ Vgl. hierzu auch die Prozessdarstellung in der Form eines kompakten Flussdiagramms auf dem EA-Portal: <https://www.wien.gv.at/eap/pdf/prozessabbildung.pdf>.

werden.¹⁶ Für Nutzer, die die Verwendung einer digitalen Signatur bevorzugen, stehen immer öfter auch entsprechende Online-Formulare zur Verfügung, die mit Handy-Signatur oder Bürgerkarte signiert werden können.

Die meisten der auf dem EA-Portal aufgelisteten Verwaltungsverfahren können elektronisch mit Hilfe von speziellen Online-Formularen der zuständigen Behörden abgewickelt werden.¹⁷ Dies spiegelt den hohen Grad der bereits erreichten Verwaltungsdigitalisierung in Österreich wider. Für sehr seltene oder einfache (Benachrichtigungs-) Verfahren existiert kein spezielles Online-Formular. In diesen Fällen können Dienstleister ein allgemeines Online-Kontaktformular verwenden. Dieses ist bei der entsprechenden Verfahrensbeschreibung auf dem EA-Portal platziert und enthält bereits die konkrete e-mail Kontaktadresse, so dass die Anfrage direkt an die zuständige Behörde versendet werden kann.

3.2.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit

Nach den Erfahrungen der österreichischen EA-Akteure wird der EA hauptsächlich als Informationsmittler und nicht als aktiver Verfahrensmanager wahrgenommen. Dies spiegelt sich auch in den Zahlen zur Inanspruchnahme des EA-Angebots wider. Die neun österreichischen EA bearbeiteten im Jahr 2016 insgesamt 839 Informationsanfragen. Davon entfielen 449 auf den Wiener EA. Eine Differenzierung der statistischen Daten zwischen In- und Ausländern wird nicht vorgenommen. Nach den Erfahrungen des EA Wien überwiegen jedoch die Anfragen von Inländern leicht. Im Hinblick auf die verschiedenen Unternehmenssituationen erhält der EA am häufigsten Anfragen zur Betriebsgründung.

Im Bereich der Verfahrensmittlung haben die EA in Österreich im Jahr 2016 keine direkte Verfahrensmittlung aus einer Hand durchgeführt. Für den Fall der indirekten Verfahrensmittlung liegen keine Zahlen vor.¹⁸

¹⁶ Bei Zweifeln an der Identität des Antragstellers kann die Vorlage einer Ausweiskopie verlangt werden.

¹⁷ Wenn Nutzer an einen elektronischen Zustelldienst angeschlossen sind, kann die zuständige Behörde ihnen die Entscheidung auch elektronisch übermitteln. In vielen Fällen haben Nutzer auch Zugang zu einem e-payment-System und können anfallende Gebühren elektronisch bezahlen.

¹⁸ Die grundsätzlich hohe Bedeutung und Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsverfahren in Österreich zeigt sich u.a. darin, dass beispielsweise in Wien die Hälfte der jährlich rund

Wenngleich sich die Anzahl der bearbeiteten Informationsanfragen seit 2010 in etwa verdoppelt hat, scheint die Breitenwirkung des EA in Österreich – wie in den meisten EU-Ländern (vgl. Europäische Kommission 2017) – relativ begrenzt. Zum Teil spielen dabei auch die spezifischen Charakteristika der (potenziellen) Nutzergruppen eine Rolle. Einzeldienstleister, z.B. aus dem Pflegebereich, verfügen in der Regel bereits über die notwendigen Informationen oder wissen, wie sie diese schnell erhalten können. Es sei daher unwahrscheinlich, dass sie sich für das EA-Portal interessieren. Das gleiche gelte andererseits auch für größere Unternehmen, die in Österreich eine Niederlassung errichten wollen. Diese beschäftigen in der Regel einen Juristen, der – unter Nutzung der bestehenden Beratungsinfrastruktur außerhalb des EA – alle notwendigen Informationen zusammenstellt und auswertet. Insgesamt haben die EA-Verantwortlichen in Österreich den Eindruck, dass die Zielgruppen für den EA, die die Europäische Kommission im Blick gehabt hat, über die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie nicht wirklich erreicht werden.

3.2.7 Good-Practice-Elemente und Weiterentwicklungsbedarf

Die Umsetzung des EA in Österreich weist mehrere Good-Practice Elemente auf, die auch für Deutschland von Interesse sein können. Besonders auffällig ist das allgemeine Bestreben der maßgeblichen Akteure auf Bundes- und Länderebene, trotz des föderalen Staatsaufbaus weitgehend einheitliche, harmonisierte Strukturen und Lösungen zu finden. Wesentliche Instrumente hierfür sind bzw. waren die regelmäßig tagende Koordinationsgruppe mit EA-Vertretern der neun Bundesländer, der weitgehend einheitliche Aufbau der EA-Landesportale sowie die koordinierte "9+1"-Lösung im Bereich der gesetzlichen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Durch die weitreichende Ermächtigung der EA in den Landes-Dienstleistungsgesetzen zur Entgegennahme und Weiterleitung von Anträgen fällt in Österreich zudem der gesetzestechnische Aufwand zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht deutlich geringer aus als in Deutschland. Ein Koordinationsgremium wie der österreichische Dienstleistungsbeirat, in dem Bund, Länder und Kammern vertreten sind, kann zudem die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung des EA mit externen Akteuren verbessern, evtl. Rivalitäten abbauen und zur Bekanntmachung des EA bei Multiplikatoren beitragen.

Impulse kann auch das stärker pragmatisch ausgerichtete Vorgehen der EA-Akteure in Österreich liefern, die nicht eine (theoretische) Maximallösung anstreben. Österreich hat sich bewusst für eine pragmatische Mindestumsetzung der Dienstleistungsrichtlinie entschieden, die auf den vorhandenen IT-Systemen und Strukturen aufbaut und nicht jeden Einzelfall auf dem EA-Portal abbildet. Im Gegensatz zu Deutschland verfügt Österreich jedoch über den Vorteil, im Bereich des E-Government deutlich weiter fortgeschritten zu sein. So stehen für den Großteil der relevanten Verwaltungsverfahren spezifische Online-Formulare auf den Webseiten der zuständigen Behörden bereit, die den elektronischen und medienbruchfreien Datentransfer erlauben. Insgesamt betrachtet baut der EA in Österreich auf den erreichten Erfolgen des E-Government auf und dient nicht als Schrittmacher für die Verwaltungsdigitalisierung.

Im Bereich der praktischen Umsetzung des EA können u.a. die übersichtlich aufbereiteten, standardisierten Verfahrensbeschreibungen mit Links zu den betreffenden Online-Formularen interessante Anregungen geben. Auch die Idee eines herunterladbaren Leitfadens, der die Nutzung des EA-Portals erleichtert, könnte einen Impuls für die deutschen EA-Akteure bieten. Die Nutzerfreundlichkeit des EA-Portals wird in Österreich – wie oftmals auch in Deutschland – außerdem durch den persönlichen Helpdesk deutlich erhöht.

Die bestehende Struktur des EA in Österreich wird sich jedoch in den nächsten Jahren voraussichtlich ändern. Die derzeitigen Vorschläge der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors ("Single Digital Gateway")¹⁹ auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten legen nahe, dass die bestehende IT-Struktur des EA an die neuen Anforderungen der Kommission anzupassen sein wird. Die EA-Akteure halten jedoch eine weitgehend einheitliche und zwischen den Bundesländern abgestimmte Lösung weiterhin für wünschenswert.

¹⁹ Das zentrale digitale Zugangstor soll den zentralen Zugang der Bürger und Unternehmen der EU zu allen Informationen sicherstellen, die sie bei der Ausübung ihrer Mobilitätsrechte innerhalb der EU benötigen. Die Mitgliedstaaten sollen dabei u.a. einen uneingeschränkten Online-Zugang zu den wichtigsten und am häufigsten genutzten Verfahren sicherstellen (vgl. Europäische Kommission 2017, S. 3).

3.3 Dänemark als Good-Practice-Beispiel für den EA

3.3.1 Umsetzung und Organisationsstruktur

In Dänemark ist ein Einheitlicher Ansprechpartner (EA) zentral auf nationaler Ebene eingerichtet worden (vgl. Danish Business Authority). Ausschlaggebend für die Entscheidung war die Tatsache, dass Dänemark ein relativ kleines und eher zentralisiertes Land ist, so dass keine Notwendigkeit für die Errichtung von regionalen EA bestand. Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten, wie z.B. Deutschland und Österreich, konzentriert sich der dänische EA ausschließlich auf ausländische Nutzer als Zielgruppe. Demzufolge wird das EA-Portal auch nur in englischer und nicht in dänischer Sprache angeboten. Das Portal firmiert unter der Bezeichnung "Business in Denmark". Mit Ausnahme eines kurzen Hinweises auf die Mitgliedschaft im EUGO-Netzwerk ist auf der Eingangsw Webseite kein direkter inhaltlicher oder sonstiger Bezug zum Konzept des Einheitlichen Ansprechpartners oder zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie zu erkennen. Betrieben wird der EA von der "Danish Business Authority", einer Agentur, die dem dänischen Ministerium für Industrie, Wirtschaft und Finanzen zugeordnet ist. Seit 2016 stellt das Ministerium kein separates Budget mehr für den dänischen EA zur Verfügung. Frühere Sprachversionen des EA-Portals in Polnisch und in einer baltischen Sprache wurden daher zwischenzeitlich eingestellt.

Dänemark gehört innerhalb der Europäischen Union zu den Ländern, die die Verwaltungsdigitalisierung am stärksten vorangetrieben haben (vgl. European Commission 2016 sowie DESI 2017).²⁰ Das Internet ist heutzutage für die große Mehrzahl der Dänen das bevorzugte Medium für die Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung. Für mehr als 100 Verwaltungsverfahren ist die Online-Abwicklung sogar verpflichtend. Seit November 2014 müssen alle Bürger über 15 Jahren über eine digitale Identität (NemID) verfügen und ein digitales Postfach (e-boks) einrichten, mit dem sie digitale Post der Behörden empfangen können. Dänische Behörden kommunizieren daher im Regelfall nur noch elektronisch mit den Bürgern und Unternehmen.

²⁰ Dänemark verfügt z.B. über eine Digitalisierungsagentur beim Ministerium für Finanzen, die in Kooperation mit relevanten Stakeholdern in Politik, Verwaltung und Wirtschaft schon seit 2001 regelmäßig mehrjährige Digitalisierungsstrategien ausarbeitet, die die Grundlage für die Verwaltungsdigitalisierung bilden.

Das bereits seit 2004 bestehende und seitdem kontinuierlich ausgebaut Online-Portal "virk" (<https://indberet.virk.dk>) bildet das zentrale Zugangstor für dänische Unternehmen zur (digitalen) öffentlichen Verwaltung und wird ebenfalls von der "Danish Business Authority" betrieben. Es verlinkt häufig auf digitale Online-Formulare, die von den zuständigen Behörden auf ihren jeweiligen Webseiten platziert worden sind. Mit Hilfe von "virk" und unter Verwendung ihrer digitalen NemID können dänische Unternehmen die meisten administrativen Verfahren im Zusammenhang mit Gründung, laufendem Betrieb und Schließung elektronisch abwickeln.²¹

Die wirtschaftspolitischen Akteure haben sich bewusst dagegen entschieden, das EA-Portal "Business in Denmark" in das "virk"-Portal zu integrieren. Aufgrund der langjährigen Erfahrung der dänischen Unternehmen enthalten die Webseiten von "virk" nur relativ wenig erklärende Informationen zu Inhalt und Ablauf der verschiedenen Verfahren. Außerdem werden die Informationen fast ausschließlich nur in dänischer Sprache angeboten. Die allgemeinen Verfahren für die Registrierung ausländischer Dienstleister, die ebenfalls über "virk" abgewickelt werden, können jedoch in Englisch und teilweise auch in Dänisch und Polnisch durchgeführt werden.²² Die Erkenntnisse des EA aus der Beantwortung von Informationsanfragen aus dem Ausland belegen zudem, dass ausländische Dienstleister, die in der Regel mit dem dänischen Verwaltungs- und Wirtschaftssystem nicht vertraut sind, deutlich umfangreichere Verfahrensinformationen benötigen als sie auf dem "virk"-Portal angeboten werden. Die Trennung der beiden Portale wird ferner auch damit begründet, dass ausländische Nutzer häufig nicht über die für die Nutzung von "virk" erforderliche digitale Identität und das entsprechende digitale Postfach verfügen. Darüber hinaus sind einige Verfahren nur für ausländische Dienstleister relevant, die in "virk" nicht abgebildet werden.

²¹ Dänische Unternehmen verwenden "virk", um Anträge, regelmäßige (Daten-) Meldungen, Benachrichtigungen etc. an die zuständigen Behörden zu versenden. Die elektronischen Antwortschreiben der Behörden werden direkt dem digitalen Postfach des jeweiligen Unternehmens zugestellt.

²² Die Eintragung eines ausländischen Dienstleisters in das Register für ausländische Dienstleister (RUT) mittels des "virk"-Portals kann sowohl in dänischer als auch in englischer, deutscher und polnischer Sprache erfolgen. Errichtet der ausländische Dienstleister ein (neues) Unternehmen in Dänemark, so kann die erforderliche Registrierung (via "virk") in englischer Sprache erfolgen. Mit der Registrierung werden zugleich die zuständigen Behörden für Steuern, Import/Export sowie für die Beschäftigung von Mitarbeitern informiert.

Von dem EA gehen insgesamt keine wesentlichen Impulse für die weitere Entwicklung des E-Government in Dänemark aus. Er wird vielmehr als Zusatzangebot ("add-on") für ausländische Dienstleister betrachtet. Das Zusatzangebot bezieht sich vor allem auf die zielgruppenadäquate Bereitstellung von gut strukturierten und leicht verständlichen Informationen zu den relevanten administrativen Verfahren. Für die digitale Verfahrensabwicklung werden zum Teil vereinfachte Lösungen angeboten, die keine dänische digitale Identität erfordern.

Der laufende Betrieb des EA wird von einer Mitarbeiterin – im zeitlichen Umfang von ca. einer halben Stelle – aufrechterhalten. Dies beinhaltet im Wesentlichen die Beantwortung von Informationsanfragen. Von Zeit zu Zeit findet zudem ein Austausch mit den zuständigen Behörden bezüglich der Verfahrensinformationen statt, die auf dem EA-Portal platziert sind und von dem EA in Abstimmung mit den Behörden verfasst werden.

Die Kommunikation mit ausländischen Dienstleistern und sonstigen Nutzern findet nahezu ausschließlich (99%) per e-mail statt. Der EA sagt eine Beantwortung von Informationsanfragen innerhalb von fünf Tagen zu. In komplizierten Ausnahmefällen oder bei Fragen, die die Errichtung eines (Dienstleistungs-) Unternehmens in Dänemark betreffen, steht auch die Hotline relevanter Behörden für telefonische Auskünfte bereit. Interessenten können das gesamte Leistungsangebot des dänischen EA kostenlos nutzen.

3.3.2 Einbindung von Parallelsystemen

Für die dänischen EA-Akteure waren und sind Schwierigkeiten mit der Einbindung von Parallelangeboten außerhalb des öffentlichen Sektors nicht von Bedeutung. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass das nationale Portal "virk" bereits seit vielen Jahren besteht und die Nutzung für dänische Unternehmen mittlerweile verbindlich ist. Von Anfang an gab es somit keinen Bedarf für (öffentliche oder private) Parallelsysteme, die ebenfalls (einen Teil der) Gründungsformalitäten abwickeln. Darüber hinaus konzentrieren sich die dänischen Wirtschaftskammern im Allgemeinen stärker auf die Beratung von Unternehmen zu konkreten Managementthemen. Beratungsangebote zu administrativen Verfahren gehören daher nicht zum Kerngeschäft der Kammern oder sonstiger (nicht-öffentlicher) Akteure. Diese Art der Informationsbereitstellung wird demgegenüber als originäre Aufgabe des Staates angesehen, der sie mit dem EA- und dem "virk"-Portal auch umfassend wahrnimmt.

3.3.3 Zuständigkeit

Ebenso wie in Österreich beschränkt sich die Informations- und Vermittlerfunktion des EA in Dänemark im Wesentlichen auf diejenigen Verfahren, die in der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie und der Europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie spezifiziert sind. Das EA-Portal beinhaltet darüber hinaus auch Informationen zu Steuer- und Sozialversicherungsverfahren. Die erstmalige Anmeldung bei den Steuer- und Sozialversicherungsbehörden (so weit dies im Einzelfall erforderlich ist) kann auch über das EA-Portal bzw. durch Verlinkung auf die entsprechenden Webseiten erfolgen. Für die im laufenden Unternehmensbetrieb anfallenden regelmäßigen Meldungen an die Steuer- und Sozialversicherungsbehörden müssen Unternehmen jedoch das spezialisierte Portal SKAT verwenden.

3.3.4 Aufbau und Informationsmittlerfunktion des EA-Portals

Im Zentrum der Eingangsseite des dänischen EA-Portals stehen vier anklickbare zentrale Themenbereiche, die zudem die Struktur des Portals widerspiegeln: "What are the rules?", "Where to register your company?", "Who is who?" und "FAQ" (vgl. Abbildung A3 im Anhang).

Der Bereich "What are the rules?" deckt die Informationsmittlerfunktion des dänischen EA ab. Auf der entsprechenden Themenseite wird zunächst eine Fallunterscheidung zwischen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen ("Temporary business in Denmark") sowie der Errichtung eines Unternehmens in Dänemark ("Start a permanent business in Denmark") vorgenommen. Ein kurzes Youtube-Video erläutert diese wichtige Fallunterscheidung und stellt überblicksartig dar, welche einzelnen Verwaltungsverfahren für ausländische Dienstleister relevant sein können. In dem Video wird zudem darauf hingewiesen, dass es in der Verantwortung des jeweiligen Unternehmers liege, herauszufinden, welche administrativen Verfahren im konkreten Einzelfall erforderlich seien. Der dänische EA stehe dabei jedoch mit kostenlosen Auskünften zur Verfügung.

Klickt man weiter auf "Temporary business in Denmark" bzw. auf "Start a permanent business in Denmark", so gelangt man jeweils zu einer Überblicksseite, die die übergeordneten Verfahrensbereiche "Steuern" ("VAT and tax"), "Sozialversicherung und Mitarbeiterentlohnung" ("Social security and workers' compensation"), "Arbeitsschutz" ("Working environment") und "Genehmigungen" ("Authorisation") enthält. Im Fall der grenzüberschreitenden Dienstleis-

tungserbringung wird zudem noch der Bereich "Register of Foreign Service Providers" (RUT) separat aufgeführt, da sich Dienstleister, die grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen, in das entsprechende Register eintragen müssen.

Klickt man auf einen der o.g. Verfahrensbereiche (z.B. "Steuern"), so erhält man nähere Informationen zu dem jeweiligen Verfahrenstyp. Im Gegensatz zu Österreich sind die für die einzelnen Verfahrenstypen bereit gestellten Informationen jeweils unterschiedlich strukturiert. Sie decken zudem nicht alle Einzelheiten vollständig ab, sondern beschränken sich auf die wichtigsten Inhalte.²³ Innerhalb des Verfahrensbereichs "Genehmigungen" sind insgesamt 167 alphabetisch sortierte Dienstleistungsarten aufgelistet, für die zusätzliche Erlaubnis- oder Meldeverfahren durchzuführen sind. Durch Anklicken einer Dienstleistungsart erhält der Nutzer detaillierte Verfahrensinformationen, die stärker standardisiert sind als bei den übrigen Verfahrenstypen.

Aufgrund der übersichtlich strukturierten Darstellung der einzelnen Verfahrenstypen sowie der speziellen Genehmigungsverfahren können ausländische Dienstleister – im Vergleich zu anderen europäischen EA-Portalen – relativ leicht einschätzen, welche Verfahren für ihren Einzelfall relevant sind. Falls jedoch Unklarheiten oder weitergehender Informationsbedarf bestehen, können sich Nutzer mit ihren Fragen per e-mail an den Helpdesk des EA wenden.

Der zweite große Themenbereich des EA-Portals "Where to register your company?" bezieht sich auf die Verfahrensmittlerfunktion des EA. Hier wird unterschieden zwischen allgemeinen Registrierungsverfahren sowie den o.g. 167 spezifischen Genehmigungsverfahren. Klickt man auf eines der aufgeführten allgemeinen (erstmaligen) Registrierungsverfahren, so gelangt man direkt auf das "virk"-Portal, wo die Registrierung elektronisch vorgenommen werden kann. Die Webseite mit Informationen zu den speziellen Genehmigungsverfahren ist identisch mit der oben bereits erwähnten Seite zur Informationsmittlung, die u.a. den Zugang zu den jeweils erforderlichen Online-Formularen enthält.

Der dritte Themenbereich "Who is who" stellt ausländischen Nutzern in Grundzügen – u.a. mit Hilfe eines kurzen Youtube-Videos – sowohl das dänische Arbeitsmarkt- und Sozialpartnerschaftsmodell als auch die wichtigsten Behör-

²³ Zum Beispiel: Voraussetzungen, Verfahren, Formulare, Fristen, Zahlungs- und Kommunikationswege, spezialisierte Informationsstellen.

den in den Bereichen Steuern, Sozialversicherung, Registrierung und Arbeitsschutz vor. Im vierten Themenbereich "FAQ" beantwortet der EA 27 häufig gestellte Fragen zu den auf dem Portal dargestellten Verwaltungsverfahren.

3.3.5 Verfahrensmittlerfunktion

Der dänische EA bietet grundsätzlich sowohl eine direkte als auch eine indirekte Verfahrensmittlerfunktion an. Die direkte Verfahrensabwicklung sämtlicher relevanter Verfahren aus einer Hand durch den EA spielt jedoch in der Praxis keine Rolle. Im Vordergrund steht eindeutig die indirekte Verfahrensmittlerfunktion, die auf den vom EA-Portal bereit gestellten Verfahrensinformationen aufbaut. Hierbei müssen die Nutzer die (elektronischen) Verfahren jedoch selbst in die Wege leiten und in Kontakt mit den zuständigen Behörden treten. Für die oben erwähnten allgemeinen (erstmaligen) Registrierungsverfahren können die Nutzer die Verfahren elektronisch mittels Weiterleitung auf das "virk"-Portal abwickeln. Falls darüber hinaus im Einzelfall spezifische Genehmigungsverfahren relevant sind, finden Nutzer die erforderlichen Formulare auf dem EA-Portal.

Für die Übersendung der Formulare an die zuständigen Behörden können sowohl ausländische Unternehmen, die grenzüberschreitend Dienstleistungen anbieten wollen als auch solche, die erstmalig eine Niederlassung in Dänemark errichten wollen, zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen.²⁴ Neben dem klassischen Versand per Post, können Nutzer die ausgefüllten und unterschriebenen Formulare auch einscannen und einfach per e-mail an die zuständigen Behörden verschicken. Des Weiteren bietet das EA-Portal auch eine spezielle Upload-Funktion mit besonders sicherer Datenübertragung an. Diese ermöglicht es ausländischen Dienstleistern, online verfügbare pdf-Formulare und eventuelle Begleitunterlagen für die jeweils zuständige Behörde hochzuladen. Dabei gibt der Nutzer auf der Webseite mit dem verfahrensspezifischen Upload-Modul zunächst seine e-mail Adresse ein. Danach wählt er eine von drei Signatur-Möglichkeiten aus: eingescannte handschriftliche Unterschrift, digitale Signatur mit eigener Software oder Verwendung eines digita-

²⁴ Ausländische Unternehmen, die in Dänemark eine Niederlassung errichtet haben, sind dänischen Unternehmen gleichgestellt, und müssen demzufolge ebenfalls eine digitale Identität und ein digitales Postfach einrichten und sämtliche Verfahren über "virk" abwickeln.

len Zertifikats.²⁵ Nachdem der Nutzer das pdf-Formular ausgefüllt und entsprechend signiert hat, kann er – falls notwendig – zusätzliche Begleitunterlagen beifügen ("add files") und die Unterlagen anschließend versenden. Wenn Dokumente hochgeladen wurden, erhält die zuständige Behörde automatisch Nachricht.

Die Upload-Funktion ist ein – den spezifischen Bedürfnissen und den oftmals fehlenden bzw. nicht kompatiblen digitalen Signaturen ausländischer Nutzer angepasster – Zwischenschritt zu einer vollständigen E-Government Lösung. Das Upload-Modul setzt keine digitale Signatur voraus. Die zuständigen Behörden müssen ferner auch keine digitale Verfahrensabwicklung mit speziellem Eingabemodul auf ihrer eigenen Webseite anbieten. Erforderlich ist nur, dass elektronisch ausfüllbare pdf-Formulare auf dem EA-Portal bereitgestellt werden und dass das betreffende Formular mit Hilfe des Upload-Tools auf dem EA-Portal hochgeladen und den zuständigen Behörden zur Weiterbearbeitung zugestellt werden kann.

3.3.6 Inanspruchnahme und Bekanntheit

Im Vergleich zu Deutschland scheint der dänische EA in höherem Maße Zielgruppen im Ausland zu erreichen. Im Jahr 2016 hat der dänische EA insgesamt 403 Informationsanfragen aus dem Ausland beantwortet. Dies ist zwar deutlich weniger als in 2015 (581), entspricht aber in etwa dem Aufkommen in 2014 (410). Wenngleich keine genauen Zahlen zur Verteilung der Anfragen auf einzelne Länder vorliegen, so entfällt nach den Erfahrungen des EA ein großer Teil der Informationsanfragen auf Nutzer aus sog. Drittländern, auf Personen mit Migrationshintergrund in Dänemark sowie auf Anfragen aus Deutschland, Polen und Großbritannien.

Ähnlich wie in Österreich hat der dänische EA bisher keine direkte Verfahrensmittlung aus einer Hand durchgeführt. Im Wege der indirekten Verfahrensmittlung wurde das Upload-Modul auf dem EA-Portal im Jahr 2016 insgesamt 204-mal für das Hochladen von Formularen und die Initiierung von Verwaltungsverfahren genutzt. Dies ist eine leichte Zunahme gegenüber 2015 sowie ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu 2014.

²⁵ In Dänemark gilt zudem das Prinzip, dass der Antragsteller für den Inhalt der getätigten Angaben verantwortlich ist. Aufgrund dessen prüfen die Behörden die übermittelten Informationen weniger intensiv als etwa in Deutschland.

Nach Einschätzung des EA agieren seit einigen Jahren deutlich mehr ausländische Dienstleistungsunternehmen in Dänemark als zuvor.²⁶ Inwiefern das EA-Angebot zu dieser Entwicklung beigetragen hat, kann jedoch nicht zuverlässig eingeschätzt werden. Das Feedback von Nutzern zeigt jedoch, dass das EA-Portal und insbesondere auch die Helpdesk-Funktion sehr positiv bewertet werden. Zu der relativ hohen Inanspruchnahme durch ausländische Nutzer trägt nach Ansicht des EA auch die Tatsache bei, dass mit dem EA-Portal und dem nationalen Portal "virk" zwei zentrale Zugangstore für aus- und inländische Unternehmen zur dänischen Verwaltung bestehen. Nutzer finden so leichter zu dem passenden Angebot und sind weniger durch unübersichtliche Parallelangebote, verstreute Kompetenzen und eine Vielzahl von einzelnen Webseiten abgelenkt. Als der dänische EA noch über ein eigenes Budget verfügte, hat dieser darüber hinaus relativ viele Bekanntmachungsaktivitäten, u.a. auch im Wege der Suchmaschinenoptimierung, durchgeführt. Mit Hilfe von Google Search wurden zudem Erkenntnisse bezüglich der Nutzung des EA-Portals durch die User gewonnen und ausgewertet.

3.3.7 Good-Practice-Elemente und Weiterentwicklungsbedarf

In Dänemark wird die Verwaltungsdigitalisierung bereits seit vielen Jahren strategiegeleitet und unter Einbeziehung der wichtigsten Stakeholder vorangetrieben. Die Gewährleistung von Datensicherheit sowie Aufklärung und Information über Vorteile und Nutzungsmöglichkeiten digitaler Lösungen sind wichtige Rahmenbedingungen, um das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in E-Government-Anwendungen auf- und weiter auszubauen (vgl. Agency for Digitisation 2016). Ebenso wie in Österreich ist der EA in Dänemark kein Impulsgeber für die Verwaltungsdigitalisierung, sondern eher ein (adaptiertes, teilweise reduziertes) Zusatzangebot. Wenngleich Deutschland den Rückstand im Bereich E-Government nicht in Kürze aufholen kann, so bietet auch das dänische EA-Modell Anknüpfungspunkte für einen Good-Practice-Transfer.

Vorbildcharakter hat zum Beispiel der Grundansatz der dänischen Verwaltungsdigitalisierung mit der "virk"-Plattform ein zentrales, gut strukturiertes Zugangstor für alle digitalen Kontakte zwischen Unternehmen und Behörden zu schaffen. Dies erhöht die Transparenz der digitalen Verwaltung, schafft leichte

²⁶ Im Jahr 2017 (2010) waren insgesamt 5.350 (724) ausländische Unternehmen in RUT registriert, die grenzüberschreitend Dienstleistungen in Dänemark erbracht haben (vgl. virk/RUT). Die meisten Unternehmen stammten 2017 aus Polen (31%) und Deutschland (27%), gefolgt von Schweden (5%) und Großbritannien (5%).

Zugangsmöglichkeiten für alle Nutzer und fördert die Inanspruchnahme digitaler Lösungen. In Dänemark ist "virk" gut 96% aller Unternehmen bekannt. Auf längere Sicht könnte das deutsche EA-Portal in ein (noch aufzubauendes) zentrales Portal für alle digitalen Kontakte zwischen Unternehmen und Behörden integriert werden.

Da eine vollständige und flächendeckende Verwaltungsdigitalisierung (als Grundlage auch für die Weiterentwicklung des deutschen EA) Zeit erfordert, kann das dänische Upload-Modul Anregungen bieten, wie ein höherer Digitalisierungsgrad (für eine Übergangszeit) mit moderatem Mittel- und Zeiteinsatz erreicht werden kann. Das dänische Upload-Modul setzt keine digitale Signatur und keine vollständig digitalisierten Verfahren mit Eingabemodul auf den Webseiten der zuständigen Behörden bzw. auf einer zentralen Portalseite voraus. Erleichtert wird die Nutzung des Upload-Moduls zusätzlich dadurch, dass der dänische Gesetzgeber die digitale Übermittlung von Anträgen mit eingescannter Unterschrift gesetzlich anerkennt.

EA-Portale sind grundsätzlich mit der Schwierigkeit konfrontiert, die Vielzahl der möglichen Einzelfälle abzubilden. Mit der strukturierten Gliederung und Beschreibung der einzelnen Verfahrenstypen (Steuern, Sozialversicherung, Arbeitsschutz, spezielle Genehmigungen) erleichtert es das dänische EA-Portal den Nutzern, einen Überblick zu gewinnen. Den gleichen Zweck verfolgen die kurzen, leicht verständlichen Youtube-Videos, die die Hauptkomponenten der dänischen Verwaltung anschaulich darstellen und die auch für Deutschland Vorbildcharakter haben können.

Obgleich der dänische EA mittlerweile relativ gut eingespielt ist und auch im Vergleich zu anderen EA in höherem Maße von ausländischen Nutzern in Anspruch genommen wird, erwarten die EA-Akteure in Dänemark in Zukunft dennoch größeren Änderungs- und Weiterentwicklungsbedarf. Dieser resultiert vor allem aus der Notwendigkeit, die Vorgaben der Europäischen Kommission zur Errichtung eines zentralen digitalen Zugangstors ("Single Digital Gateway") sowie in den Bereichen "Elektronische Identifizierung" und "Elektronische Vertrauensdienste" (eIDAS-Verordnung) umzusetzen. Nach Ansicht des dänischen EA kann sich der hohe Standard der Verwaltungsdigitalisierung in diesem Zusammenhang auch partiell negativ auswirken. Aufgrund etablierter E-Government-Strukturen und der daraus resultierenden Pfadabhängigkeit lassen sich Änderungen und Neuerungen mitunter nur mit größerem Aufwand umsetzen.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Bei der Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners in Deutschland besteht noch erheblicher Handlungsbedarf. Allerdings ist der Rückstand Deutschlands gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten vor allem durch den allgemeinen Rückstand im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung sowie durch die geringe bundesländerübergreifende Koordination bedingt. Da es in den ersten Jahren der EA-Umsetzung versäumt wurde, Rahmenbedingungen für möglichst einheitliche Strukturen zu schaffen, wurden in den Bundesländern sehr unterschiedliche und begrenzt digitalisierte "Insellösungen" aufgebaut. Mit den Vorgaben der Europäischen Kommission zur Schaffung von zentralen digitalen Zugangstoren ("Single Digital Gateways") müssen nun jedoch selbst Vorreiterländer im Bereich des E-Government wie Dänemark und Österreich ihre EA-Portale und den gesamten digitalen Verwaltungsauftritt teilweise neu konfigurieren. Für Deutschland eröffnet sich dadurch die Chance, quasi im zweiten Anlauf die Fehler der ersten Umsetzungsphase zu vermeiden und von anderen, erfolgreichen EU-Ländern zu lernen.

Voraussetzung für eine volle Funktionsfähigkeit des deutschen EA-Systems sind Fortschritte im Bereich des E-Government. Dabei empfiehlt es sich, den EA als zentrales digitales One-Stop-Shop-System mit Informations- und Verfahrensmittelfunktion für in- und ausländische Nutzer in das neu zu schaffende zentrale Eingangsportale für alle digitalen Kontakte zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung zu integrieren. Wie Erfahrungen in Dänemark oder auch Estland (vgl. Holz et al. 2017) belegen, erhöhen digitale Zugangstore die Transparenz der digitalen Verwaltungsleistungen und erleichtern Nutzern die Auffindbarkeit sowie den Zugang. Insgesamt können sie so zu einer höheren Inanspruchnahme und Servicequalität beitragen.

Da die Verwaltungsverfahren in Deutschland bislang nicht durchgehend digitalisiert sind, könnte für einen Übergangszeitraum ein spezielles Upload-Modul nach dänischem Vorbild eingeführt werden: Nutzer können auf diesem Wege Formulare und Begleitunterlagen ohne digitale Signatur hochladen. Wenn gleich in der Regel keine (direkte) medienbruchfreie Weiterverarbeitung möglich ist, können die zuständigen Behörden auf diese pdf-Unterlagen zugreifen und müssen nicht über spezielle digitale Eingabemodule auf ihrer eigenen Webseite verfügen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Gesetzgeber – wie in Österreich und Dänemark – Anträge mit eingescannter Unterschrift

rechtlich anerkennt. Bisher ist in Deutschland nicht für alle Rechtsgeschäfte eindeutig festgelegt, ob eine eingescannte Unterschrift rechtskräftig ist.

Zur Überwindung der "Insellösungen" in den einzelnen Bundesländern sollten die wirtschaftspolitischen Akteure in Deutschland – analog zum Vorgehen in Österreich – den Aufbau weitgehend harmonisierter, einheitlicher Strukturen und Lösungen für die Weiterentwicklung der EA-Landesportale anstreben. Ähnlich wie in Österreich bietet sich hierfür die Schaffung einer regelmäßig tagenden Koordinierungsgruppe mit EA-Vertretern der Bundesländer – und ergänzend auch des Bundes – an. Um die unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der einzelnen Bundesländer abzustimmen und schneller zu tragfähigen Lösungen zu gelangen, könnte (anfänglich) auch ein erfahrener, unabhängiger Moderator hinzugezogen werden, wie es auch in anderen EU-Ländern bei ähnlich komplexen Querschnittsaufgaben praktiziert wird (vgl. Holz et al. 2017).

Harmonisierungsbedarf besteht darüber hinaus auch in Bezug auf bestehende Parallelangebote der Kammern und der öffentlichen Hand (z.B. Behördennummer 115, BMWi-Behördenwegweiser). Um diese zu konsolidieren und eine sachgerechte Aufgabenteilung herbeizuführen, wäre die Einrichtung eines (Dienstleistungs-) Beirats nach österreichischem Vorbild sinnvoll. Dem Beirat sollten sowohl EA-Akteure und Delegierte aus verschiedenen Ministerien als auch Vertreter relevanter Kammerorganisationen angehören.

Dem österreichischen Beispiel folgend, sollten der inhaltlich-thematische Aufbau und die Struktur der EA-Landesportale weitgehend identisch sein. Dies ist nicht nur aus Verwaltungssicht zeit- und kostensparend, sondern erleichtert auch Gründern und Unternehmern die Nutzung der Portale, wenn sie in mehreren Bundesländern wirtschaftlich aktiv sind. Dadurch können Transaktionskosten reduziert sowie Vertrautheit, Akzeptanz und Nutzen erhöht werden. Die Vorteile weitgehend einheitlicher Strukturen für die Nutzer sind daher sicherlich ein wichtiger Anreiz für die Konsensfindung zwischen den Bundesländern. Um eventuell bestehende Präferenzen einzelner Bundesländer für spezifische Merkmale berücksichtigen zu können, könnten die EA-Landesportale modular konzipiert werden und neben einem breiten identischen Grundbestand auch einzelne landesspezifische Zusatzmodule beinhalten.

Im Zuge der Weiterentwicklung der EA-Landesportale wäre es darüber hinaus sinnvoll, frühzeitig auch relevante externe Stakeholder – wie zum Beispiel Nutzer, Verwaltungen und IT-Anbieter – einzubeziehen. Auf diese Weise kann

sichergestellt werden, dass die erarbeiteten Lösungen effizient und nutzerfreundlich sind und professionelle IT-Expertise eingebunden wird. Auch während des Umsetzungsprozesses sollten die EA-Akteure mit diesen Stakeholdergruppen regelmäßig Rückschau halten, um die Inhalte und Funktionsweise der EA-Portale zu überprüfen und ggf. neu zu justieren (vgl. Holz et al. 2017).

Bei der Wahrnehmung der Informationsmittlerfunktion und der Gestaltung der EA-Portale sollte den Beispielen Dänemarks und Österreichs folgend ein pragmatischer Ansatz gewählt werden. Schließlich wird das EA-Portal nicht jeden Einzelfall abbilden und jede Detailinformation liefern können. Die Nutzer sollten aber einen Überblick darüber erhalten, welche Verfahren für sie relevant sind und wie sie diese durchführen können. Ein gutes Beispiel für die Strukturierung der Verfahrensinformationen ist das dänische EA-Portal. Demzufolge sollte zunächst eine Fallunterscheidung zwischen grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung und der Errichtung eines Unternehmens in Deutschland getroffen werden. Für beide Fälle können anschließend weitere übergeordnete Themenfelder gebildet werden, die gleichartige Verfahrenstypen zusammenfassen. Die zugehörigen Verfahrensbeschreibungen sollten leicht verständlich aufbereitet werden. Ähnlich wie die EA-Portale in Dänemark und Österreich sollten auch die deutschen EA-Landesportale Informationen zu wichtigen Verfahren anbieten, die zwar nicht in der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie vorgeschrieben, gleichwohl für viele Gründer relevant sind (z.B. zu "Steuern" und zur "Beschäftigung von Mitarbeitern"). Nur so kann der EA seiner Zielsetzung auch gerecht werden.

Um die Nutzung des EA-Portals und das Verständnis des deutschen Verwaltungssystems zu erleichtern, könnten – ähnlich wie in Österreich, Dänemark und Nordrhein-Westfalen – ein Leitfaden und kurze erläuternde Videos bereitgestellt werden. Zur Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit würden ferner auch Nutzeranalysen ("user journeys"), ein "FAQ"-Bereich und ein institutionalisierter Feedback-Mechanismus beitragen.

Die direkte Verfahrensabwicklung sämtlicher relevanter Verfahren aus einer Hand durch den EA spielt in Österreich und Dänemark – wie auch in Deutschland und weiteren EU-Ländern – keine (bedeutende) Rolle. Das Prinzip der direkten Verfahrensmittlung scheint von Anfang an nicht hinreichend anwendungsorientiert konzipiert worden zu sein. So bleibt z.B. die Aufgabenverteilung zwischen Dienstleister, EA und zuständigen Behörden sowie die konkrete Ablauforganisation und die erforderliche Automatisierung weitgehend unklar.

Mit der in Österreich und Dänemark – ebenso wie in Deutschland – vorherrschenden indirekten Verfahrensmittlung gehen die Verantwortung und der Arbeitsaufwand für die Identifikation, Initiierung und Begleitung der erforderlichen Verwaltungsverfahren wieder stärker in den Verantwortungsbereich des Nutzers über. Das ursprüngliche Prinzip des Einheitlichen Ansprechpartners – Verfahrensmanagement aus einer Hand – wird somit teilweise wieder aufgeweicht. Solange die direkte Verfahrensmittlerfunktion jedoch nicht stärker automatisiert werden kann, erscheint die indirekte Verfahrensmittlerfunktion aus Praktikabilitäts- und Kostengründen als die effizientere Alternative und (gegenwärtig) möglicherweise als einzig gangbarer Weg.

Bei der Weiterentwicklung des EA-Systems sollten die EA-Akteure einen höheren Automatisierungsgrad – z.B. unter Verwendung von Bot-Systemen und selbstlernenden Technologien – anstreben. Die praktischen Erfahrungen der EA in Österreich, Dänemark und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass eine zusätzliche persönliche Beratung für die Nutzer (noch) in vielen Fällen sehr hilfreich ist. Die für die individuelle Beratung benötigten Personalkapazitäten begrenzen jedoch die (potenzielle) Reichweite des EA-Systems. Soll der EA in Zukunft – wie geplant – auch für Inländer das zentrale One-Stop-System darstellen und eine höhere Breitenwirkung entfalten, so ist eine stärkere Automatisierung der individuellen Beratung notwendig. Die erforderlichen Systeme sollten in Kooperation mit geeigneten IT-Unternehmen, Verwaltungen und Nutzern erarbeitet werden und könnten – in angepasster Form – auch für weitere Bereiche des E-Government Verwendung finden.

Literatur

Agency for Digitisation (2016): A Stronger and More Secure Digital Denmark, Copenhagen.

Bundeskanzleramt Österreich: EAP.gv.at – Das österreichische Dienstleistungs-Portal, <https://www.eap.gv.at>, Abruf am 11.01.2018.

Danish Business Authority: Business in Denmark, <https://danishbusinessauthority.dk/business-denmark>, Abruf am 04.01.2018.

Dienstleistungsgesetz (DLG): Bundesgesetz über die Erbringung von Dienstleistungen, Österreich, Fassung vom 09.01.2018.

Digital Economy and Society Index (DESI): DESI 2017, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>, Abruf am 04.01.2018.

Digitales Österreich: Die Plattform Digitales Österreich. Organisation von E-Government in Österreich als Kooperation von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden und Wirtschaft, <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/plattform-digitales-osterreich>, Abruf am 09.01.2018.

E-Government-Gesetz (EGovG): Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25.Juli 2013.

Einheitlicher Ansprechpartner Nordrhein-Westfalen (EA NRW), <https://www.nrw-ea.de/de>, Abruf am 09.01.2018.

EUGO Austria: Das österreichische Dienstleistungs-Portal, <https://www.eap.gv.at/>, Abruf am 09.01.2018.

Europäische Gemeinschaften (2007): Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Luxemburg.

Europäische Kommission (2013): Binnenmarktanzeige - Leistungsanzeige nach Governance-Instrument, Einheitliche Ansprechpartner, Berichtszeitraum 01/2013-12/2013.

Europäische Kommission (2017): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiens-

ten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, COM(2017) 256 final, Brüssel.

European Commission (2015): The Performance of the Points of Single Contact. An Assessment against the PSC Charter, prepared by Capgemini Consulting and Eurochambres, Brussels.

European Commission (2016): eGovernment Benchmark 2016. A turning point for eGovernment development in Europe?, prepared by Capgemini, IDC, Sogeti, and Politecnico di Milano, Luxembourg.

Fromm, J.; Welzel, C.; Nentwig, L.; Weber, M. (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, Berlin.

Holz, M.; Levering, B.; May-Strobl, E. unter Mitarbeit von Kasdorf, A. (2017): Neue Ansätze für die Mittelstandspolitik – Impulse von internationalen Good-Practice-Beispielen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 262, Bonn.

Icks, A.; Holz, M.; Haunschild, L. (2010): Evaluation zum Umsetzungsstand des EA-Gesetzes in Nordrhein-Westfalen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 203, Bonn.

IT-Planungsrat: Projekte, Maßnahmen und Anwendungen, Koordinierungsprojekte. EA2.0 Einheitlicher Ansprechpartner https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/EA2_0/EA2.0_node.html, Abruf vom 22.01.2018.

Klein, T.; Icks, A.; Wallau, F. (2009): Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie Zielsetzung und Stand der Umsetzung, IfM Bonn: Working Paper 05/09, Bonn.

Krcmar, H. et al. (2017): eGovernment MONITOR 2017. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, Initiative D21, fortiss (Hrsg.), Berlin/München.

Krcmar, H.; Dapp, M.; Zepic, R.; Müller, L.-S. (2016): eGovernment MONITOR 2016. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote - Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, Berlin/München.

Onlinezugangsgesetz (OZG): Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14. August 2017.

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-DLR).

Stadt Wien: Prozessabbildung zum Einheitlichen Ansprechpartner (EAP), <https://www.wien.gv.at/eap/pdf/prozessabbildung.pdf>, Abruf am 09.01.2018.

Stadt Wien: Wie nutze ich den "Einheitlichen Ansprechpartner"? Leitfaden zum österreichischen "Einheitlichen Ansprechpartner" für EU/EWR-Dienstleister, <https://www.wien.gv.at/eap/pdf/leitfaden-d.pdf>, Abruf am 09.01.2018.

Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABI.EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Fassung der Bekanntmachung vom 23.Januar 2003 im BGBl, S. 102.

virk: virk – Indberet, <https://indberet.virk.dk>, Abruf am 09.01.2018.

virk/RUT: Register of Foreign Service Providers (RUT). Statistics - Companies in RUT, <https://erst.virk.dk/rut3/public/foespoergsel/liste>, Abruf am 16.01.2018.

Wiener Dienstleistungsgesetz (W-DLG): Gesetz über die Erbringung von Dienstleistungen, Fassung vom 09.01.2018.

Anhang

Abbildung A1: Homepage des EA Nordrhein-Westfalen



Abbildung A2: Homepage des EA Wien

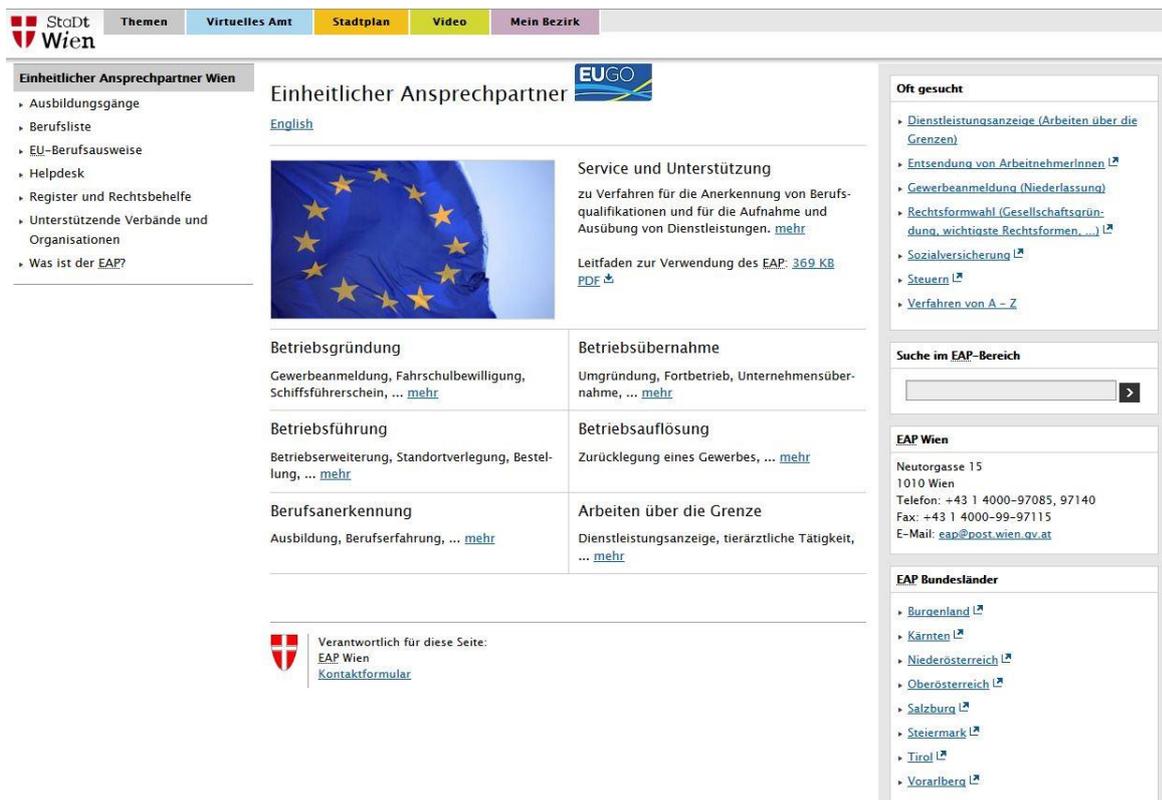


Abbildung A3: Homepage von Business in Denmark (EA Dänemark)

The screenshot shows the homepage of the Danish Business Authority's 'Business in Denmark' section. The page features a dark header with the authority's name and a search bar. A navigation menu includes 'Company and Business', 'Innovation and Growth', 'EU and International', 'Telecom', and 'Spatial Planning'. The main content area is titled 'Business in Denmark' and provides information for foreign service providers. It includes sections for 'What are the rules?', 'Where to register your company?', and 'Who is who?'. A sidebar on the left lists various topics like 'Start-up Denmark' and 'Company Law and Accounting'. A right sidebar offers contact information and an 'ABOUT' section. The footer contains contact details, social media links, and a 'Read more' section.

Danish Business Authority

Search

About Cookies Danish

Company and Business Innovation and Growth EU and International Telecom Spatial Planning

Home / Company and Business / Business in Denmark

Company and Business

Business in Denmark

Business in Denmark is a public service providing information to foreign service providers from other EU and EEA countries on the relevant rules and registrations in Denmark.

What are the rules?

When you do business in Denmark, there are Danish rules you have to know and follow. Different rules apply depending on whether you wish to establish your business in Denmark or you wish to provide services on a temporary basis. Here we give you the overview of the most relevant rules for foreign companies.

Where to register your company?

As a foreign company in Denmark, you will need to register with or notify to the Danish public authorities.

Who is who?

In Denmark, you will meet public authorities as well as competent labour market actors.

BUSINESS IN DENMARK

Any questions?

We advise foreign service providers from other EU and EEA countries on the relevant rules and registrations in Denmark.

Please contact us by e-mail businessindenmark@erst.dk

We will reply within 5 days.

ABOUT

Business in Denmark

Business in Denmark is the Danish government's contact point for foreign service providers from other EU/EEA countries with business activities in Denmark. Business in Denmark is a part of the EUGO network.

The provided information has been coordinated with relevant authorities such as the Danish tax authorities (SKAT), the Ministry of Employment, the Danish Working Environment Authority and others.

Danish Business Authority

Langelinie Allé 17
2100 Copenhagen
Denmark
Phone: +45 35 29 10 00

Follow us

[On LinkedIn \(in Danish\)](#)

[Facebook \(in Danish\)](#)

Read more

[Work in Denmark](#)

[Start-up Denmark](#)

[Sitemap](#)

[Cookies](#)