



EG-Dienstleistungsrichtlinie

2. Studie: Umsetzungsstand 2009/2010

Umsetzungsstand in der deutschen Kommunalverwaltung

Zweite gemeinsame empirische Studie der

MATERNA GmbH Information & Communications

Hochschule Harz (FH)

Fachbereich Verwaltungswissenschaften

Abschlussbericht

20. Januar 2010

Management Summary

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde im Dezember 2006 mit dem Ziel verabschiedet, den europäischen Binnenmarkt durch den Abbau von bürokratischen Hindernissen und zwischenstaatlichen Hemmnissen sowie durch die Förderung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu stärken.

Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie stellt eine komplexe Herausforderung für die föderale Verwaltungsstruktur in Deutschland dar. Die bisherigen Umsetzungsanstrengungen konzentrieren sich jedoch häufig „nur“ auf die Einrichtung sogenannter Einheitlicher Ansprechpartner, welche künftig als zentrale Einrichtung den Unternehmen als Kontaktpunkt zur Verwaltung zur Verfügung stehen. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie schreibt den zuständigen Behörden jedoch weit darüber hinausgehende Umsetzungspflichten in der Verfahrensabwicklung vor, welche in der Vergangenheit bisher nur wenig Beachtung fanden.

Die Hochschule Harz (FH) und die MATERNA GmbH haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie zu begleiten und transparenter zu gestalten. Mit der Durchführung einer Studie zum Umsetzungsstand in der deutschen Kommunalverwaltung wollen die Initiatoren nicht nur den Umsetzungsfortschritt dokumentieren, sondern vielmehr wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die weitere Umsetzungsarbeit zur Verfügung stellen.

Mit der vorliegenden zweiten Studie zum Umsetzungsstand der EG-Dienstleistungsrichtlinie kann festgestellt werden, dass die Kommunen auf gutem Wege sind, dennoch der Umsetzungsfortschritt den Anforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie aber nur teilweise gerecht wird. Durchschnittlich wurden zum Umsetzungsstichtag (28.12.2009) erst rund ein Drittel der Pflichtanforderungen umgesetzt. Bei rückläufiger Einschätzung sowohl der Bedeutung und der Relevanz der Richtlinie für das Jahr 2010 stehen hier die umsetzungsverantwortlichen Behörden vor der Herausforderung, die Umsetzungsdynamik aktiv zu halten.

Darüber hinaus scheinen Finanz- und Ressourcenprobleme den Handlungsspielraum der Kommunen merklich einzuschränken. Nach dem Umsetzungsstichtag 28.12.2009 wird vom Großteil der Befragten die EG-Dienstleistungsrichtlinie nicht mehr als relevantes Projekt wahrgenommen. Dies ist insofern sehr kritisch, als dass diese Aktivitäten ja gerade als Standort- und Wirtschaftsfaktor auf die Stärkung des Standorts und damit der finanziellen Grundlagen der Kommune zielen.

Klare Handlungsempfehlungen wie sie ausführlich in Abschnitt 6 gegeben werden, können den Kommunen als Umsetzungshilfe dienen. Die Kernpunkte der Handlungsempfehlungen werden nachfolgend kurz wiedergegeben:

- ☞ Zahlreiche Kommunen zeigen sehr gute Lösungen zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie: Diese gilt es zu identifizieren und zu kommunizieren, damit die entsprechende Transparenz über die erfolgreich im Einsatz befindlichen Lösungen geschaffen wird. Die verstärkte **Nutzung von konkreten „Best-Practices“** könnte Kommunen helfen, das komplexe Umsetzungsvorhaben zu bearbeiten.
- ☞ Kommunen mit bisher unzureichendem Umsetzungsstand benötigen konkrete **Hilfestellungen** durch technische Vorlagen und mittels konzeptioneller Hinweise, welche durch einen vertieften kommunalen Austausch erbracht werden können.
- ☞ Darüber hinaus ist es erforderlich die umfassende (informationstechnische) **Qualifizierung des eigenen Personals** weiter zu unterstützen. Speziell werden Teamfähigkeit, Projektmanagement, Prozessdenken und methodische Kompetenz im Change Management gefordert.
- ☞ Des Weiteren bedarf die **strategische Ausrichtung** in den Kommunen ebenfalls eines grundlegenden Wandels. Die Chancen, die sich aus diesem Umsetzungsprozess der EG-Dienstleistungsrichtlinie ergeben, sollten genutzt und vereint vorangetrieben werden.
- ☞ Auch im Sinne der Standortförderung ist es notwendig, die neuen Kommunikationsangebote der kommunalen Verwaltung durch begleitende **Marketing-Konzepte** der kommunalen Verwaltung aktiv zu bewerben.
- ☞ Die umfassenden **Chancen für den eigenen Wirtschaftsstandort**, welche sich aus den Vorgaben der EG-Dienstleistungsrichtlinie ergeben, sollten genutzt und progressiv verfolgt werden.

Angesichts der im nachfolgenden Bericht ausführlich dargestellten Umsetzungssituation wird es künftig sehr spannend, ob und inwieweit sich eine „nachterminliche Dynamik“ entwickeln wird, bei der die noch vorhandenen Umsetzungslücken geschlossen werden.

Die Hochschule Harz und die MATERNA GmbH werden diese Entwicklungen auch künftig begleitend weiterverfolgen.

Vorwort Prof. Dr. Jürgen Stember und André Göbel

Mit der Fortführung der Untersuchungen zum Umsetzungsstand der EG-Dienstleistungsrichtlinie wird den Beteiligten ein wichtiges Argument in der Gestaltung des Umsetzungsprozesses gegeben: Transparenz.

Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie ist vor allem im föderalen System Deutschlands eine besondere Herausforderung, welche unter anderem eine neue Diskussion über unsere derzeitige Organisation der deutschen Verwaltung hervorgerufen hat. Aber auch die Art und Weise, wie derart umfangreiche Reformen in der Öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden, wirft aus wissenschaftlicher Perspektive eine besondere Frage auf: Wie kann die Öffentliche Verwaltung aus dem Umsetzungsprozess lernen und Verbesserungen umsetzen?

Mit der durchgeführten zweiten Studie zum Umsetzungsstand möchten die Hochschule Harz (FH) und die MATERNA GmbH ein empirisches „Lagebild“ des Umsetzungsprozesses skizzieren, um die Transparenz der Umsetzungsdiskussion zu fördern und den Erfolg der EG-Dienstleistungsrichtlinie zu unterstützen. In diesem Sinne dürfen wir ein grundlegendes Ziel der Umsetzung nicht aus den Augen verlieren: Durch die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie besteht die große Chance, den Wirtschaftsstandort Deutschland für die zukünftigen Herausforderungen zu stärken.



Prof. Dr. Jürgen Stember

Dekan des Fachbereiches Verwaltungswissenschaften, Leiter des Forschungsprojektes „Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)“ an der Hochschule Harz.



Dipl. Verw.-Inf. André Göbel

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)“, Koordinator der EG-DLR-Studie.

Vorwort Kurt Wolke

Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie ist ein gewaltiges Vorhaben für die öffentliche Verwaltung, an dessen Ende ein „echter“ Dienstleistungsbinnenmarkt entstehen soll. Anlass genug für MATERNA und die Hochschule Harz (FH), den Status Quo bei den Kommunalverwaltungen erneut zu hinterfragen. Wir fragten nach, wie viel Handlungsbedarf noch bis zum gesetzlichen Inkrafttreten der EG-Dienstleistungsrichtlinie besteht und welches elektronische Angebot ausländische und inländische Unternehmer zu Beginn des neuen Jahres vorfinden werden.

Fest steht, dass die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie die öffentliche Verwaltung vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen gestellt hat. Insbesondere die föderale Struktur prägt nach wie vor viele dieser Anforderungen: Bestehende Gesetze mussten angepasst werden und organisatorische und technische Voraussetzungen für ein flächendeckendes Service-Angebot mussten in den Verwaltungen geschaffen werden. Die Entscheidung zur Verortung des jeweiligen Einheitlichen Ansprechpartners war zum Befragungszeitraum beispielsweise noch nicht flächendeckend in allen Ländern gefallen.

Haben die Entscheider der öffentlichen Verwaltung die Unsicherheiten beseitigt und die zügige Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie auf den Weg gebracht? Konnten sie alle organisatorischen, technischen und gesetzlichen Hürden beseitigen oder wurde lediglich der Pflicht genüge getan?

Ob die Verantwortlichen den ersten Schritt zu einer übergreifenden Verwaltungsmodernisierung getan haben, wird sich in Kürze herausstellen. Die Verwaltung darf sich aber auch nach dem 28.12.2009 nicht ausruhen: Sie ist vielmehr gefordert, den Weg zu einer modernen und serviceorientierten Verwaltung weiterhin engagiert fortzusetzen. Prozess-Management und -optimierungen sind dabei zentrale Themen, mit denen sich eine moderne Verwaltung kontinuierlich beschäftigen muss.



Dipl.-Inform. Kurt Wolke
Leiter Business Division Applications
bei der MATERNA GmbH

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	i
Vorwort Prof. Dr. Jürgen Stember und André Göbel	iii
Vorwort Kurt Wolke	iv
Inhaltsverzeichnis.....	v
Abbildungsverzeichnis.....	vii
1 Vorbemerkungen.....	1
2 Studiendesign	3
2.1 Zielsetzung der EG-DLR-Studie 2009/2010	3
2.2 Methodik.....	4
2.2.1 Quantitative Erhebung.....	4
2.2.2 Ergänzende qualitative Nachbefragung.....	5
2.3 Beteiligung und Repräsentativität.....	6
2.4 Antwortverhalten	8
2.5 Aufbau und Überblick.....	8
3 Kernaussagen der Studie 2009/2010	10
3.1 Umsetzungsstand und Organisation	10
3.1.1 Allgemeiner Umsetzungs- und Bearbeitungsstand.....	10
3.1.2 Umsetzungsstand in den Pflichtbereichen der EG-DLR	12
3.2 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse	15
3.2.1 Allgemeine Erfolgsfaktoren.....	15
3.2.2 Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung	17
3.2.3 Zusammenarbeit mit den Landesverwaltungen	19
3.2.4 Herausforderungen bei der Umsetzung.....	21
3.3 Bedeutung von Prozessanalysen.....	23
3.4 Einschätzung der zukünftigen Perspektive.....	28
4 Befragungsergebnisse im Detail	30
4.1 Statistische Grunddaten	30
4.2 Organisation und aktueller Umsetzungsstand.....	30

4.2.1	Stand der Umsetzung	30
4.2.2	Bearbeitungsstand der Umsetzung.....	32
4.2.3	Fachlicher Austausch mit weiteren Institutionen	32
4.2.4	Umsetzungsbeauftragte Organisationseinheit	34
4.2.5	Managementfaktoren.....	35
4.2.6	Probleme und Hindernisse	37
4.2.7	Technische Anforderungen an die Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner	38
4.3	Umsetzungsprozess.....	39
4.3.1	Ressourcen	39
4.3.2	Prozessanalysen	41
4.3.3	Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum Stichtag.....	42
4.3.4	Weitergehender technischer Umsetzungsstand (Ausbaustufe)	44
4.3.5	Weitergehende Umsetzungsaktivitäten	46
4.4	Budgetangaben.....	47
4.4.1	Getätigte Investitionen in 2009	47
4.4.2	Haushaltsplanung für 2010	48
4.5	Perspektiven	49
4.5.1	Künftige Wichtigkeit der EG-DLR.....	49
4.5.2	Wichtigkeit der weitergehenden Umsetzungsziele.....	51
4.5.3	Einschätzung der EG-DLR-Umsetzung als Standortfaktor	53
4.5.4	Gewichtung der künftigen Herausforderungen	54
5	Sonstige Ergebnisse der Nachbefragung	56
5.1	Effekte durch die Reformumsetzung	56
5.2	Einbindung der Wirtschaftsförderungen	57
5.3	Chance zur Verwaltungsmodernisierung.....	58
5.4	Ressourcenbetrachtungen	58
6	Handlungsempfehlungen	60
7	Zusammenfassung und Ausblick	63
	Kurzprofil der Projektpartner.....	65
	Mitwirkende	66

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Teilnehmerverteilung je Einwohnerkategorie.....	6
Abbildung 2:	Teilnehmerverteilung je Einwohnerdichte und Bundesland	6
Abbildung 3:	Beteiligung nach Bundesländern	7
Abbildung 4:	Vergleich des Umsetzungsstandes in den Kommunen (2008/2009)	11
Abbildung 5:	Bearbeitungsstand der Umsetzung (2008/2009)	12
Abbildung 6:	Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum 28.12.2009.....	13
Abbildung 7:	Stand der Pflichtumsetzung zum Stichtag im Vergleich zum subjektiven Umsetzungsstand	14
Abbildung 8:	Vergleich der Umsetzungsfaktoren mit subjektivem Umsetzungsstand	16
Abbildung 9:	Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung	17
Abbildung 10:	Vergleich Umsetzungsstand zu Problemen/Hindernissen 2009 ..	18
Abbildung 11:	Künftige Herausforderungen zur Umsetzung der Richtlinie (Auszug)	21
Abbildung 12:	Einschätzung des fachübergreifenden Prozessdenkens	24
Abbildung 13:	Durchführung von Prozessanalysen	24
Abbildung 14:	Stand der Analyse von richtlinienrelevanten Prozessen	25
Abbildung 15:	Dokumentation der Prozessanalysen über eigene Organisationsgrenzen hinaus	26
Abbildung 16:	Einschätzung der Bedeutung für 2010	28
Abbildung 17:	Bewertung von Umsetzungszielen im Vergleich zur Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010	29
Abbildung 18:	Subjektiver Umsetzungsstand	31
Abbildung 19:	Vergleich subjektiver Umsetzungsstand 2008 zu 2009	31
Abbildung 20:	Subjektiver Bearbeitungsstand	32
Abbildung 21:	Fachlicher Austausch mit weiteren Institutionen.....	33
Abbildung 22:	Mit der Umsetzung beauftragte Organisationseinheit(en).....	34
Abbildung 23:	Bewertung der Managementfaktoren	35

Abbildung 24:	Bewertung der Managementfaktoren zu subjektivem Umsetzungsstand.....	36
Abbildung 25:	Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie.....	37
Abbildung 26:	Technische Anforderungen an die Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner.....	39
Abbildung 27:	Unterstützende Ressourcen bei der Umsetzung (bereinigtes Ergebnis).....	40
Abbildung 28:	Vergleich durchgeführter Prozessanalysen zum subjektiven Umsetzungsstand.....	41
Abbildung 29:	Objektiver Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum 28.12.2009 im Vergleich zur Einschätzung des subjektiven Umsetzungsstandes.....	43
Abbildung 30:	Stand der technischen Ausbaustufen zum 28.12.2009.....	45
Abbildung 31:	Weitergehende Umsetzungsaktivitäten bis 28.12.2009.....	46
Abbildung 32:	Ausgewiesene Investitionen im Jahr 2009.....	47
Abbildung 33:	Geplante Investitionen im Jahr 2010.....	48
Abbildung 34:	Einschätzung der Wichtigkeit der EG-DLR für das Jahr 2010.....	49
Abbildung 35:	Bewertungsverteilung der Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010 nach Bearbeitungsstand der Richtlinie.....	50
Abbildung 36:	Bewertung von Zielen durch die Umsetzung der EG-DLR.....	51
Abbildung 37:	Bewertungsunterschiede von Umsetzungszielen nach Einschätzung der Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010.....	52
Abbildung 38:	Bewertungsunterschiede bei prozessorientierten Umsetzungszielen.....	53
Abbildung 39:	Umsetzung der Richtlinie als möglicher Standortfaktor.....	53
Abbildung 40:	Herausforderungen zur Umsetzung.....	54
Abbildung 41:	Herausforderungen zur Umsetzung im Vergleich zu 2008.....	55

1 Vorbemerkungen

Seit der Verabschiedung der EG-Dienstleistungsrichtlinie¹ im Dezember 2006 durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat, gilt diese als wichtigster Rechtsakt zur Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes im Dienstleistungssektor.

Mit einer Umsetzungsfrist von nur drei Jahren haben die europäischen Gesetzgeber den Mitgliedsländern eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Modernisierung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Dienstleistungsunternehmen verordnet. Hierzu zählen das Normenscreening (Überprüfung sämtlicher Genehmigungsverfahren auf ihre Notwendigkeit und Optimierungspotenziale), die Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners (EA) als Verfahrensmittler für Dienstleistungserbringer, die Bereitstellung der Informationen in einer bürgerfreundlichen Sprache, die elektronische Bereitstellung aller notwendigen Verwaltungsdienstleistungen zum Abruf aus der Ferne sowie die Einrichtung einer staatenübergreifenden Amtshilfe.

Zunächst betrafen die Reformmaßnahmen nur den Verwaltungskontakt durch ausländische Unternehmer. Doch mit Beschluss der Konferenz der Landeswirtschaftsminister im Jahr 2007 gelten die Maßnahmen der EG-Dienstleistungsrichtlinie auch für inländische Unternehmen, wodurch die mögliche Fallzahl der betreffenden Kontakte enorm stieg und ein ganzheitliches Vorgehen zur Umsetzung der Pflichtmaßnahmen erforderlich wurde.

Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde nach Ihrer Verabschiedung im Dezember 2006 nur zögerlich als besondere Herausforderung für die Verwaltungsmodernisierung Europas wahrgenommen. Inzwischen ist sie herausragender Bestandteil und gleichzeitiges Argumentationsmittel bei der Modernisierung öffentlicher Verwaltungsdienstleistungen für Unternehmen geworden und wird in Zukunft noch weit in andere Lebensbereiche und Branchen ausstrahlen.

Im Fokus des Umsetzungsfortschritts standen in jüngster Zeit vor allem die kommunalen Verwaltungen, da diese besonders häufig Kontakt mit Dienstleistungserbringern im gesamten Lebenszyklus eines Unternehmens haben. Darüber hinaus

¹ Im Wortlaut als „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ bezeichnet (Richtlinie 2006/123/EG).

sollen sie eng mit dem EA zusammen arbeiten oder stellen in manchen Bundesländern sogar selbst den EA.

Die fachlichen Diskussionen der Vergangenheit haben vielfach die Verortung und die Ausstattung des neu einzurichtenden Einheitlichen Ansprechpartners in den Vordergrund der Umsetzungsarbeit gestellt. So kam es, dass in der kommunalen Diskussion vielfach die eigenen Umsetzungsverpflichtungen als zuständige Stelle auf Ebene der Kommunalverwaltungen in den Hintergrund gerückt sind. Hierzu zählen neben den Pflichten zur Herstellung von elektronischen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten auch die Möglichkeit zur transaktionsorientierten Verfahrensabwicklung und die daraus resultierenden Anpassungen aller betroffenen Verwaltungsprozesse, Zuständigkeitsregeln und Arbeitsabläufe, welche nicht explizit durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie vorgeschrieben werden.

Im Jahr der ablaufenden Umsetzungsfrist war es Ziel dieser Studie, den Umsetzungsprozess in der deutschen Kommunalverwaltung zu erfassen, zu dokumentieren und mit Handlungsempfehlungen für die Öffentliche Verwaltung und die Politik bereitzustellen. Hierbei wurden erneut die Umsetzungsverpflichtungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie für „zuständige Stellen“ evaluiert.

Wie Kommunen mit dieser Herausforderung umgegangen sind, wie sie sich organisiert haben, welche Ressourcen eingesetzt wurden und welche Pflicht- und welche Kürbereiche der EG-Dienstleistungsrichtlinie zum Stichtag 28.12.2009 umgesetzt wurden, war Hintergrund der 2. Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie.

2 Studiendesign

2.1 Zielsetzung der EG-DLR-Studie 2009/2010

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie (EG-DLR) ist eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Europa im Bereich der gewerblichen Dienstleistungen. Mit einer Umsetzungsfrist von nur drei Jahren nach Verabschiedung stellen die Anforderungen durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie eine enorme Herausforderung für die Umsetzungsbeauftragten in den deutschen Ländern und Kommunen dar. Zahlreiche rechtliche und administrative Änderungen sind notwendig gewesen, um die Bürokratie in Europa für die Dienstleistungsunternehmen und perspektivisch für die gesamte Wirtschaft zu minimieren.

Die Umsetzungsfrist der europäischen Gesetzgeber wurde auf den 28.12.2009 datiert. Ziel der 2. Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie war es, im Jahr der ablaufenden Umsetzungsfrist den Stand der Ratifizierung in der deutschen Kommunalverwaltung zu beleuchten. Hierbei standen vor allem die kommunalen Umsetzungspflichten für zuständige Stellen² im Vordergrund. Für diesen Zweck wurden alle deutschen Landkreise, kreisfreien Städte, Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern angeschrieben, von denen sich knapp 16 % an der Studie beteiligten.

Die Studie umfasste folgende Themenfelder, die im vorliegenden Abschlussbericht zur 2. Studie analysiert werden:

- Allgemeine Kennzahlen zur Kommune,
- Organisation und aktueller Umsetzungsstand,
- Umsetzungsprozess,
- Verwendete und eingeplante Haushaltsmittel,
- Einschätzung der Perspektive.

² Genehmigungs- und Anzeigebehörden sowie berufsständische Körperschaften (Kammern) mit übertragenen staatlichen Aufgaben.

2.2 Methodik

Die Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde als gemeinsames Projekt der MATERNA GmbH und dem Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz unter der Leitung von Prof. Dr. Jürgen Stember im Jahr 2009 ein zweites Mal durchgeführt. Die Verwirklichung und Auswertung der Studie verantwortete das Forschungsprojekt Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)³ des IuK-Forschungskompetenzentrums der Hochschule Harz (FH).

Zur Durchführung der zweiten Studie wurde ein zweistufiges Konzept aus einer quantitativen Erstbefragung per schriftlichem Fragebogen (Online, Post oder Fax) und eine qualitative Nachbefragung per Telefon-Interview mit ausgewählten repräsentativen Städten gewählt. Das methodische Vorgehen beider Erhebungen wird im Folgenden erläutert.

2.2.1 Quantitative Erhebung

Für die zweite Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Kommunalverwaltung wurden alle deutschen Landkreise, kreisfreien Städte, Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (1.843 Kommunen) angeschrieben und zur Teilnahme eingeladen. Hiervon waren 135 Kommunen nicht erreichbar oder veranlassten eine Austragung aus dem Studienverteiler (Stichprobe = 1.708 Kommunen). Angesprochen wurden jeweils die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte oder die jeweiligen Bevollmächtigten der Kommunen, sofern diese zuvor für die Studie namentlich registriert wurden. Der Befragungszeitraum reichte vom 5. Oktober bis 2. November 2009.

Die Datengewinnung erfolgte mittels des akademischen Online-Befragungssystems „EFS Survey“ und wurde in einem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifizierten Rechenzentrum (inkl. ISO 27001 Zertifizierung) gehostet. Dies entspricht den geltenden Sicherheitsanforderungen des Bundesdatenschutzes.

³ Das Forschungsprojekt „Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)“ ist Teil des Kompetenzzentrums für Informations- und Kommunikationstechnologie, Dienstleistungen und Tourismus an der Hochschule Harz und wird durch das Kultusministerium Sachsen-Anhalt im Rahmen des Kompetenznetzwerkes für angewandte und transferorientierte Forschung (KAT) gefördert.

Zur Beantwortung des Fragebogens wurde allen oben genannten Kommunen eine Einladung zur Teilnahme zugesandt. Die Einladung enthielt einen codierten Link, sodass jede Kommune nur ein Mal teilnehmen konnte und dadurch Mehrfachbeteiligungen ausgeschlossen werden konnten. Die Anonymisierung wurde indes über das Online-Befragungssystem sichergestellt, sodass eine kommunenspezifische Auswertung nicht möglich war.

Das Einladungs- und Teilnahmeprozedere bestand aus einer Vorankündigung, einer Einladungsbenachrichtigung und je einer Erinnerungsnachricht nach der ersten und dritten Befragungswoche. Dieses Vorgehen ergab eine Beteiligungsquote von 15,52 % aller deutschen Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern.

2.2.2 Ergänzende qualitative Nachbefragung

Im Rahmen der Erstbefragung zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurden die Kommunen auf die freiwillige qualitative Interviewnachbefragung aufmerksam gemacht und in einem systemisch getrennten Teil der Erhebung eingeladen, sich für die Interviews zu registrieren. Rund 31 % der Befragten nahmen diese Möglichkeit wahr, von denen 25 Kommunen repräsentativ nach Kommunenart, -größe und Verteilung je Bundesland ausgewählt wurden.

Das Ziel der qualitativen Nachbefragung war die substanzielle Festigung und auch kritische Ergänzung der quantitativen Befragungsergebnisse. Hierfür wurden die Teilnehmer im Zeitraum 12. - 27. November 2009 telefonisch zur Terminvereinbarung kontaktiert, von denen 17 Städte und Landkreise mit einer Größe zwischen rund 19T und 438T Einwohnern an der qualitativen Nachbefragung teilnahmen. Parallel wurde ein teilstandardisierter Interviewleitfaden vorbereitet und den Teilnehmern zugestellt. Die Telefoninterviews hatten eine durchschnittliche Länge von 11 Minuten und wurden entsprechend dem Interviewleitfaden geführt.

Die Ergebnisse der qualitativen Nachbefragung wurden nach der Teiltranskription zusammengefasst und im vorliegenden Abschlussbericht als ergänzende Informationen zu den jeweiligen Befragungs- oder Korrelationsergebnissen aufgeführt sowie entsprechend gekennzeichnet.

2.3 Beteiligung und Repräsentativität

Die 2. Umfrage der Studienreihe zum Umsetzungsstand der EG-Dienstleistungsrichtlinie erreichte mit 265 auswertbaren Fragebögen eine Beteiligungsquote von knapp 16 %. Auf Basis neuer Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ergeben sich geringe Abweichungen der Teilnehmerverteilung in der Studie zur Realverteilung je Einwohnerkategorie, wie in Abbildung 1 zu sehen.

Einwohnerkategorie	Real*	Studie 2009
10T – 50T EW	73,72 %	64,53 %
50T – 100T EW	8,55 %	13,21 %
100T – 200T EW	10,69 %	12,08 %
200T – 500T EW	5,91 %	9,06 %
500T – 1 Mio EW	0,84 %	0,75 %
> 1 Mio. EW	0,28 %	0,38 %

Abbildung 1: Teilnehmerverteilung je Einwohnerkategorie
*Real lt. eigener Berechnung nach eingeladenen Kommunen > 10T EW
(Basis: Statistische Landesämter 2007-2009)

Wie in Abbildung 2 dargestellt, ist eine geringe Abweichung der Teilnehmerverteilung in der Studie im Vergleich zur Einwohnerverteilung je Bundesland zu erkennen, die jedoch noch geringer ausfällt als die Abweichung je Einwohnerkategorie. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg haben nicht teilgenommen.

Einwohnerkategorie	Real*	Studie 2009	Abweichung <2 %
Baden-Württemberg	14 %	8 %	↘
Bayern	16 %	10 %	↘
Brandenburg	3 %	3 %	✓
Hessen	8 %	13 %	↗
Mecklenburg-Vorpommern	2 %	2 %	✓
Niedersachsen	10 %	16 %	↗
Nordrhein-Westfalen	24 %	22 %	✓
Rheinland-Pfalz	5 %	3 %	✓
Saarland	1 %	1 %	✓
Sachsen	6 %	6 %	✓
Sachsen-Anhalt	3 %	9 %	↗
Schleswig-Holstein	4 %	4 %	✓
Thüringen	3 %	3 %	✓

Abbildung 2: Teilnehmerverteilung je Einwohnerdichte und Bundesland
*Real lt. der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Stand: 31. Dezember 2007

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Teilnehmer der zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie nach Bundesländern aufgeschlüsselt.

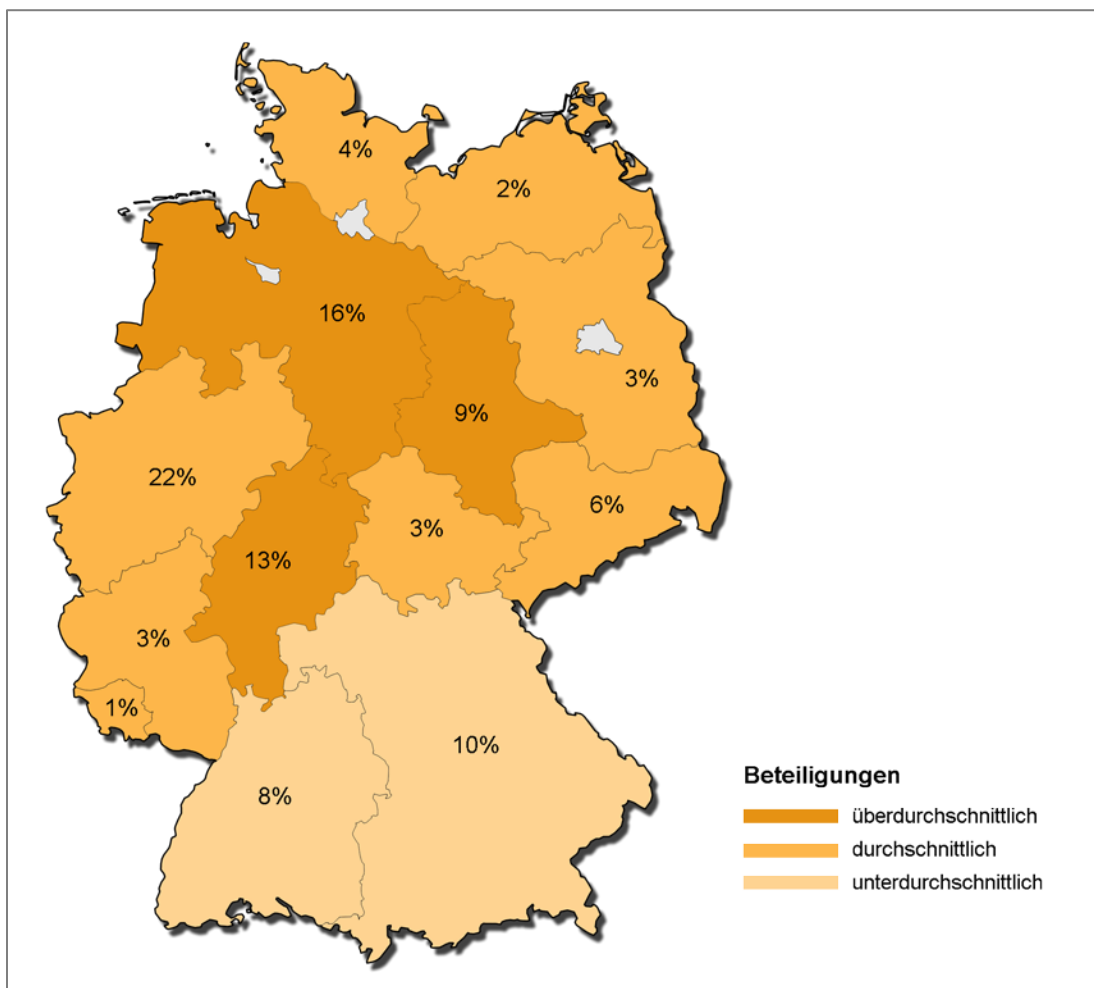


Abbildung 3: Beteiligung nach Bundesländern

Die Verteilung nach Art der Kommunen ist mit 52,5 % aller Befragten dominiert von Städten, gefolgt von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (22,3 %) und Kreisen/Landkreisen (17,7 %). Die kleinste Gruppe der Teilnehmer bilden die kreisfreien Städte mit 7,5 % der befragten Kommunen.

2.4 Antwortverhalten

Die zweite Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde rund zwei Monate vor Ablauf der Umsetzungsfrist durchgeführt. Das Antwortverhalten ist für die meisten Kommunen in einem Kontext der hochaktiven Phase der Umsetzung zu werten. Darüber hinaus haben viele Bundesländer erst wenige Monate, teils erst wenige Wochen zuvor und in einem Einzelfall erst während der Umfrage ihre entsprechenden Umsetzungsgesetze zur EG-Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet, sodass auch hierdurch keine unmittelbare Kontinuität und landesrechtliche Sicherheit in der Umsetzung vorhanden war.

Im Vergleich zur ersten Durchführung der Studie konnte zwar die Häufigkeit der Antworten „unbekannt“ oder „sonstiges“ gesenkt werden, dennoch spiegelt sich in diesen Kategorien weiterhin die große Verunsicherung über den Umsetzungsprozess bei den Kommunen wider. Diese Erkenntnis wurde auch durch die qualitative Nachbefragung bestärkt. Aus den genannten Gründen ist daher die relative Häufung der Angaben nicht als systemische Verzerrung der empirischen Studie zu werten.

2.5 Aufbau und Überblick

Der Aufbau des Abschlussberichtes zur zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie (EG-DLR-Studie 2009) ist unterteilt in

- *Vorbemerkungen zum Studiengegenstand* (Abschnitt 1),
- *Einführung in das Studiendesign* (Abschnitt 2),
- *Überblick der Kernaussagen der Studie 2009/2010* (Abschnitt 3),
- *Darstellung der Befragungsergebnisse im Detail* (Abschnitt 4),
- *Sonstige Ergebnisse der Nachbefragung* (Abschnitt 5),
- *Handlungsempfehlungen* (Abschnitt 6) sowie
- *Zusammenfassung und Ausblick* (Abschnitt 7).


Es sei darauf hingewiesen, dass entsprechend der Darstellung der nachfolgenden Kernaussagen geringfügige Dopplungen zur Vollauswertung unter Abschnitt 4 auftreten. Die Konzentration des Abschnitts 3 *Kernaussagen der Studie 2009/2010* besteht aus der Darstellung von wichtigen Zusammenhängen zwischen Einzelaussagen und Einzelergebnissen der zweiten durchgeführten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie. Zur Vertiefung der Ergebnisse wird daher

auf den daran anschließenden Abschnitt 4 *Befragungsergebnisse im Detail* hingewiesen.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die summierten Prozentwerte in wenigen Fällen um maximal ein Prozent abweichen können und somit theoretische Ergebnisse von 101 % zustande kommen. Diese geringen Abweichungen entstehen durch mathematische Rundungen der prozentualen Einzelergebnisse, welche zur besseren Lesbarkeit der Studiauswertung durchgeführt werden.

Zur Navigation:

Sollten Sie den vorliegenden Abschlussbericht „2. Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie“ digital lesen, so können Sie bei *kursiv* geschriebenen Verweisen durch Anklicken des Textes zur angegebenen Stelle springen.

Textabschnitte, die mit dem Symbol  versehen sind, weisen auf interessante Zusammenhänge zwischen verschiedenen Auswertungen hin.

3 Kernaussagen der Studie 2009/2010

Der folgende Abschnitt spiegelt die Kernaussagen der durchgeführten zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wider. Hierbei werden aktuelle Ergebnisse und Zusammenhänge aus den Bereichen *Umsetzungsstand und Organisation, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse, Bedeutung von Prozessanalysen* sowie die *Einschätzung der zukünftigen Perspektive* vermittelt. Diese Bereiche werden nachfolgend grafisch und als beschreibende Analyse dargestellt. Für eine weitergehende Betrachtung der Studienergebnisse wird auf den Abschnitt 4 *Befragungsergebnisse im Detail* verwiesen.

Einhergehend mit der Darstellung der jeweiligen Ergebnisse werden darüber hinaus Vergleiche zu den Ergebnissen aus der 1. Studie 2008 gezogen. Durch die Untersuchung möglicher Querbeziehungen (Korrelationen) werden die Erkenntnisse weiter ergänzt und vertieft.

3.1 Umsetzungsstand und Organisation

3.1.1 Allgemeiner Umsetzungs- und Bearbeitungsstand

Bereits in der ersten Studie (2008) wurden die Kommunen zum Stand der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in ihrer Verwaltung befragt. Verglichen mit den Ergebnissen der gleichen Frage in der zweiten Studie (2009), lässt sich ein deutlich positiver Trend im Umsetzungsstand erkennen. So gaben 2008 insgesamt 70 % der Befragten an, die Umsetzung lediglich zu diskutieren, 2009 gaben dies nur noch rund ein Drittel an. Erfreulich ist vor allem auch der deutliche Zuwachs an Kommunen, welche die Dienstleistungsrichtlinie konkret umsetzen. Waren es 2008 lediglich 6 %, so gaben dies 2009 bereits 43 % an. Weitere 2 % hatten zum Befragungszeitpunkt die Umsetzung bereits abgeschlossen.

Im Gegensatz zu der positiven Entwicklung berichten nur 45 % von einem positiven Umsetzungsstand („Umsetzung abgeschlossen“ oder „wird bereits umgesetzt“). Dem gegenüber standen zusammen 48 % mit einem unzureichenden Umsetzungsstand („Durchführung von Pilotprojekten“, „in Diskussion“ oder „kein Thema“).

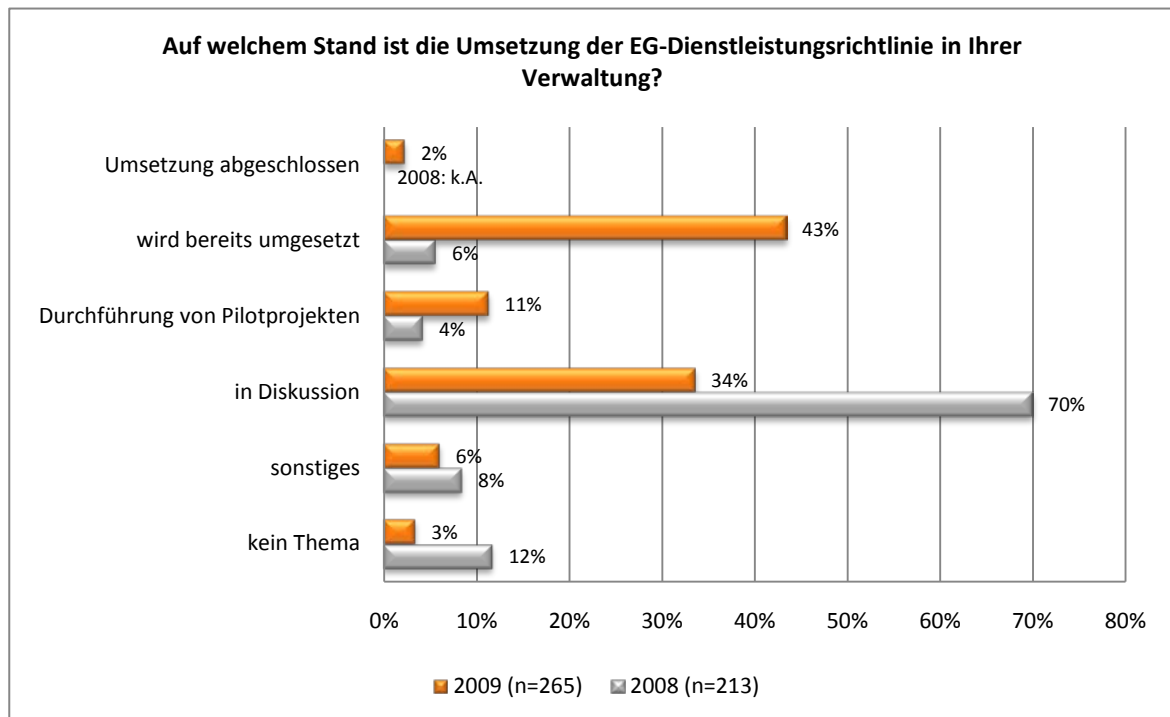


Abbildung 4: Vergleich des Umsetzungsstandes in den Kommunen (2008/2009)

Eine ebenso positive Entwicklung spiegelt sich auch bei der subjektiven Einschätzung des Bearbeitungsstands der Umsetzung gemäß der EG-Dienstleistungsrichtlinie wider. Gaben im vergangenen Jahr (2008) noch 69 % einen unzureichenden und nur 20 % einen ausreichenden Bearbeitungsstand an, so beurteilten 2009 bereits 45 % ihren Stand als mindestens ausreichend („vollständig ausreichend“, „ausreichend“) und nur noch 52 % als „gar nicht ausreichend“ oder „teilweise ausreichend“.

Diese Entwicklung ist positiv und vor allem notwendig. Sie macht allerdings ebenso deutlich, dass immer noch über die Hälfte aller befragten Kommunen deutliche Umsetzungsdefizite verzeichnen. Für diese Kommunen wird eine fristgerechte Umsetzung im Sinne der EG-Dienstleistungsrichtlinie wahrscheinlich nicht mehr möglich sein.



Die qualitative Nachbefragung mit ausgewählten Kommunen ergab hierbei die eindeutige Tendenz, dass die Kommunen bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie eher eine abwartende Haltung einnehmen. Der subjektiv eingeschätzte Umsetzungsstand entspricht daher weniger den direkten rechtlichen Notwendigkeiten durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie, sondern vielmehr der subjektiven Einschätzung im Vergleich zu Nachbarkommunen oder den Umsetzungsanforderungen durch die jeweiligen Landesministerien.

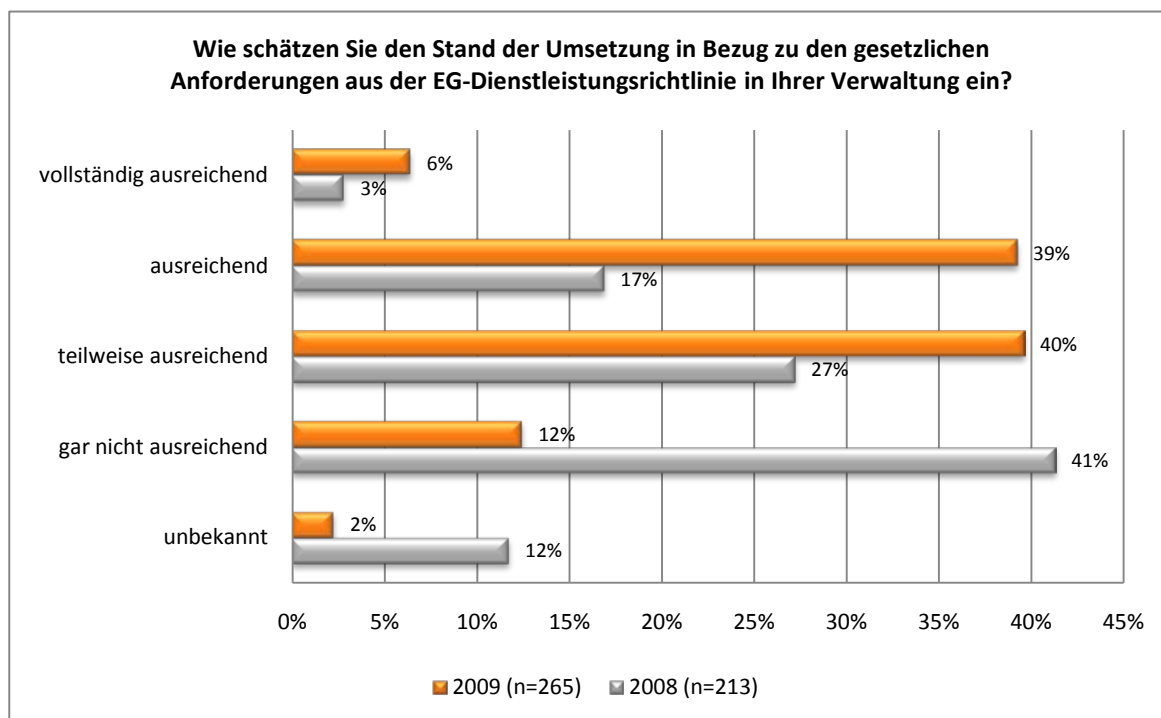


Abbildung 5: Bearbeitungsstand der Umsetzung (2008/2009)

Zu prüfen ist hier, ob diejenigen Kommunen, die nach subjektiver Einschätzung Umsetzungsdefizite verzeichnen, sich auch tatsächlich in ihrem Umsetzungsstand im Rückstand befinden. Eine entsprechende Auswertung wird im folgenden Abschnitt als Zusammenfassung dargestellt, die detaillierten Ergebnisse sind ab dem Abschnitt 4.3.3 *Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum Stichtag* zu finden.

3.1.2 Umsetzungsstand in den Pflichtbereichen der EG-DLR

Aufgrund der Umsetzungsfrist zum 28.12.2009 konnte in der zweiten Durchführung der vorliegenden Studie auch der Umsetzungsstand für eine 1:1-Umsetzung in den Pflichtbereichen überprüft werden, welche sich aus der EG-Dienstleistungsrichtlinie ergibt. Diese wurden in gleicher Form auch im Projektbericht „Deutschland-Online-Vorhaben: IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie“ festgelegt und 2008 unter gleichem Namen veröffentlicht.

Die Ergebnisse der Umsetzungsstudie 2009 spiegeln einen unzureichenden Umsetzungsstand zum Stichtag der Umsetzungsfrist am 28.12.2009 wider und zeigen einen deutlichen Nachholbedarf auf: Für die überwiegende Mehrheit der Pflichtbereiche zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wird eine Realisierung erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist erwartet beziehungsweise geplant.

So werden durchschnittlich zum Umsetzungsstichtag am 28.12.2009 nur 38 % der Pflichtaufgaben in den Kommunen umgesetzt sein. Die Spitzenplätze belegen hierbei die erfolgreiche Realisierung der Möglichkeit zur elektronischen Kontaktaufnahme durch den Antragsteller (69 %), die übersichtliche Bereitstellung von Informationen und Anträgen im Internetauftritt der Verwaltung (58 %) sowie die verständliche und aktuelle Darstellung der Informationen zur Antragstellung im Internetauftritt der Verwaltung (52 %).

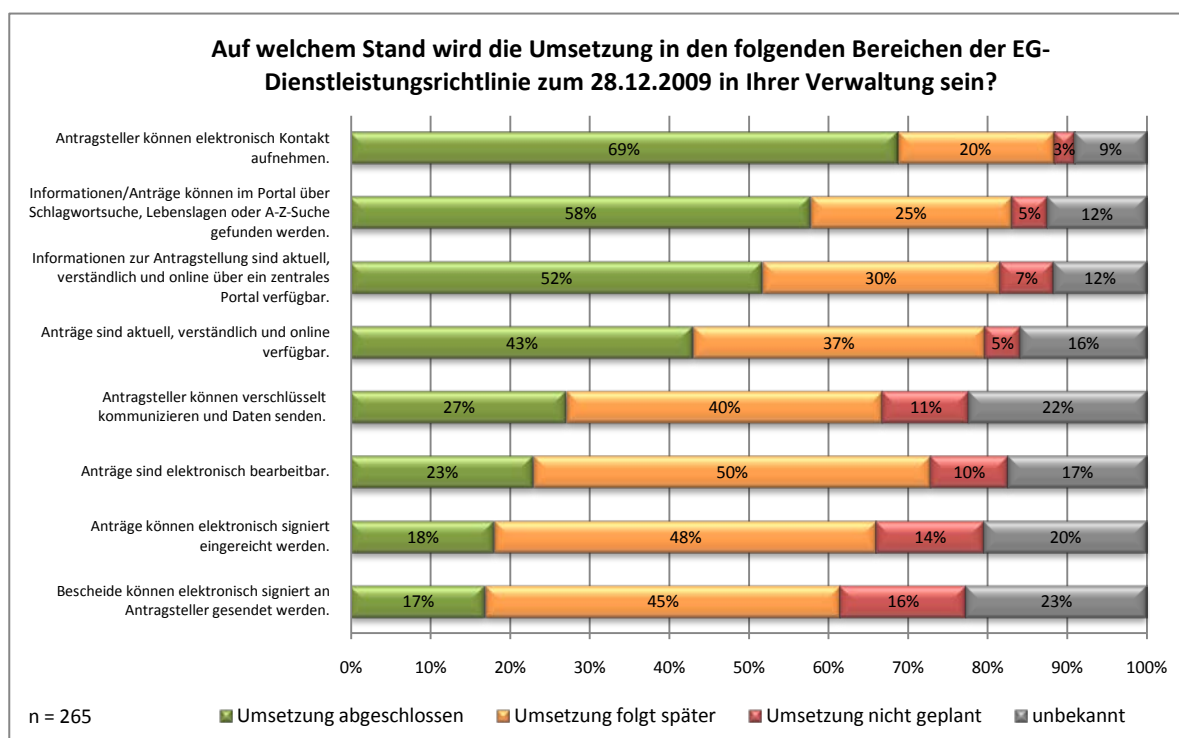


Abbildung 6: Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum 28.12.2009

Durchschnittlich ein Zehntel aller Kommunen haben für keinen der aufgeführten Pflichtbereiche eine Umsetzung geplant. Schlusslicht ist hierbei die Realisierung des Versands von elektronisch signierten Bescheiden an den Antragsteller: Nur 17 % der Befragten werden diese Pflichtmaßnahme bis 28.12.2009 umgesetzt haben, weitere 45 % folgen nach Ablauf der Umsetzungsfrist und weitere 16 % haben derzeit keine Umsetzung geplant.

Auf dem vorletzten Platz der unberücksichtigten Umsetzungspflichten folgt die Realisierung der Entgegennahme elektronisch signierter Anträge: 14 % der Kommunen haben diese Pflichtumsetzung bisher nicht geplant, weitere 48 % wollen diese Vorgabe zu einem späteren Zeitpunkt realisieren und nur 18 % werden nach

eigener Angabe die Realisierung bis zum Stichtag der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie erreicht haben.

Eine weitere interessante Beobachtung findet sich im Vergleich der subjektiven Beurteilung des eigenen allgemeinen Umsetzungsstandes zum objektiv befragten Umsetzungsstand in den Pflichtbereichen der EG-Dienstleistungsrichtlinie zum Stichtag der Umsetzungsfrist am 28.12.2009.

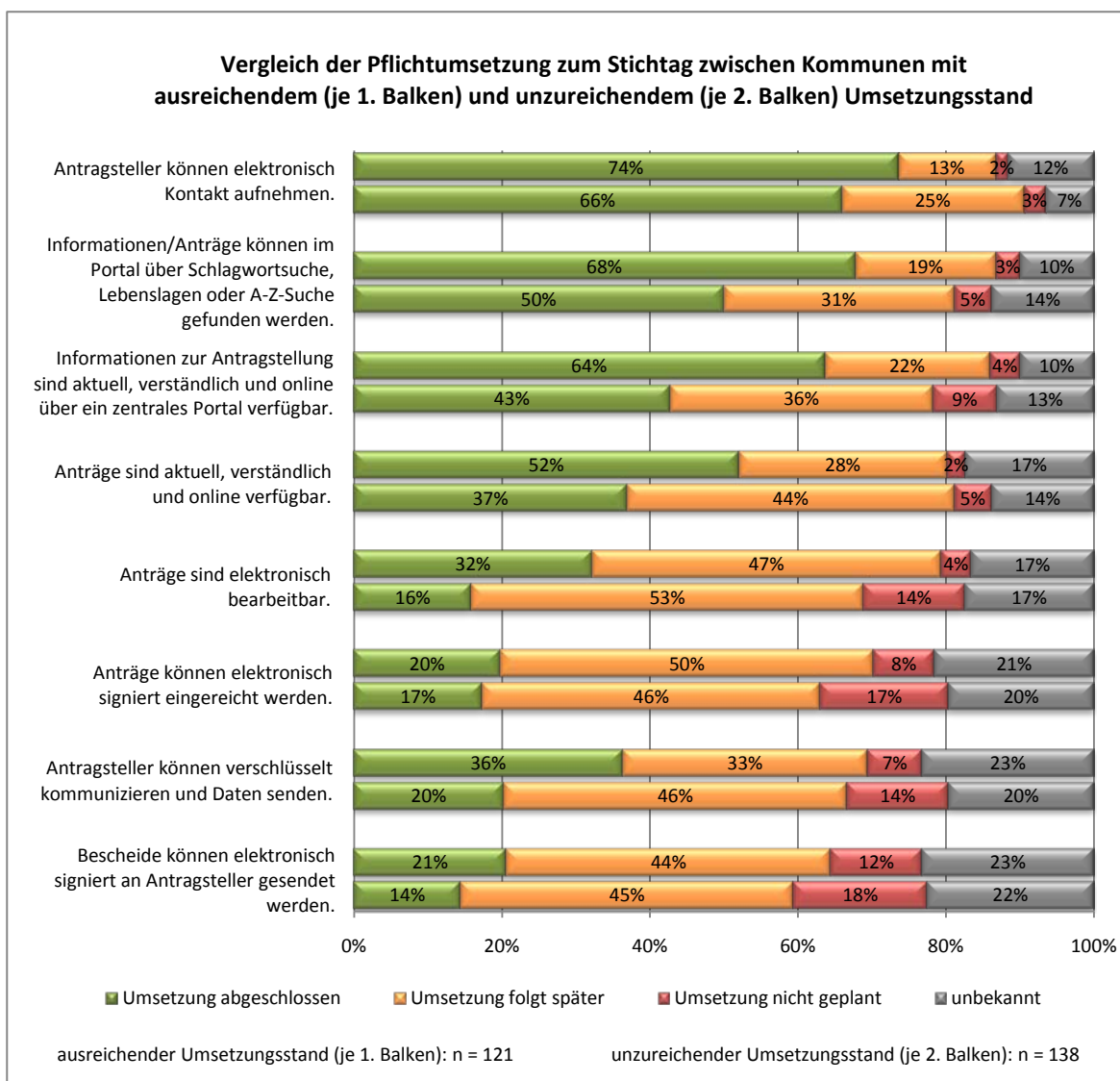


Abbildung 7: Stand der Pflichtumsetzung zum Stichtag im Vergleich zum subjektiven Umsetzungsstand

Hierbei kann anhand von Abbildung 7 festgestellt werden, dass Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand („vollständig ausreichend“, „ausrei-

chend“: jeweils 1. Balken in der Grafik), in vielen Bereichen schon weiter mit der Umsetzung der Pflichtaufgaben fortgeschritten sind, als Kommunen mit der Selbsteinschätzung eines unzureichenden Umsetzungsstandes („teilweise ausreichend“, „gar nicht ausreichend“: jeweils 2. Balken in der Grafik). Dennoch planen viele der befragten Kommunen einen Großteil der Pflichtanforderungen erst nach dem Stichtag 28.12.2009 umzusetzen.

Zu gleichen Ergebnissen kommt auch eine Analyse der befragten Ausbaustufen, welche die Pflichtanforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie sinnvoll ergänzen: Auch in der Umsetzungsplanung zu möglichen technischen und organisatorischen Ausbaustufen bestehen ebenfalls kaum Unterschiede in der Bewertung durch Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand und subjektiv-unzureichendem Umsetzungsstand. Die prozentualen Unterschiede liegen für bereits umgesetzte Ausbaustufen bei Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand nur um 8 % höher als bei Kommunen mit subjektiv-unzureichendem Umsetzungsstand. Die Angaben für geplante und auch für nicht geplante Ausbaustufen unterscheiden sich kaum.

Weitergehende Betrachtungen des objektiven Umsetzungsstandes gemäß der EG-Dienstleistungsrichtlinie sind in den Abschnitten *4.3.4 Weitergehender technischer Umsetzungsstand (Ausbaustufe)* und *4.3.5 Weitergehende Umsetzungsaktivitäten* zu finden.

3.2 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

3.2.1 Allgemeine Erfolgsfaktoren

Ein weiteres wichtiges Ziel der zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie war es, subjektive Erfolgsfaktoren und Hemmnisse im Umsetzungsprozess zu beleuchten. Darüber hinaus wurde der objektive Umsetzungsstand in den so genannten Pflichtbereichen einer 1:1-Umsetzung erfragt, womit ein Vergleich der subjektiven Selbsteinschätzung des Umsetzungsstandes zu den konkreten Anforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie ermöglicht wurde.

In der nachfolgenden Abbildung 8 wird ein erster Aussagenvergleich der subjektiven Fragestellungen „Eigener Umsetzungsstand“ zur gewerteten „Einschätzung von Umsetzungsfaktoren“ gezogen. Die jeweils 1. Balken spiegeln hierbei Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand („vollständig ausreichend“,

„ausreichend“), die jeweils 2. Balken sind Angaben der Kommunen mit subjektiv unzureichendem Umsetzungsstand („teilweise ausreichend“, „gar nicht ausreichend“).

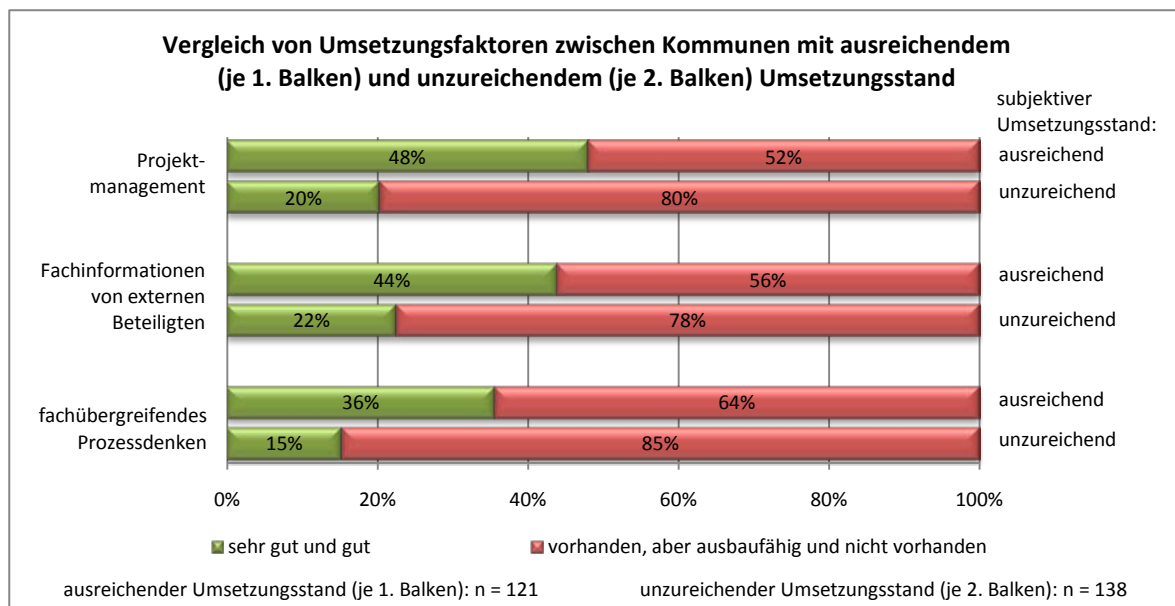


Abbildung 8: Vergleich der Umsetzungsfaktoren mit subjektivem Umsetzungsstand

Deutliche Unterschiede wurden bei diesem Vergleich unter anderem in den Umsetzungsfaktoren Projektmanagement, Fachinformationen von externen Beteiligten und fachübergreifendes Prozessdenken erkannt:

- Das Projektmanagement der eigenen Verwaltung beurteilen Kommunen mit ausreichendem Umsetzungsstand mit 48 % als sehr gut bis gut; Kommunen mit unzureichendem Umsetzungsstand hingegen nur 20 %.
- Die Fachinformationen von externen Beteiligten (z.B. Landesverwaltung, Wirtschaftsverbände etc.) beurteilen Kommunen mit ausreichendem Umsetzungsstand zu 44 % mit sehr gut bis gut; Kommunen mit unzureichendem Umsetzungsstand hingegen nur zu 22 %.
- Das fachübergreifende Prozessdenken beurteilen Kommunen mit ausreichendem Umsetzungsstand mit 35 % als sehr gut bis gut; Kommunen mit unzureichendem Umsetzungsstand hingegen nur mit 15 %.

3.2.2 Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung

Analog zu den verhalten positiven Entwicklungen beim Umsetzungsstand haben sich auch die Aussagen zu Problemen und Hindernissen leicht verbessert. Gaben in der ersten Studie (2008) nur 8 % der Befragten an, keine Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie zu sehen, so waren es im Jahr der ablaufenden Umsetzungsfrist bereits knapp ein Fünftel (19 %) aller Befragten. Alle sonstigen Kommunen (81 %) benannten indes verschiedene Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung der Richtlinie. Identifiziertes Hauptproblem ist weiterhin die Kommunikation im Umsetzungsprozess mit der jeweiligen Landesverwaltung. Eine weiter gehende Betrachtung dieser Problematik ist unter *3.2.3 Zusammenarbeit mit den Landesverwaltungen* zu finden.

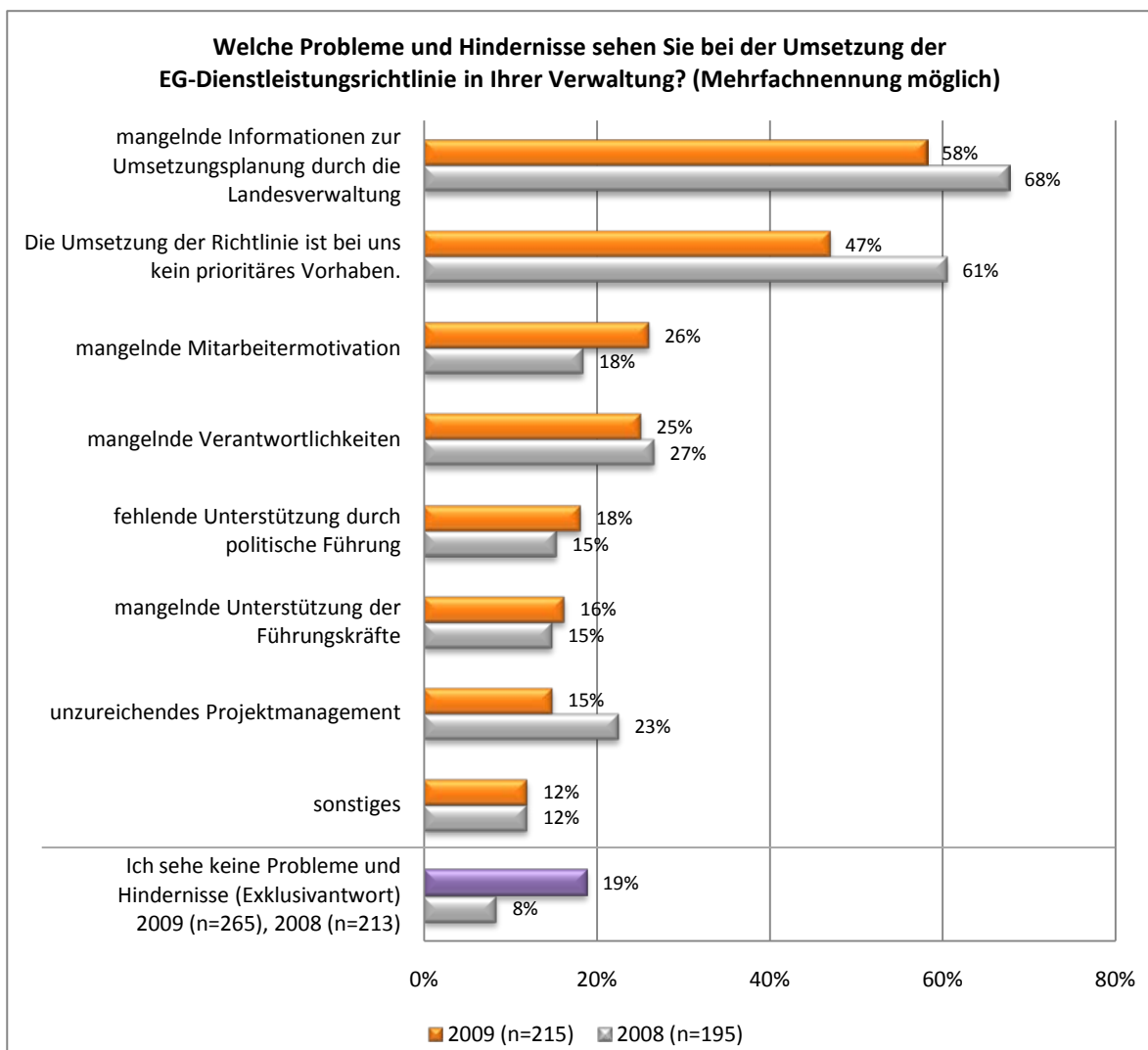


Abbildung 9: Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung

Wie die nachfolgende Abbildung 10 zeigt, ist darüber hinaus auch ein Vergleich der Probleme und Hindernisse zum jeweiligen Stand der Umsetzung in der Kommune interessant. Auch hier spiegelt sich die im Durchschnitt hohe Unzufriedenheit mit der Informationspolitik der Landesverwaltung wider. Dennoch ist eine unterschiedliche Wahrnehmung zu erkennen. So beklagen Kommunen, die Pilotprojekte zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie durchführen, keine mangelnde Informiertheit. Das ist darin begründet, dass kommunale Pilotprojekte meist in enger Abstimmung mit den Landesverwaltungen voran getrieben werden. Dem gegenübergestellt beklagen Kommunen, welche die Umsetzung nur diskutieren (n=49) als auch die bereits aktiv umsetzenden Kommunen (n=48), gleichermaßen eine fehlende Information durch die jeweiligen Landesverwaltungen.

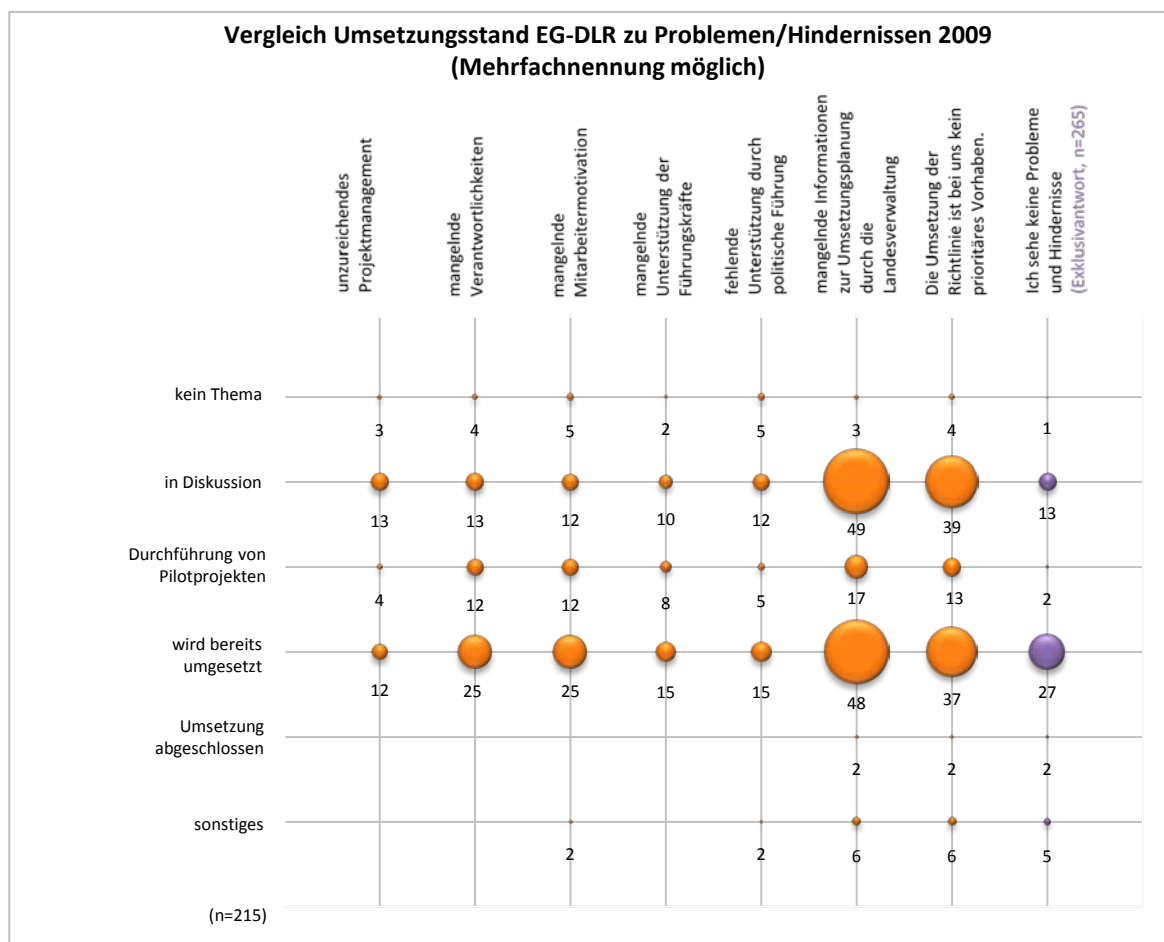


Abbildung 10: Vergleich Umsetzungsstand zu Problemen/Hindernissen 2009

Weitere markante Häufungen von Antworten sind bei Kommunen zu erkennen, die sich in der Umsetzungsphase befinden. Hier beklagen je 25 Befragte mangelnde Verantwortlichkeiten und Mitarbeitermotivation in ihrer Kommune. Als jeweils typi-

sche Probleme des Projektmanagements zeigt sich in dieser Nennung eine Grundproblematik vergleichbarer großer Reformvorhaben in öffentlichen Verwaltungen. Darüber hinaus ist die Nennung „ich sehe keine Probleme und Hindernisse“ von 13 Kommunen interessant, die ihre eigene Umsetzungsphase noch als „in Diskussion“ einstufen. Wie bereits unter 3.1.2 *Umsetzungsstand in den Pflichtbereichen der EG-DLR* gezeigt, ist auch hier eine deutliche Diskrepanz zwischen den rechtlichen Anforderungen durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie bzw. den weiter entsprechenden deutschen Rechtsanpassungen und dem selbst eingeschätzten Umsetzungsstand zu erkennen (siehe auch die Abschnitte 4.3.3, 4.3.4 und 4.3.5).

3.2.3 Zusammenarbeit mit den Landesverwaltungen

Darüber hinaus ist im Bereich der Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie die Zusammenarbeit der Kommunen mit den Landesverwaltungen zu betrachten. In der zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie konnte ein zahlenmäßiger Anstieg der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und Kommunen ermittelt werden. Waren es 2008 nur 18 % der Kommunen, die eine Unterstützung durch die jeweilige Landesverwaltung angaben, so konnten dies in der Befragung 2009 bereits mehr als doppelt so viele Kommunen behaupten (39 %). Der quantitative Anstieg der Unterstützung durch die jeweiligen Landesverwaltungen schlägt sich jedoch noch nicht im wahrgenommenen Nutzen für den kommunalen Umsetzungsprozess nieder.



So beklagten die Kommunen im Bundesdurchschnitt mit 58 %, wie auch im vergangenen Jahr, am häufigsten ein Mangel an Informationen zur Umsetzungsplanung durch die jeweiligen Landesverwaltungen. Im Vergleich zum Jahr 2008 konnte hierbei jedoch nicht nur ein Rückgang um 10 % der Nennungen verzeichnet werden, sondern nun auch eine deutlich unterschiedliche Einschätzung der Kommunen in den jeweiligen Bundesländern. Während 2008 in nahezu allen Bundesländern gleichermaßen fehlende Informationen zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie durch die jeweilige Landesverwaltung beklagt wurden, zeigte sich 2009 eine sehr deutliche Verbesserung der Lage in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. In allen vier Bundesländern wurde diese Kritik von weniger als einem Drittel der Befragten geäußert. Damit lag die Häufigkeit dieses Problems deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 58 %. Schlusslicht ist das Bundesland Bayern: Hier wurde eine mangelnde Informationspolitik durch die Landesverwaltung von knapp drei Viertel (74 %) der befragten bayerischen Kommunen beklagt.

Auch in der qualitativen Nachbefragung wurde der identifizierte Mangel an informativer und qualitativer Unterstützung durch die jeweiligen Landesverwaltungen erneut aufgegriffen. Unter anderem wurde gefragt, ob sich die Kommunikation zwischen den Landesverwaltungen und den Kommunen im Umsetzungsprozess der EG-Dienstleistungsrichtlinie verbessert hat. Die befragten Kommunen gaben hierbei tendenziell eine positive Entwicklung an, wenn gleich sie durchweg den Beginn des Umsetzungsprozesses durch die jeweiligen Landesministerien als deutlich zu spät bemängeln. Ein beispielhaftes Zitat aus den Interviews bringt diesen Aspekt auf den Punkt:

„Die Landesverwaltung ist viel zu spät ‚in die Strümpfe gekommen‘ und hat dann unheimlich Druck gemacht. Allerdings hat sie selbst nicht entsprechend vorgearbeitet und verteilte Informationen immer unheimlich spät. Wenn man gesagt hat, das dies und jenes an Informationen fehlt, kam einfach nichts.“

Vor allem die Art der Informationspolitik wird durchschnittlich kritisch bewertet. In einigen Bundesländern wird hierbei besonders die Qualität der Informationen durch die Landesverwaltungen bemängelt. Sehr häufig wurde in den Befragungen angegeben, dass die Kommunen entweder kaum oder keine Informationen erhalten oder dass sie mit der Anzahl an Informationen zur Umsetzung überfordert werden, wie die folgende Beispielaussage verdeutlicht:

„Es sind dann meist auch Informationen, bei denen es letztendlich schwer fällt, die Spreu vom Weizen zu trennen. Die Fragen ‚Was muss ich jetzt wissen‘ oder ‚Was muss ich jetzt machen‘ werden nicht beantwortet. Da wären eigentlich weniger Informationen mit größerem Nutzwert besser gewesen.“



Sehr positiv gewertet wurden hingegen Landesinformationen, die in speziellen Informationsveranstaltungen aufbereitet wurden. So wurden in einigen wenigen Bundesländern die Umsetzungsbeauftragten der Kommunen durch die Landesministerien zu gemeinsamen Konsultationsgesprächen in die Landesverwaltungen oder die betreuenden Landesrechenzentren eingeladen. Hier ergaben sich nicht nur Möglichkeiten der Direktinformation durch die Landesministerien mit Nachfragegelegenheiten für die Kommunen, sondern darüber hinaus auch vielseitige informelle Gespräche zu Umsetzungserfahrungen unter den kommunalen Teilnehmern. Ebenso positiv wurde die Bereitstellung von zentralen eGovernment-

Systemkomponenten in einigen Bundesländern gewertet. Hierbei agieren die Landesministerien bzw. die beauftragten Landesrechenzentren nach dem „Eine-für-Alle“-Prinzip und stellen den Kommunen technisch notwendige Systeme zentral zur Nutzung zur Verfügung. Somit erreichen die Länder nicht nur einen landesweiten „Quasi-Standard“ für E-Government, sondern schaffen für die Kommunen darüber hinaus kurzfristige finanzielle Entlastungen im Umsetzungsprozess.

3.2.4 Herausforderungen bei der Umsetzung

Im weiteren Fragenbereich zu den kommunalen Erfolgsfaktoren und Hemmnissen bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde darüber hinaus nach den kommunalen Herausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie gefragt.

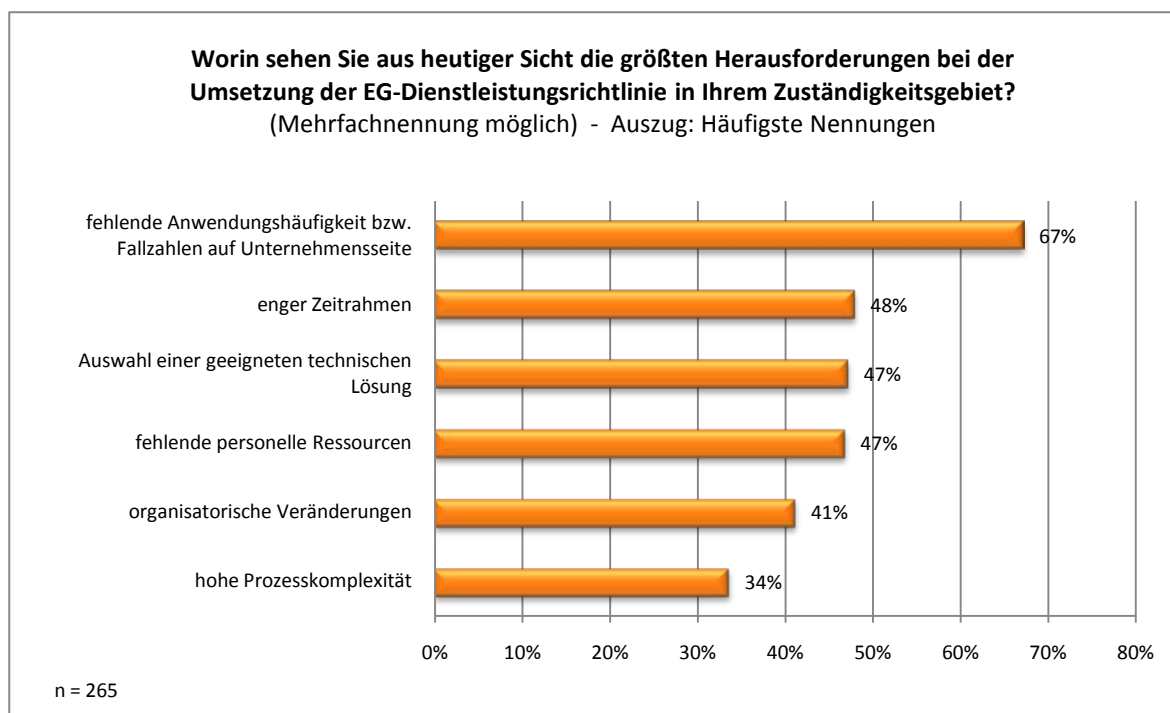


Abbildung 11: Künftige Herausforderungen zur Umsetzung der Richtlinie (Auszug)

Hierbei sticht insbesondere die mit 67 % am häufigsten genannte Herausforderung der „fehlenden Anwendungshäufigkeit bzw. Fallzahlen auf Unternehmensseite“ heraus. Diese Angabe wurde in der 1. Studie im Jahr 2008 noch mit nur 37 % angegeben und hat damit aus Sicht der Kommunen einen erheblichen Bedeutungszuwachs als künftige Herausforderung erfahren. Grund genug auch in der

qualitativen Nachbefragung zur vorliegenden Studie nachzufragen und die Kommunen zur Einschätzung dieses Bedeutungszuwachses zu befragen. Hierbei stellte sich heraus, dass knapp zwei Drittel (64 %) der interviewten Kommunen die Veränderung als eher unproblematisch bzw. als vorübergehendes Problem betrachten. Nur jeweils 18 % der interviewten Kommunalvertreter stufen die Entwicklung als problematisch ein oder gaben keine Wertung ab. Die grundlegende Haltung der kommunalen Befragten spiegelt sich beispielgebend in folgender Bemerkung aus den Interviews wider:

„Die Entwicklung der Fallzahlen über die neuen Kommunikationswege im Zuge der DLR-Umsetzung ist ein Prozess, der genauso wie die Einführung von PCs, Videorekordern oder Handys langsam startet und dann wie eine Rakete nach oben geht.“

Zu den weiteren Hemmnissen bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie bei den Kommunen gehören:

- Vielen Kommunen ist bis heute ihre eigene Verpflichtung zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie als zuständige Stelle⁴ nicht ausreichend bewusst. Insbesondere Kommunen, die nicht den Einheitlichen Ansprechpartner stellen, fühlen sich nicht weiter in einer Umsetzungspflicht.
- Aufgrund der anfänglich intensiven Diskussionen um nur wenige Fallzahlen durch ausländische Dienstleister wurde über den Beschluss zur Ausweitung des Geltungsbereiches der EG-Dienstleistungsrichtlinie auf inländische Unternehmer durch die Wirtschaftsministerkonferenz im Jahr 2007 kaum diskutiert oder informiert.



Als augenscheinlich markantester Hinderungsgrund zur flächendeckenden Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie kann die Fehlinterpretation gewertet werden, dass zur Umsetzung der Richtlinie allein die Installation eines Einheitlichen Ansprechpartners genüge. Die tatsächliche Umsetzungspflicht für die zuständigen Stellen und insbesondere für die kommunalen Verwaltungen wurde lange Zeit un-

⁴ Genehmigungs- und Anzeigebehörden sowie berufsständische Körperschaften (Kammern) mit übertragenen staatlichen Aufgaben.

genügend kommuniziert und trägt somit zum heutigen Umsetzungsdefizit maßgeblich bei. Die nachfolgende kommunale Interpretation des Umsetzungsdefizits ist hierfür beispielgebend und wurde im Rahmen der qualitativen Interviewnachbefragungen geäußert:

„Im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie denkt jeder zunächst an den spanischen Friseur bzw. generell an den ausländischen Dienstleistungserbringer und den damit erhofften niedrigen Fallzahlen. Die Ausnahmen bilden wohl alleine die Städte und Regionen in Grenznähe. Dass die neuen Leistungen nunmehr von allen Dienstleistungserbringern in Anspruch genommen werden können, wird nur nebenbei bemerkt. Da sich aber innerhalb der Verwaltungsprozesse augenscheinlich erstmal nichts ändert, herrscht jetzt noch die berühmte Ruhe vor dem Sturm.“

Weitere detailliertere Betrachtungen, in welchen Bereichen die Kommunen die größten Herausforderungen zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie sehen, sind im Abschnitt *4.2.6 Probleme und Hindernisse* und unter *4.5.4 Gewichtung der künftigen Herausforderungen* zu finden.

3.3 Bedeutung von Prozessanalysen

Mit der zweiten Durchführung der Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde erstmals auch ein verteilter Fragenkomplex zum Umgang mit Prozessuntersuchungen eingeführt. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der Richtlinie und der verbindlichen Einführung von elektronischen Verfahren für den Dienstleistungserbringer werden auch Analysen zur Beschreibung der jeweiligen Verfahrenswege und die Dokumentation der Prozessbeteiligten notwendig. Diese Analysen sind in der Regel Grundlage für eine objektive Restrukturierung von Verfahrenswegen, sowohl innerhalb einer Organisation als auch in der Kommunikation mit externen Beteiligten.

In der vorliegenden zweiten Studie wurde unter anderem gefragt, wie die Kommunen ihr eigenes fachübergreifendes Prozessdenken einschätzen. Heraus kam, dass nur ein Viertel aller befragten Kommunen dies mit „sehr gut“ oder „gut“ bewerten. Weitere 60 % bewerten ihr fachübergreifendes Prozessdenken als vor-

handen, aber ausbaufähig und immerhin 15 % der Kommunen geben an, dass ein fachübergreifendes Prozessverständnis in ihrer Verwaltung nicht vorhanden ist.

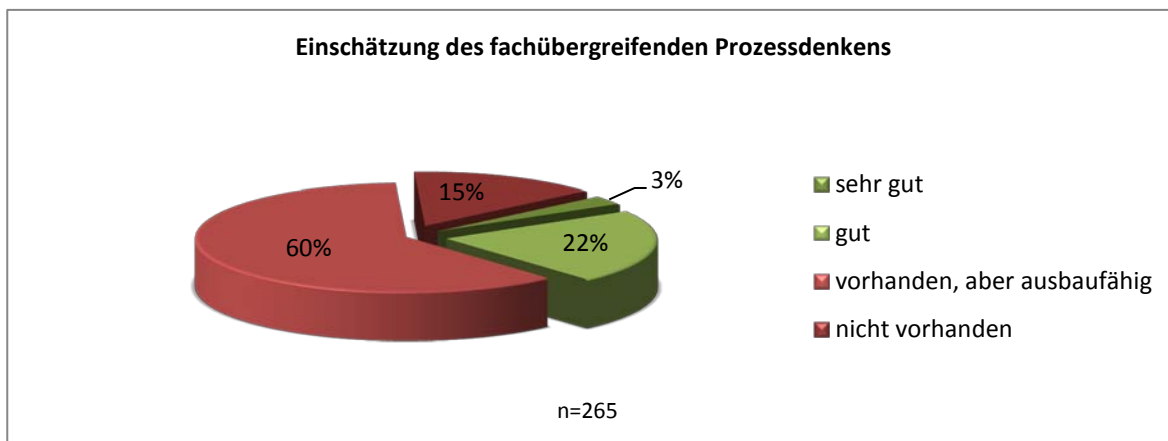


Abbildung 12: Einschätzung des fachübergreifenden Prozessdenkens

Diese Angabe korreliert mit dem weitergehenden Ergebnis der empirischen Untersuchung, dass auch die notwendigen Prozessanalysen nur von wenigen Verwaltungen in Betracht gezogen werden. Nur knapp ein Viertel der befragten Kommunen (24 %) gab an, die Durchführung von Prozessanalysen zu planen oder bereits durchgeführt zu haben. Weitere 68 % der befragten Kommunen gaben an, dass sie keine Prozessanalysen durchführen werden, wie die nachfolgende Abbildung grafisch darstellt. Sonstige 8 % der Befragten gaben an, dass ihnen der Sachverhalt unbekannt sei.

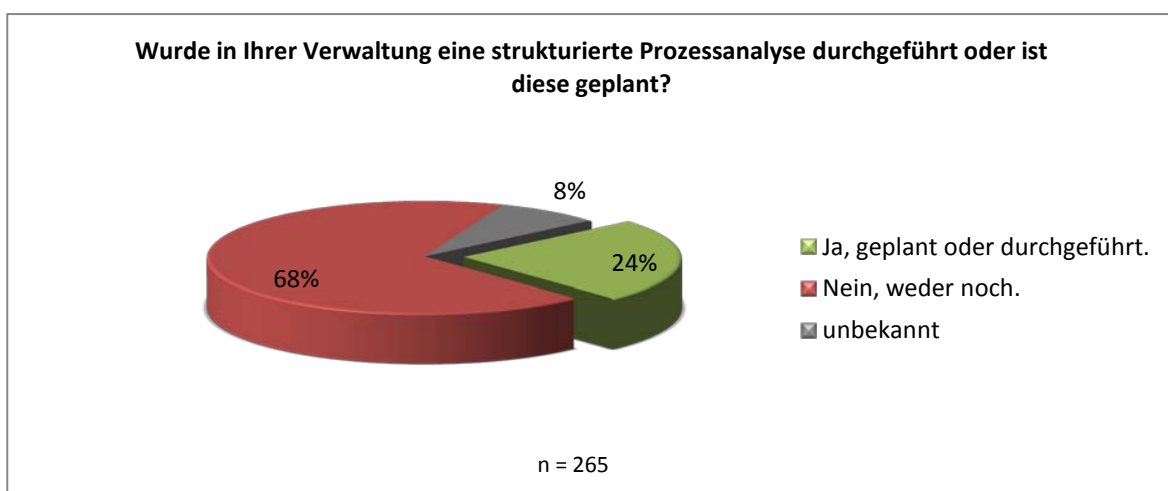


Abbildung 13: Durchführung von Prozessanalysen

Über diesen Zusammenhang hinaus ist der Umfang der Prozessanalysen interessant. Hierfür wurde im Rahmen der zweiten Studie sowohl der Umfang der internen Prozessanalysen als auch die Organisationsübergreifenden Prozessanalysen hinterfragt.

Wie oben beschrieben gaben 24 % aller Befragten an, eine Prozessanalyse zu planen oder bereits durchgeführt zu haben. Diese Angaben schlüsseln sich wie folgt auf:

- 14 % der Kommunen haben bereits eine Prozessanalyse durchgeführt,
- bei weiteren 10 % der Kommunen ist die Prozessanalyse erst nach der IT- und Organisationsumsetzung der EG-DLR geplant.

Des Weiteren wurden die Kommunen mit bereits durchgeführten Prozessanalysen (14 % aller Befragten) unterschieden, ob sie in ihren Analysen alle richtlinienrelevanten Prozesse und Abhängigkeiten dokumentiert haben (5 %) oder ob nur einige wenige Kernprozesse dokumentiert wurden (9 %).

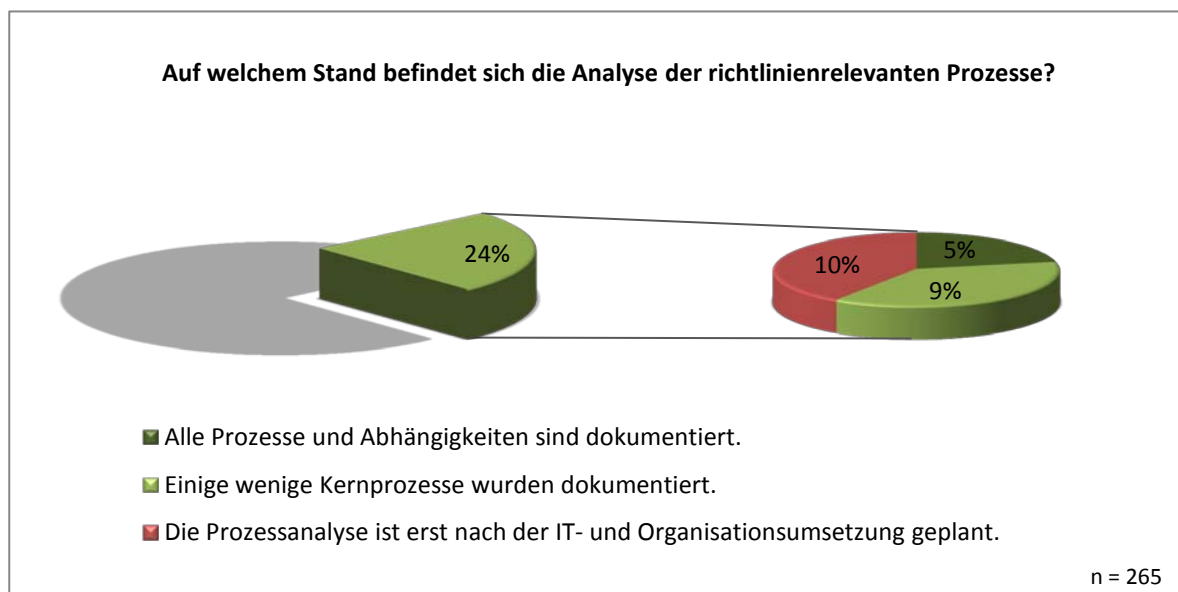


Abbildung 14: Stand der Analyse von richtlinienrelevanten Prozessen



Aufgrund der hohen Komplexität von verwaltungsübergreifenden Prozessen im Zuge der Zusammenarbeit zwischen Organisationen ist es im Rahmen der EG-Dienstleistungsrichtlinie vor allem wichtig, auch die verwaltungsübergreifenden Prozesse zu dokumentieren. Auf Basis dieser Analysen können zum Beispiel vor dem Hintergrund der Genehmigungsfiktion wichtige Stufen der Prozessüberwachung als Teil des Verfahrensmonitoring eingeführt werden. In diesem Zusam-

menhang ist es als sehr positiv zu werten, dass von denjenigen Kommunen, welche eine Prozessanalyse durchgeführt haben, 39 % dies auch mit externen Organisationen taten, so zum Beispiel

- mit Wirtschaftskammern und –verbänden (40 %),
- mit dem künftigen Einheitlichen Ansprechpartner (67 %),
- mit Landesverwaltungen wie z.B. dem Finanzamt (27 %) oder
- mit sonstigen Institutionen (20 %).

Weitere 58 % der Kommunen, welche eine Prozessanalyse durchführten, taten dies ausschließlich innerhalb ihrer eigenen Verwaltung.

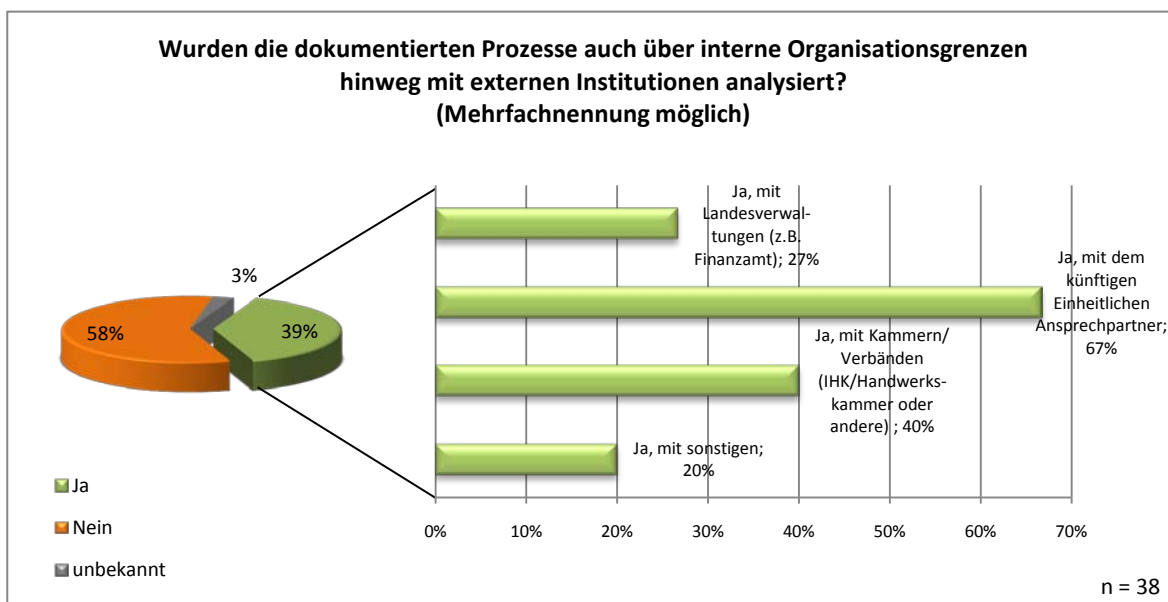


Abbildung 15: Dokumentation der Prozessanalysen über eigene Organisationsgrenzen hinaus

In der Gesamtbetrachtung wurden die Kommunen befragt, wie wichtig das Ziel der Optimierung von Geschäftsprozessen für die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie bewertet wird. Hierbei geben 77 % der Befragten an, dass sie Prozessanalysen für sehr wichtig oder wichtig erachten, nur knapp ein Fünftel (19 %) hält dies für weniger wichtig und 4 % geben an, dass Prozessanalysen im Rahmen der EG-Dienstleistungsrichtlinie aus ihrer Sicht unwichtig sind.

Dementsprechend reagierten die Kommunen auch bei der Bewertung der größten Herausforderungen für die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie: Bei der Bewertung der 13 größten Herausforderungen wurde die „hohe Prozesskomplexität“ von 34 % aller Befragten als sechst größte Herausforderung für die Umset-

zung der EG-Dienstleistungsrichtlinie bewertet. Wie die qualitative Nachbefragung in diesem Zusammenhang ergab, lassen sich folgende generelle Hauptprobleme bei Prozessanalysen in Kommunalverwaltungen identifizieren:

- Scheu vor zu viel Transparenz und damit einhergehenden Ängsten vor Umstrukturierungen und Macht- bzw. Aufgabenverlust.
- Zu hohe Kosten für die Durchführung von Prozessanalysen.
- Fehlende Mitarbeiterüberzeugung für die Durchführung von Prozessanalysen mit einhergehenden Falschaussagen während der Analysen.
- Unzureichende Ergebnisbewertung durch fehlende Vergleichsanalysen mit anderen Kommunen (Benchmarking).
- Fehlende Konsequenzen durch Restrukturierungen oder Optimierung nach den Prozessanalysen.

Das nachfolgende Beispiel aus der qualitativen Nachbefragung kann für einige der generellen Herausforderungen bei Prozessanalysen stellvertretend genannt werden:

„Grundsätzlich lassen sich Führungskräfte nicht gerne in die Karten schauen. Aufgabe einer jeden Organisation ist es – vor allem bei solch grundlegenden Neuerungen wie der DLR – die betreffenden Prozesse zu analysieren, eine Aufgabenkritik voranzustellen und diese Prozesse im Rahmen der geforderten Neuerung zu optimieren. Da aber Prozessoptimierungen oft mit Einsparpotenzialen einhergehen, traut man sich selten an eine transparente Analyse. Lieber folgt man der neuen Organisationsanforderung und beantragt aufgrund einer Mehrbelastung neue Stellen bzw. Stellenanteile.“

Neben den oben genannten generellen Problemen bei Prozessanalysen in Kommunalverwaltungen konnten auch einige spezielle Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie identifiziert werden. So stehen viele Kommunen, die nicht den Einheitlichen Ansprechpartner stellen, oftmals vor der Herausforderung, dass sie ihre Prozesse zum Einheitlichen Ansprechpartner nicht analysieren und dokumentieren können. In diesen Fällen wurde entweder der Einheitliche Ansprechpartner durch die Landesregierung nicht rechtzeitig vertretet oder die entsprechende Stelle war noch in der eigenen Phase der Aufgaben- und Organisationsstrukturierung.

3.4 Einschätzung der zukünftigen Perspektive

Die perspektivische Bedeutung der EG-Dienstleistungsrichtlinie für das Jahr nach der Umsetzungsfrist (2010) schätzen die befragten Kommunen leicht geringer ein. Die Summe derjenigen Kommunen, welche die Bedeutung für gar nicht wichtig erachten, ist für 2010 zwar um 2 % gesunken, doch insgesamt halten 61 % der Kommunen „das Thema“ EG-Dienstleistungsrichtlinie für „weniger wichtig“ oder „gar nicht wichtig“ (2008: 50 %). Von weiteren 40 % der befragten Kommunen wird dies dagegen als „sehr oder ziemlich wichtig“ eingestuft – 2008 waren es lediglich ein Zehntel mehr.

Angesichts der ablaufenden Frist zur Umsetzung der Richtlinie ist diese Entwicklung zwar nachvollziehbar, andererseits bleiben vor dem Hintergrund des hier identifizierten Umsetzungsdefizits noch zahlreiche offene Aufgaben und ungelöste Probleme. Dem gegenübergestellt kann der noch relativ schwache Bedeutungsverlust auch als Indiz für ein Bewusstsein des weiteren Umsetzungs- und Veränderungsprozesses gedeutet werden.

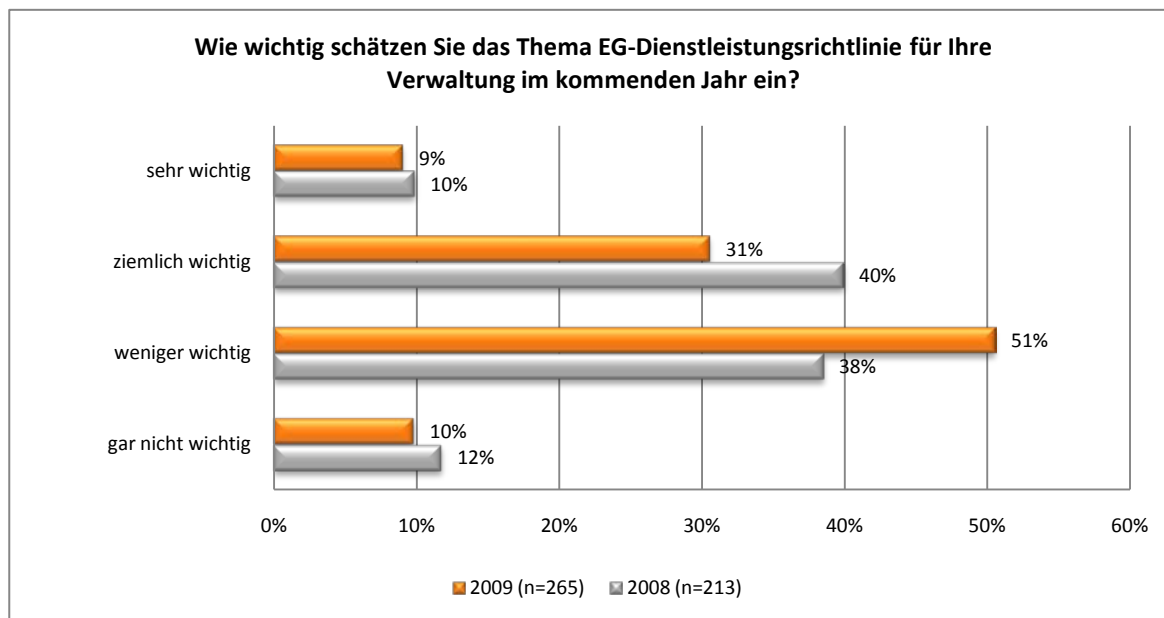


Abbildung 16: Einschätzung der Bedeutung für 2010

Des Weiteren kann aus der Bewertung der perspektivischen Bedeutung der EG-Dienstleistungsrichtlinie auch die jeweilige Nutzenperspektive durch die Richtlinie aus Sicht der Kommunen erkannt werden. Befragte Kommunen, die die Bedeutung der Richtlinie im kommenden Jahr mit einer hohen Wichtigkeit einschätzen, erachten auch die perspektivischen Ziele durch die Umsetzung der

EG-Dienstleistungsrichtlinie als deutlich wichtiger als Kommunen, welche die Bedeutung mit einer eher niedrigen Wichtigkeit einschätzen.

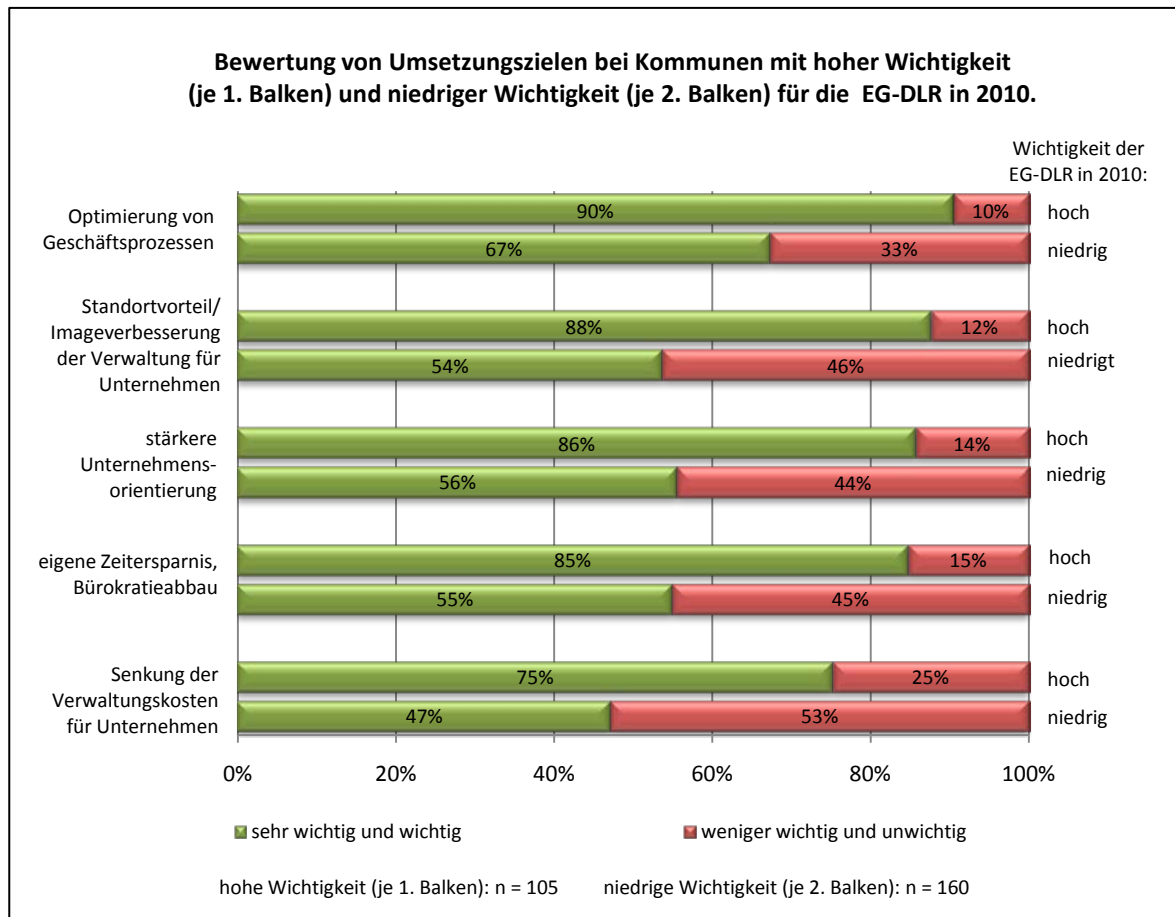


Abbildung 17: Bewertung von Umsetzungszielen im Vergleich zur Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010

Unter anderem wird aus diesem Vergleich erkennbar, dass Kommunen mit einer hohen perspektivischen Wichtigkeit zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie vor allem auch die weitergehenden Ziele des Umsetzungsprozesses für sich nutzen wollen. Deutlich erkennbar wird dies beispielsweise im Ziel zur Optimierung der Geschäftsprozesse. Über die Hälfte der befragten Kommunen, die der Richtlinie auch für 2010 eine hohe Wichtigkeit beimessen, erachten auch das Ziel der Prozessoptimierung für „sehr wichtig“. Kommunen, die die Wichtigkeit im Jahr 2010 eher als niedrig erachten, bewerten die Prozessoptimierung lediglich nur zu 13 % als „sehr wichtig“.

4 Befragungsergebnisse im Detail

Nachfolgend werden alle Befragungsergebnisse der schriftlichen Befragung zur zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie aufgeführt und erläuternd dargestellt. Ziel ist es, somit eine lückenlose Dokumentation der Befragung zu erreichen. Hierbei werden die Grunddaten für die im Abschnitt *3 Kernaussagen der Studie 2009/2010* dargestellten Erkenntnisse und Zusammenhänge aufgeführt und zum Teil mit den Daten aus der ersten Studie im Jahr 2008 vergleichend erweitert.

Die abschließende Darstellung der sonstigen Erkenntnisse aus der aufbauenden qualitativen Interviewnachbefragung erfolgt im nachfolgenden Abschnitt *5 Sonstige Ergebnisse der Nachbefragung*.

4.1 Statistische Grunddaten

Die erhobenen statistischen Grunddaten der durchgeführten zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie sind bereits unter Abschnitt *2.3 Beteiligung und Repräsentativität* vollständig belegt und erläutert worden. Nähere Informationen sind ab Seite 6 zu finden.

4.2 Organisation und aktueller Umsetzungsstand

Auch in der zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde wieder nach den internen Umsetzungsorganisationen und nach einer Einschätzung des jeweiligen Umsetzungsstandes gefragt. So wurde nun ein Reihenvergleich für verschiedene Fragestellungen zum Umsetzungsstand, zum Bearbeitungsstand und zu möglichen Verschiebungen bei Problemen und Hindernissen im Umsetzungsprozess möglich.

4.2.1 Stand der Umsetzung

Einleitend wurde in diesem Fragenkomplex zur Organisation der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie nach dem subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand gefragt. Wie bereits in den Kernaussagen erläutert, gaben hier nur insgesamt 45 % einen positiven Umsetzungsstand („Umsetzung abgeschlossen“ oder „wird

bereits umgesetzt“) an. Demgegenüber standen zusammen 48 % mit einem unzureichendem Umsetzungsstand („Durchführung von Pilotprojekten“, „in Diskussion“ oder „kein Thema“). Diese Aussagen zum Umsetzungsstand sind kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist als kritisch zu sehen, zumal besonders nur eine geringe Anzahl von 2 % der Befragten die eigene Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie als abgeschlossen betrachtet.

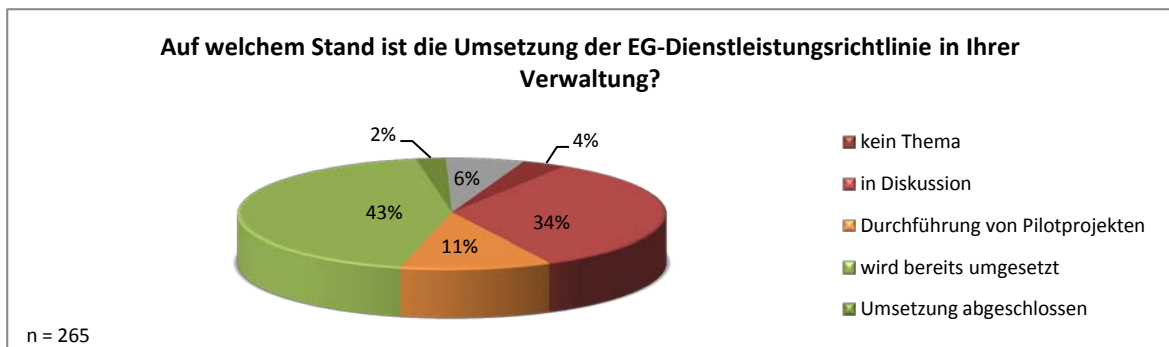


Abbildung 18: Subjektiver Umsetzungsstand

Wie bereits unter 3.1.1 *Allgemeiner Umsetzungs- und Bearbeitungsstand* erläutert, lässt sich im direkten Vergleich zur ersten Befragung im Jahr 2008 ein deutlich positiver Trend im Umsetzungsstand erkennen. So gaben 2008 beachtliche 70 % der Befragten an, die Umsetzung lediglich zu diskutieren, 2009 gaben dies nur noch rund ein Drittel an.

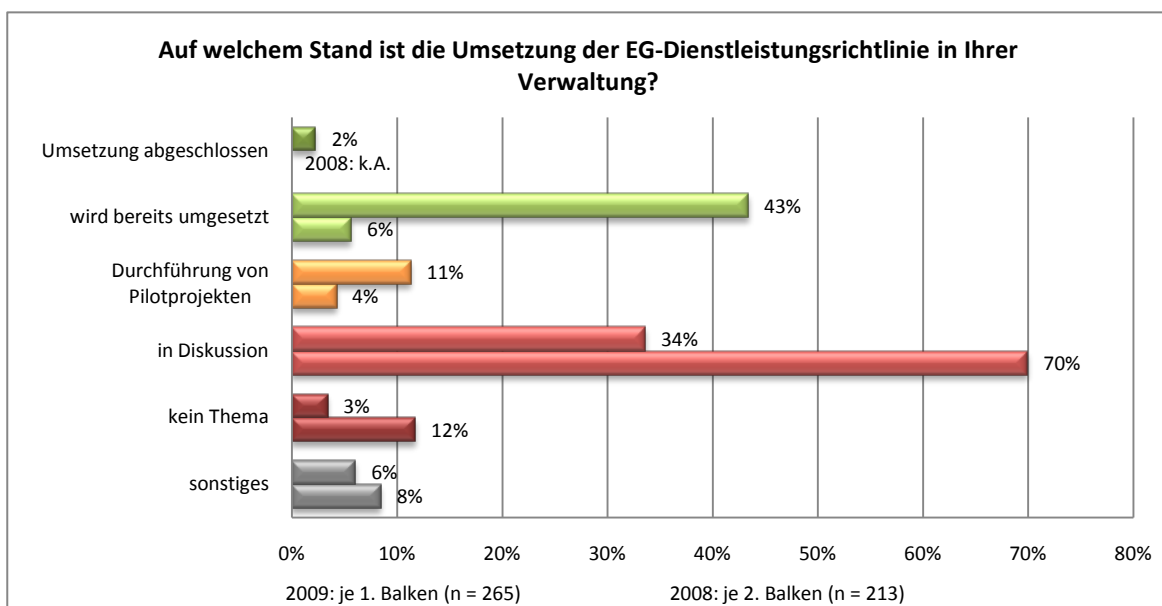


Abbildung 19: Vergleich subjektiver Umsetzungsstand 2008 zu 2009

Erfreulich ist vor allem auch der deutliche Zuwachs an Kommunen, welche die EG-Dienstleistungsrichtlinie konkret umsetzen. Waren es 2008 lediglich 6 %, so gaben dies 2009 bereits 43 % an.

4.2.2 Bearbeitungsstand der Umsetzung

Wie bereits in den Kernaussagen unter Abschnitt 3.1.1 *Allgemeiner Umsetzungs- und Bearbeitungsstand* erläutert, beurteilen 45 % der Befragten ihren Bearbeitungsstand als mindestens ausreichend („vollständig ausreichend“, „ausreichend“) und 52 % als unzureichend („gar nicht ausreichend“, „teilweise ausreichend“).

Weitere Detailinformationen, ein Vergleich zu den Ergebnissen aus dem Jahr 2008 sowie eine Einschätzung der Ergebnisse sind unter oben genanntem Abschnitt 3.1.1 ab Seite 11 zu finden.

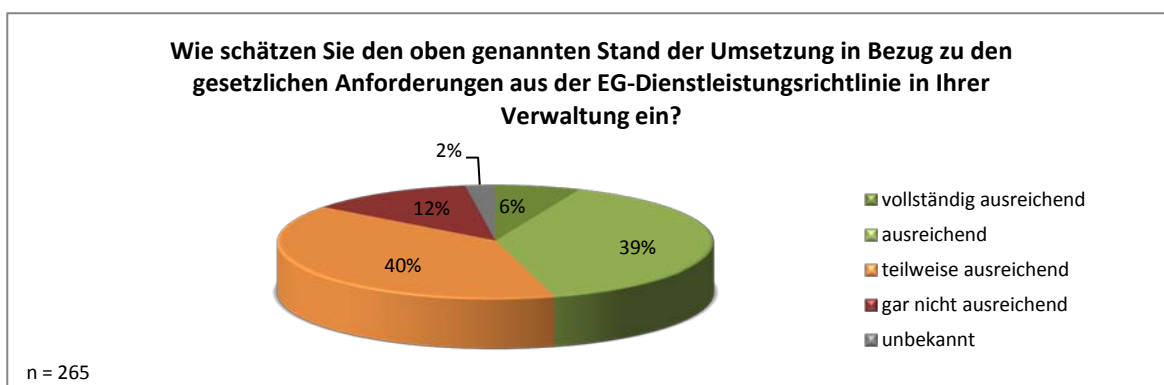


Abbildung 20: Subjektiver Bearbeitungsstand

4.2.3 Fachlicher Austausch mit weiteren Institutionen

Bereits in der ersten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde hinterfragt, mit welchen Institutionen die Kommunen im fachlichen Austausch zur Umsetzung der Richtlinie stehen. Auch in der zweiten Studie wurde die Frage aufgegriffen, um Tendenzen der interkommunalen oder interinstitutionellen Zusammenarbeit zu erkennen.



Wurde in der ersten Studie im Jahr 2008 noch ein deutlicher Mangel an Kommunikation zwischen den Landesministerien und den Kommunen beklagt, so hat sich in der Studie 2009 die Anzahl der Kommunen mit Kontakt zu den Landesministerien deutlich gesteigert. Durchschnittlich haben 47 % aller befragten Kommunen fachli-

chen Kontakt zum Innenministerium ihres Landes – im Jahr 2008 gaben dies nur 16 % an (+31 %). Auch die Wirtschaftsministerien werden inzwischen von durchschnittlich 33 % der Kommunen beim fachlichen Austausch zur Umsetzung der Richtlinie zu Rate gezogen – im Jahr 2008 hatten nur 7 % der Kommunen Kontakt (+26 %).

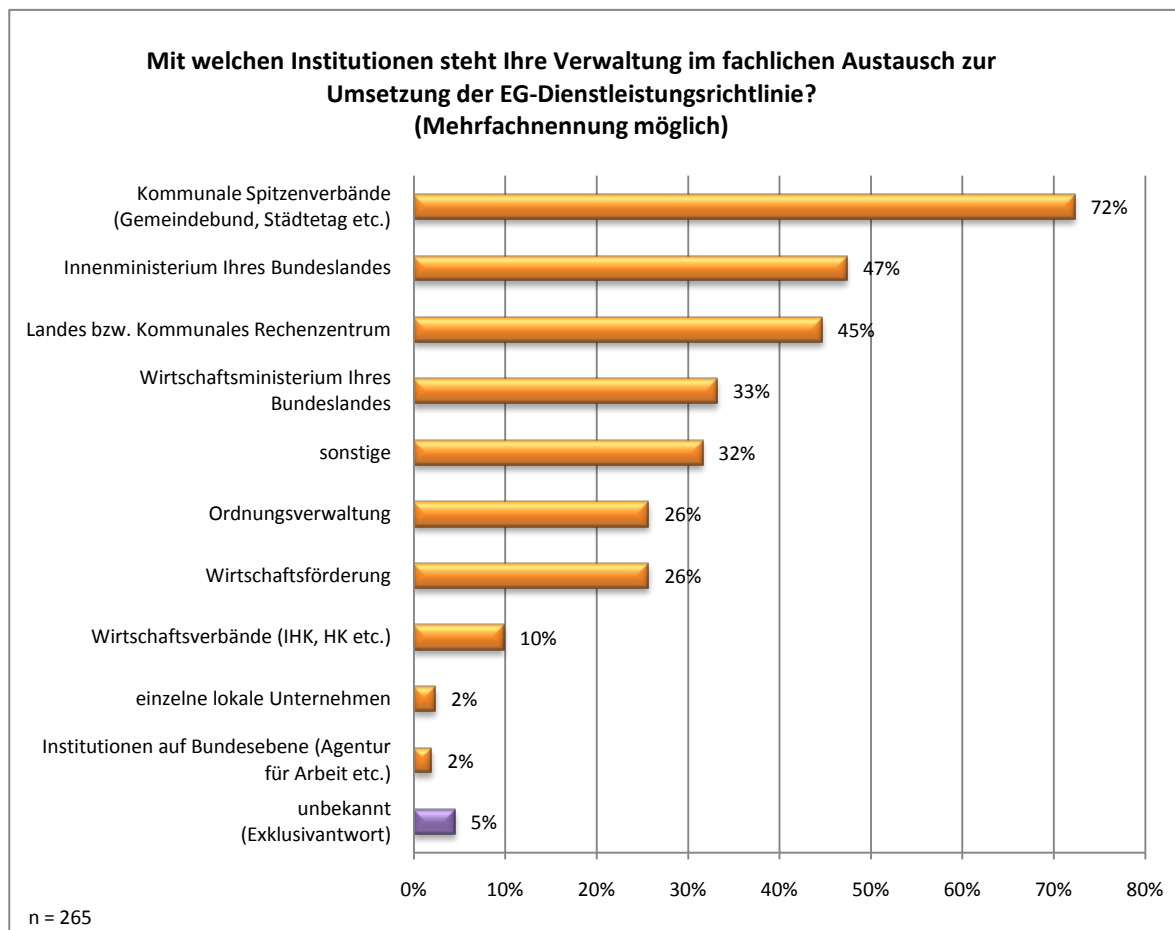


Abbildung 21: Fachlicher Austausch mit weiteren Institutionen



Insgesamt betrachtet hat der fachliche Austausch deutlich zugenommen. So gab es 2008 in der Fragestellung zum fachlichen Austausch mit weiteren Institutionen lediglich 405 Nennungen der Kommunen, mit welchen Institutionen diese im fachlichen Austausch stehen. In der zweiten Befragung 2009 waren es erfreulicherweise bereits 746 Nennungen, was einem Kommunikationszuwachs von 84 % entspricht. Weiterhin positiv zu werten ist der klare Rückgang der Nennung „unbekannt“. In der ersten Befragung wurde dies noch von 14 % der Befragten angegeben, 2009 waren es nur noch 5 %. Auch dies kann als positiver Trend für das qualitative Projektmanagement in den Kommunen gewertet werden.

Die mit 32 % relativ häufig genannte Antwort „sonstiges“ (n=80) schlüsselt sich auf in:

- Kreis/Landkreis oder Einheitlicher Ansprechpartner (68 %),
- Interkommunal (7 %),
- Andere Landesministerien, meist das Finanzministerium (9 %),
- weitere sonstige (16 %).

Den Spitzenplatz im Kommunikationsranking belegen jedoch auch wie im Jahr 2008 die kommunalen Verbände und Spitzenverbände. Diese stehen mit 72 % der befragten Kommunen im fachlichen Austausch zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie.

4.2.4 Umsetzungsbeauftragte Organisationseinheit

Einen weiteren deutlichen Hinweis für eine professionellere Bearbeitung des Umsetzungsvorhabens liefert die interne Organisation. In diesem Zusammenhang wurde erneut gefragt, welche Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie beauftragt ist.



Mehr als ein Drittel der Befragten (36 %) gaben im Jahr 2008 noch an, dass noch keine Organisationseinheit mit der Umsetzung beauftragt sei („in Planung“ oder „keine Planung“). Erfreulicherweise ist in der zweiten Befragung im Jahr 2009 dieser Wert auf 7 % gesunken, was tendenziell auf ein besseres Umsetzungsmanagement innerhalb der Kommunen schließen lässt.

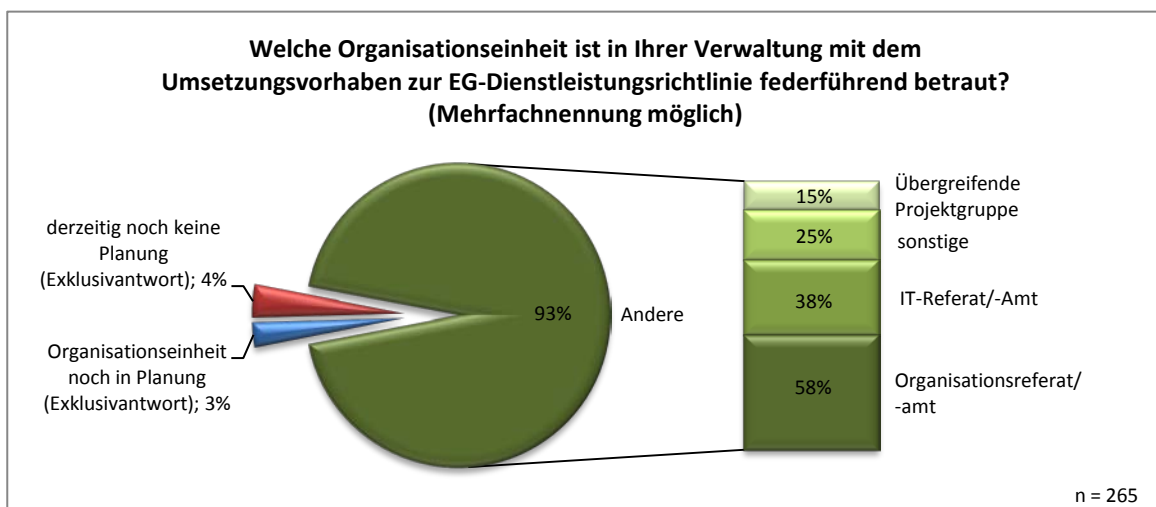


Abbildung 22: Mit der Umsetzung beauftragte Organisationseinheit(en).

Im Vergleich der weiteren Antwortkategorien zu den Ergebnissen aus der ersten Studie im Jahr 2008 ist bemerkenswert, dass mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (58 %) inzwischen das Organisationsreferat/-amt mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie beauftragt. In der Studie 2008 waren es nur 45 %. Noch deutlicher ist indes der Zuwachs für die Umsetzungsverantwortung im Bereich der IT-Referate/-Ämter. Im Jahr 2008 zeichneten diese noch zu knapp einem Fünftel (19 %) verantwortlich, inzwischen sind es mit 38 % doppelt so viele.

Die Nennungen unter „sonstiges“ entfielen zu mehr als einem Drittel auf Wirtschaftsförderungen als beauftragte Organisationseinheit. Der überwiegende Rest der sonstigen Nennungen entfiel auf Stabsstellen, Bürgermeisterbüro oder Hauptamt als verantwortliche Organisationseinheit zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie.

4.2.5 Managementfaktoren

Des Weiteren wurden erneut ausgewählte Faktoren des Umsetzungsmanagements hinterfragt. Interessant an dieser Auswertung ist, dass der Informationsaustausch innerhalb der Kommune tendenziell mit „sehr gut“ oder „gut“ besser bewertet wird (47 %), als die Kommunikation zwischen den für die Umsetzung beteiligten Fachbereichen (36 %) innerhalb der eigenen Verwaltung.

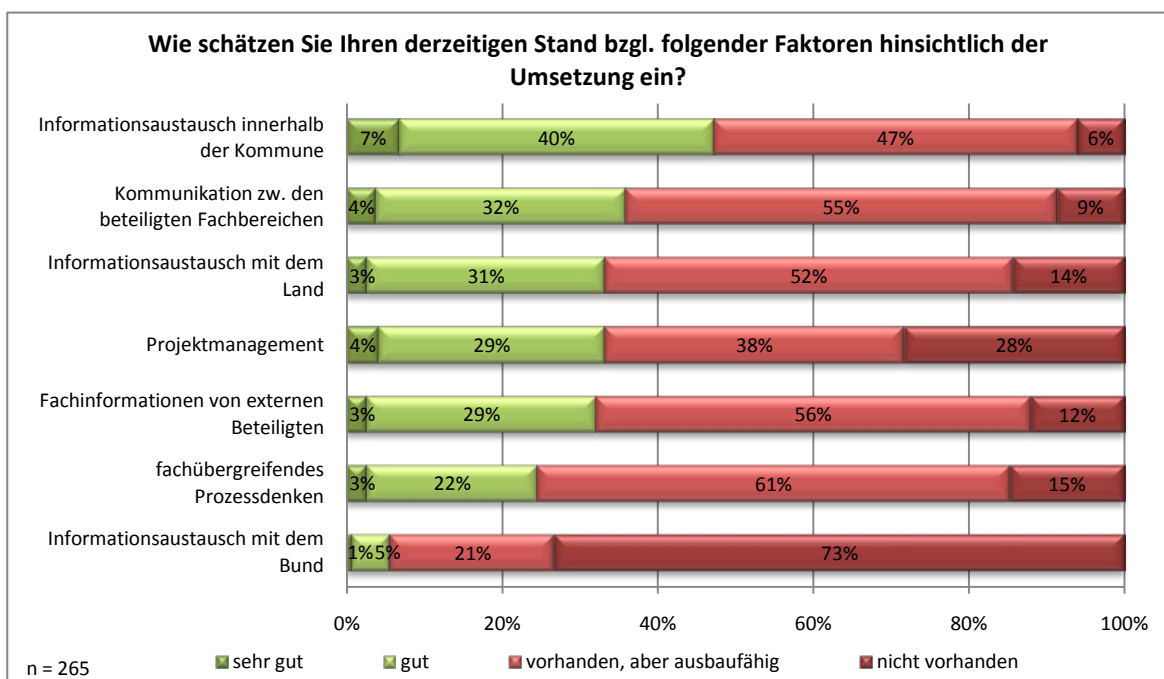


Abbildung 23: Bewertung der Managementfaktoren



Wie in Abbildung 23 ebenso erkennbar, urteilen die Kommunen deutlich negativ über das eigene Projektmanagement zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie: 28 % bewerten das Projektmanagement zur Umsetzung der Richtlinie als „nicht vorhanden“, weitere 38 % befinden es für „vorhanden, aber ausbaufähig“. Vor dem Hintergrund, dass zur vorliegenden 2. Studie zum Umsetzungsstand der EG-Dienstleistungsrichtlinie (Ober-)Bürgermeister, Fachverantwortliche oder DLR-Umsetzungsbeauftragte befragt wurden, stellt dieses Ergebnis eine deutliche Selbstkritik der Kommunen dar.

Um ein weiter differenziertes Bild zu erhalten, wurde diese Aussage nach Kommunen unterschieden, welche einen subjektiv ausreichenden oder einen subjektiv unzureichenden Umsetzungsstand angaben. Wie in der nachfolgenden Abbildung 24 dargestellt, treten die größten Bewertungsunterschiede in den Bereichen Projektmanagement, Fachinformationen von externen Beteiligten und im Bereich des fachübergreifenden Prozessdenkens auf. Kommunen, die sich selbst einen ausreichenden Umsetzungsstand attestieren, bewerten auch die eigenen Managementfaktoren zur Umsetzung deutlich besser, als Kommunen mit subjektiv unzureichendem Umsetzungsstand.

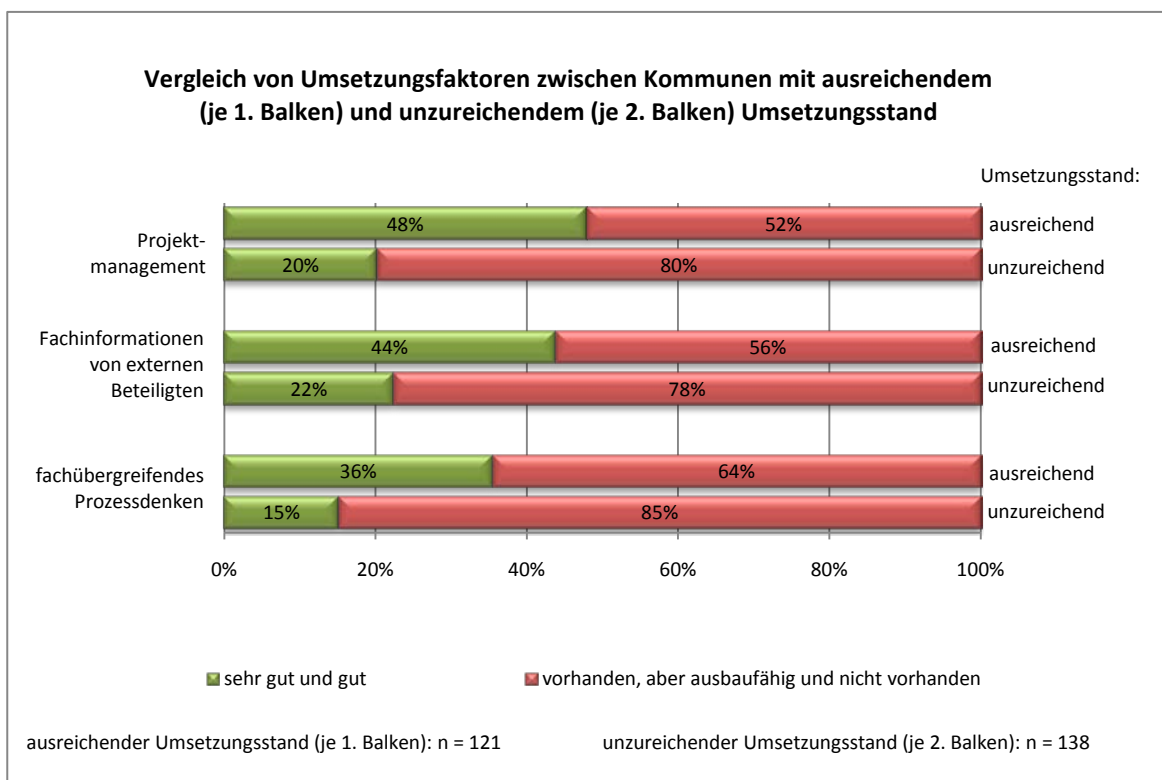


Abbildung 24: Bewertung der Managementfaktoren zu subjektivem Umsetzungsstand

4.2.6 Probleme und Hindernisse

Bereits im Abschnitt 3.2.2 *Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung* wurde auf die identifizierten Probleme und Hindernisse eingegangen. Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der vorliegenden Studie mit den Angaben der ersten Studie aus dem Jahr 2008 verglichen. Vor allem die folgenden Problemfelder verzeichnen in der operativen Arbeit einen positiven Rückgang im Vergleich zur ersten Studie 2008:

- Die Umsetzung der Richtlinie ist kein prioritäres Vorhaben (-14 %).
- Mangelnde Informationen zur Umsetzungsplanung durch die Landesverwaltung (-10 %)
- Unzureichendes Projektmanagement (-8 %)

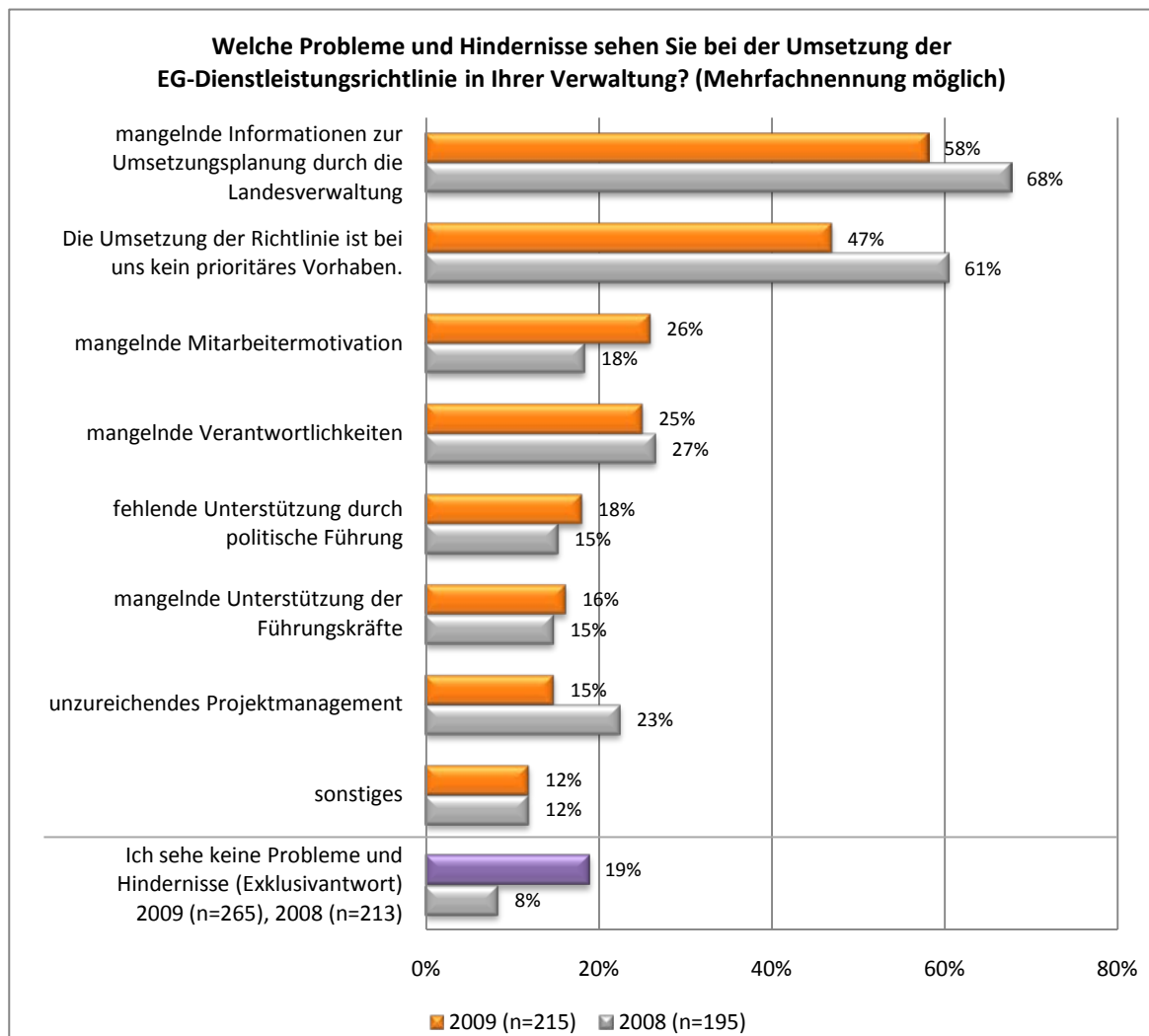


Abbildung 25: Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie

Darüber hinaus ist die steigende Zahl der Kommunen erfreulich, welche in der Umsetzung der Richtlinie keine Probleme und Hindernisse sehen (+11 %).

Wie auch in vergleichbaren Befragungen zur Umsetzung anderer großer Reformvorhaben in der Öffentlichen Verwaltung, zum Beispiel im Bereich der Doppikeinführung, lassen sich auch hier besondere Schwierigkeiten im Umgang mit grundlegenden Veränderungen erkennen. So können im Vergleich zum Jahr 2008 die Zunahme des Problemfeldes „mangelnde Mitarbeitermotivation“ (+8 %) sowie die relativ konstanten Probleme bei der politischen (+3 %) und operativen Unterstützung der Führungskräfte (+1 %) als Indikator für eine fehlende ganzheitliche und managementgetriebene Umsetzung gelten.

Ein darüber hinaus gehender Vergleich der Umsetzungsprobleme zum jeweiligen Umsetzungsstand in den Kommunen ist auf Seite 18 in *Abbildung 10 „Vergleich Umsetzungsstand zu Problemen/Hindernissen 2009“* zu finden.

4.2.7 Technische Anforderungen an die Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner

Die Kommunen sind nur in wenigen Bundesländern neben ihrer Aufgabe als zuständige Stelle gleichzeitig auch für die Installation des Einheitlichen Ansprechpartners verantwortlich. Daher war es auch in der zweiten Studie zum Umsetzungsstand der EG-Dienstleistungsrichtlinie interessant zu überprüfen, inwieweit sich die Anforderungen an die technische Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner konkretisiert hat.



Die Zahl der Kommunen, denen keine Anforderungen vorliegen oder welche keine Anforderungen an die technische Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner kennen, ist inzwischen von 86 % im Jahr 2008 auf nunmehr 47 % zurückgegangen. Dennoch muss auch hier resümiert werden, dass dieses abgegebene Votum der Kommunen wenige Wochen vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist nicht befriedigend ist.

Lediglich etwas mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (53 %) kennen die technischen Anforderungen zur Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner. Hiervon gaben 7 % an, dass die derzeit in Betrieb befindlichen Fachverfahren den Anforderungen entsprechen, weitere 32 % planen eine Anpassung der Fachverfahren an die technischen Anforderungen des Einheitlichen Ansprechpartners und 14 % kennen die Anforderungen, haben aber noch keine Tätigkeiten zur Umsetzung geplant. Die nachfolgende Abbildung 26 zeigt das Ungleichgewicht

zwischen Kommunen mit bekannten technischen Anforderungen und denen, welchen keine Anforderungen bekannt sind.

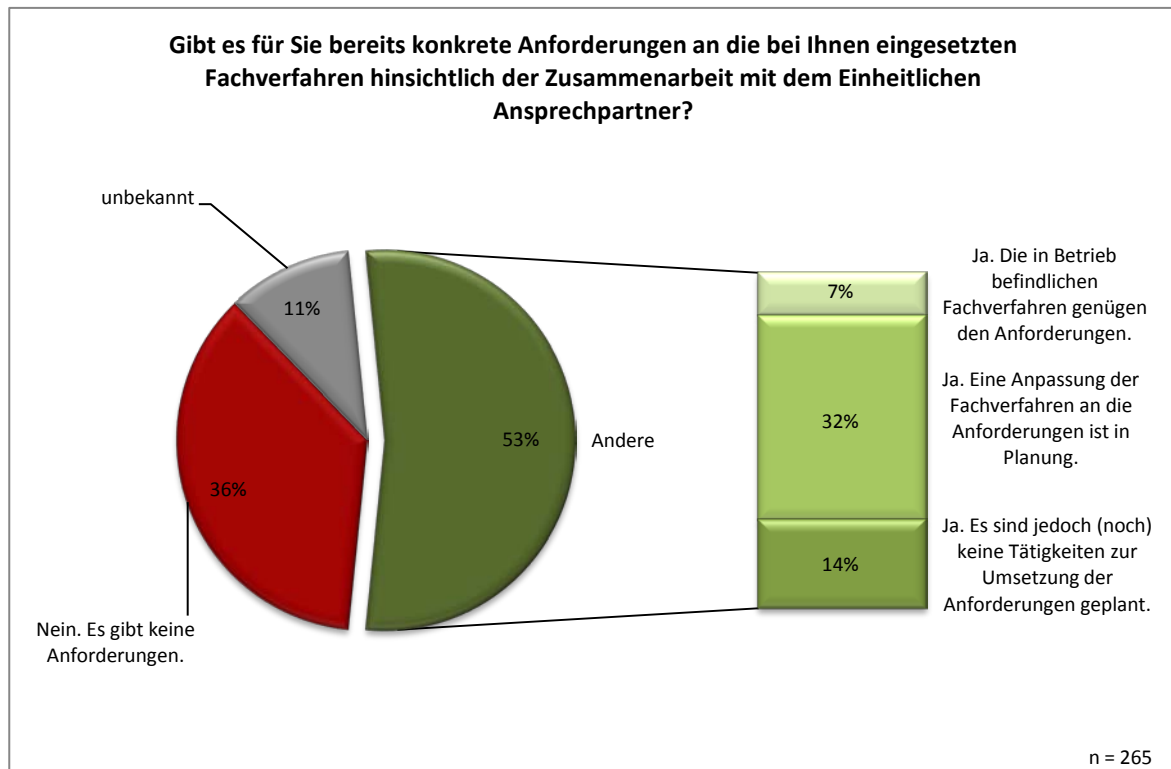


Abbildung 26: Technische Anforderungen an die Zusammenarbeit mit dem Einheitlichen Ansprechpartner.

4.3 Umsetzungsprozess

Im Fragenbereich zum Umsetzungsprozess standen vor allem Aspekte des Ressourceneinsatzes, der Prozessbetrachtung und der objektiven Umsetzungsmessung im Vordergrund.

4.3.1 Ressourcen

Wie auch in der ersten Studie greifen die Kommunen in nahezu unveränderter Stärke auf eigenes Personal bei der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie zurück (83 %). Nahezu unverändert ist weiterhin die Ressourcenteilung mit anderen Kommunen (11 %) und der Einsatz von externen Dienstleistern (10 %).



Deutlich positiv verändert hat sich hingegen mit einem Zuwachs von 21 % die Ressourcenbereitstellung durch die jeweiligen Landesverwaltungen. Die Beteiligung der kommunalen IT-Dienstleister ist hingegen um knapp ein Fünftel (19 %) zurück gegangen.

In der nachfolgenden Abbildung 27 werden die Ergebnisse aus der ersten Studie 2008 mit denen der zweiten Studie vergleichend dargestellt. Die Werte sind im Unterschied zum Abschlussbericht 2008 um die Antworten „sonstiges“ und „unbekannt“ bereinigt.

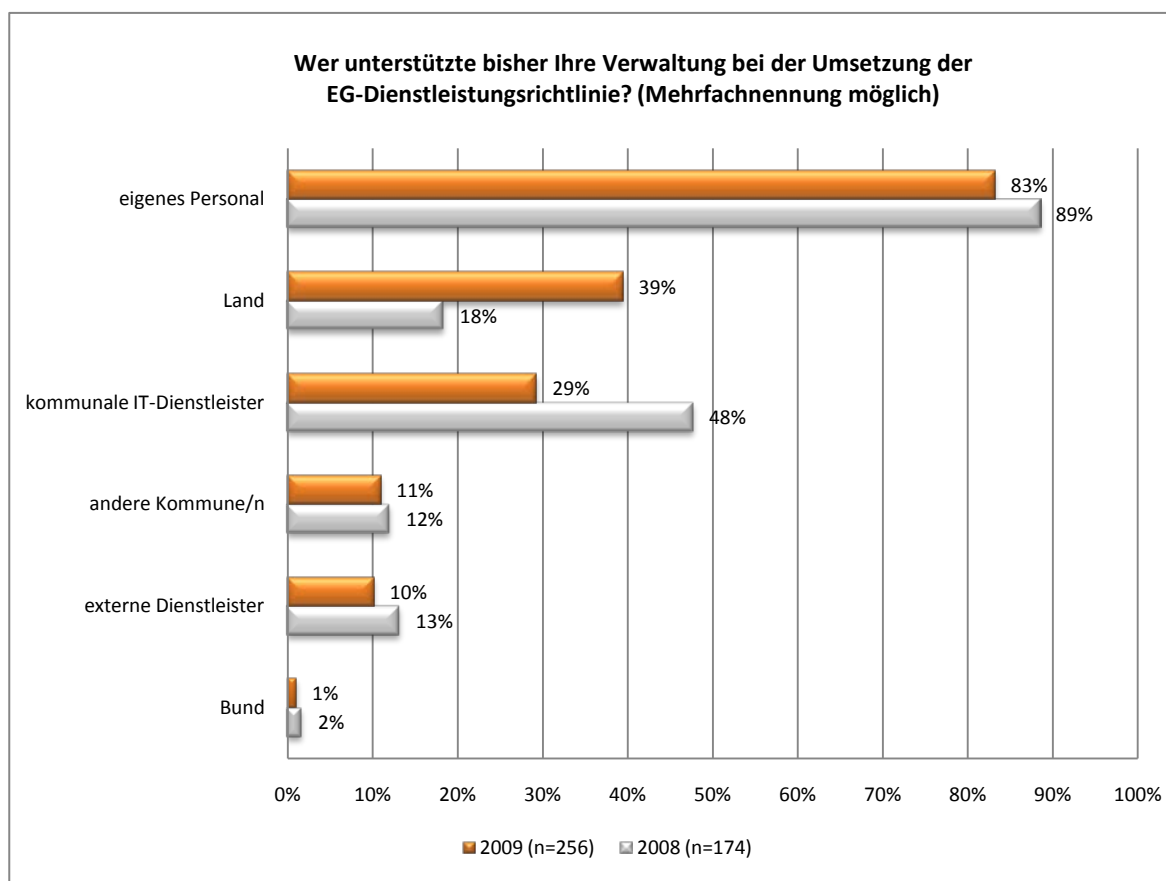


Abbildung 27: Unterstützende Ressourcen bei der Umsetzung (bereinigtes Ergebnis)

Die sonstigen Angaben aus der vorliegenden zweiten Studie wurden von 18 % der Befragten abgegeben und umfassen absteigend gewichtet die Kreisverwaltungen, Projektgruppen auf Landesebene, die kommunalen Spitzenverbände, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und andere sonstige Einzelnennungen.

4.3.2 Prozessanalysen



Eine sehr umfassende Betrachtung der Befragungsergebnisse zum Bereich Prozessanalysen wurde bereits innerhalb der Darstellung der Kernaussagen im Abschnitt 3.3 *Bedeutung von Prozessanalysen* erörtert. Die Ergebnisse wurden darüber hinaus mit Anmerkungen aus der qualitativen Nachbefragung ergänzt. Zur näheren Erläuterung lesen Sie bitte unter oben genannten Abschnitt ab Seite 23 weiter. Die wichtigsten Ergebnisse werden nachfolgend ohne Wertung zusammengefasst. Die befragten Kommunen (n=265) machten folgende Aussagen:

- 14 % haben bereits Prozessanalysen durchgeführt (9 % dokumentierten einige wenige Kernprozesse, weitere 5 % dokumentierten alle richtlinienrelevanten Prozesse und Abhängigkeiten),
- 10 % planen eine Prozessanalyse nach der IT- und Organisationsumsetzung der Richtlinie,
- 68 % planen keine Prozessanalysen,
- sonstigen 8 % ist das Thema Prozessanalysen unbekannt.

Darüber hinaus werden in diesem Abschnitt nur erweiternde Auswertungen aufgeführt, welche unter Abschnitt 3.3 *Bedeutung von Prozessanalysen* nicht erläutert wurden. So ist es zum Beispiel wie in der nachfolgenden Abbildung 28 gezeigt interessant, dass die Durchführung einer Prozessanalyse nicht von der Einschätzung des subjektiven Umsetzungsstandes abhängig ist.

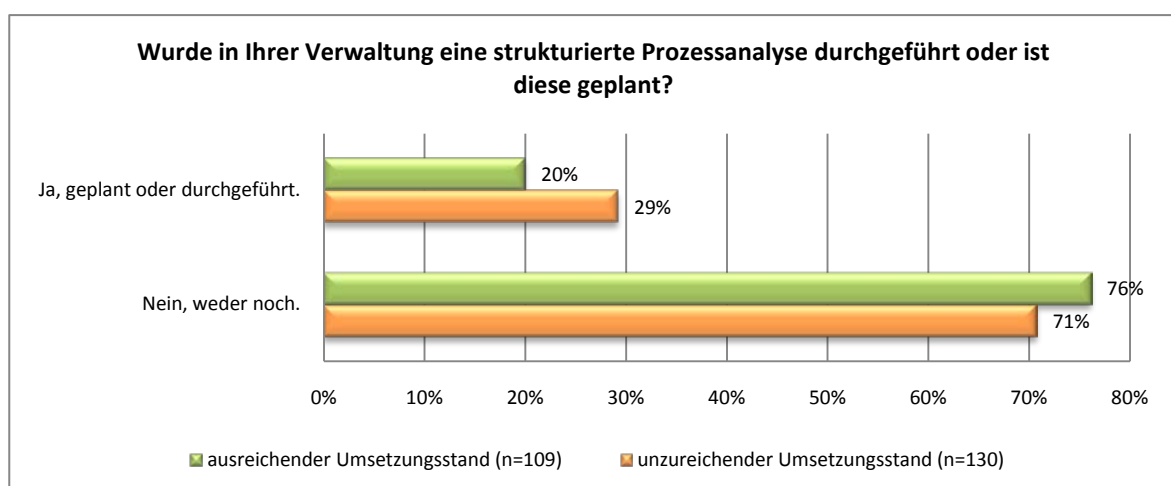


Abbildung 28: Vergleich durchgeführter Prozessanalysen zum subjektiven Umsetzungsstand

Wie oben grafisch dargestellt, ist die Zahl der geplanten oder durchgeführten Prozessanalysen sogar gegenläufig zur subjektiven Bewertung des Umsetzungsstan-

des: 29 % der Befragten mit geplanter oder bereits durchgeführter Prozessanalyse attestieren sich selbst einen unzureichenden Umsetzungsstand, weitere 20 % attestieren sich einen subjektiv-ausreichenden Umsetzungsstand. Dies könnte nahelegen, dass Kommunen mit einem Verständnis für generelles Prozessmanagement in der Öffentlichen Verwaltung die Tragweite der Richtlinienumsetzung realistischer einschätzen, als Kommunen ohne Prozessverständnis. Eine weitergehende Darstellung hierzu ist auch in *Abbildung 15* auf Seite 26 zu finden.

Die Diskrepanz der Einschätzung des subjektiven Umsetzungsstandes zu den bisher tatsächlich durchgeführten Umsetzungsanstrengungen legt eine Detailanalyse der harten Umsetzungsfaktoren nahe, wie sie in den folgenden Abschnitten erörtert wird.

4.3.3 Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum Stichtag

Bereits 2008 wurden die Kommunen zu den technischen Umsetzungszielen ihrer elektronischen Dienstleistungen befragt. Heraus kam, dass die Kommunen als zuständige Stellen kaum detaillierte Planungen zur Umsetzung der Richtlinie getroffen hatten:

- 59 % hatten keine Planungen für elektronische Angebote getroffen,
- 18 % wollten überwiegend Informationen elektronisch darstellen (z.B. PDFs zum Ausdrucken),
- 15 % wollten überwiegend Interaktionsangebote bereitstellen (z.B. ausfüllbare Formulare),
- nur 6 % planten überwiegend Transaktionsangebote bereit zu stellen (z.B. dynamische Formulare mit elektronischem Versand) und
- nur 2 % planten überwiegend integrationsorientierte Angebote aufzubauen (vernetztes Angebot mit weiteren Anbietern).

Die oben aufgelisteten Ergebnisse waren Grund genug, um in der zweiten Studie etwas stärker nach dem detaillierten Fortschritt im Bereich der Umsetzungspflichten zu fragen. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie schreibt in Artikel 7 ein umfassendes Recht auf Informationen vor und in Artikel 8 eine weitreichende elektronische Verfahrensabwicklung: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können.“



Die zur richtliniengemäßen Umsetzung der Artikel 7 und 8 notwendigen elektronischen Grundlagen wurden im Deutschland-Online-Projekt „IT-Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie“ als Empfehlung für Einheitliche Ansprechpartner und zuständige Stellen erarbeitet. Diese Empfehlungen wurden in der vorliegenden Studie als Grundlage zur Untersuchung des objektiven Umsetzungsstandes genommen. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist ernüchternd: Durchschnittlich wurden zum Umsetzungsstichtag am 28.12.2009 nur etwas mehr als ein Drittel (38 %) aller Pflichtaufgaben in den Kommunen umgesetzt. Nachfolgende Abbildung zeigt auch, dass es keinen signifikanten Unterschied zwischen Kommunen mit subjektiv-ausreichendem und unzureichendem Umsetzungsstand gibt.

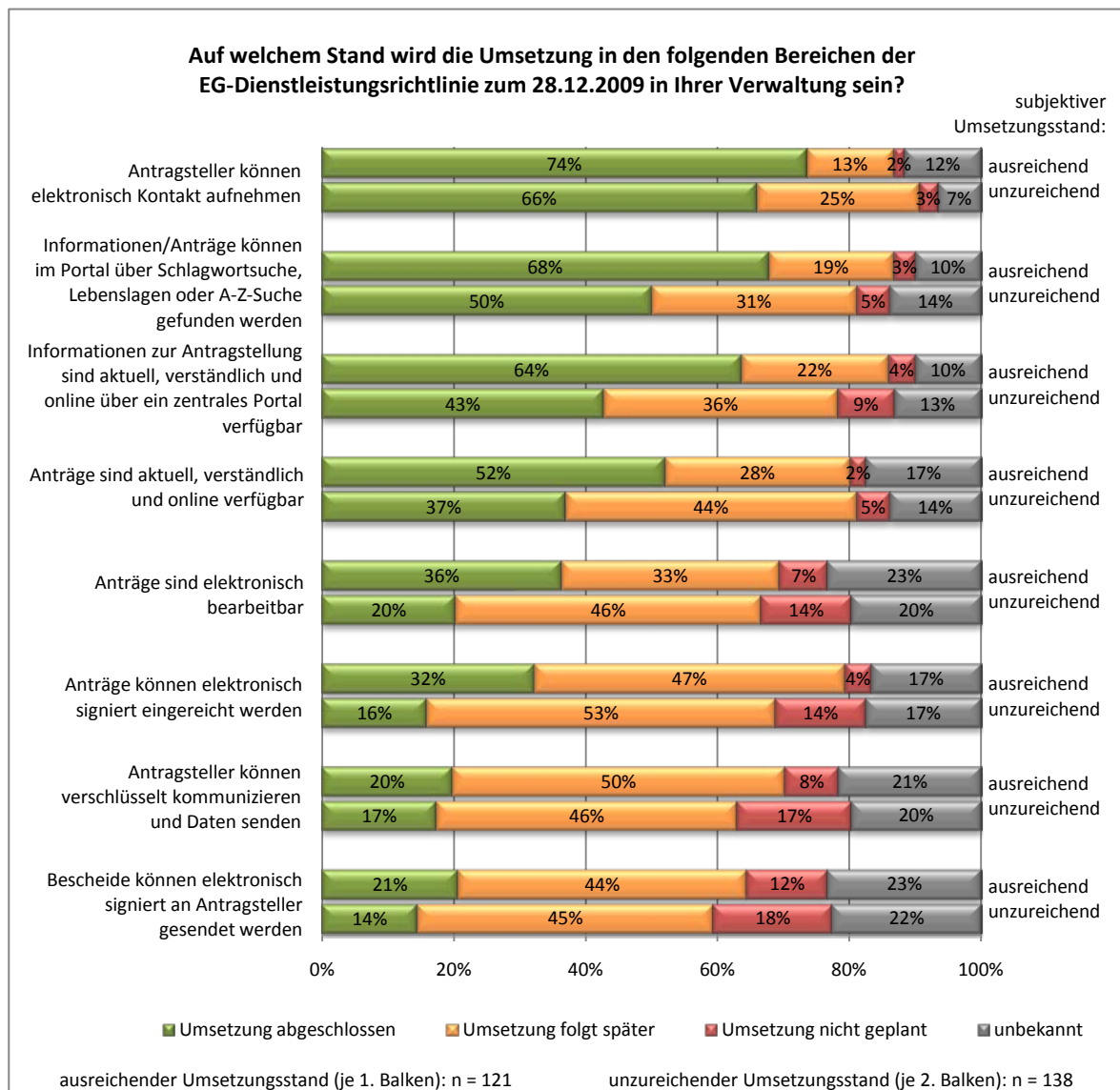


Abbildung 29: Objektiver Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum 28.12.2009 im Vergleich zur Einschätzung des subjektiven Umsetzungsstandes

Somit muss festgestellt werden, dass auch Kommunen mit einer positiven Selbsteinschätzung des eigenen Umsetzungsstandes in den Pflichtbereichen der Richtlinie keinen signifikant messbaren Fortschritt, gegenüber Kommunen mit einer negativeren Selbsteinschätzung aufweisen.

Die durchschnittlichen Spitzenplätze für eine fristgerechte Umsetzung der Pflichtbereiche zum Umsetzungsstichtag belegen (vgl. auch *Abbildung 6* auf Seite 13):

- die erfolgreiche Realisierung der Möglichkeit zur elektronischen Kontaktaufnahme durch den Antragsteller (69 %),
- die übersichtliche Bereitstellung von Informationen und Anträgen im Internetauftritt der Verwaltung (58 %) sowie
- die verständliche und aktuelle Darstellung der Informationen zur Antragstellung im Internetauftritt der Verwaltung (52 %).

Demgegenüber haben durchschnittlich ein Zehntel der Kommunen für keinen der nachfolgend aufgeführten Pflichtbereiche eine Umsetzung geplant. Schlusslichter bilden hierbei

- die nicht geplante Realisierung des Versands von elektronisch signierten Bescheiden an den Antragsteller (16 % nicht geplant, 45 % folgen mit einer Umsetzung nach dem Stichtag) und
- die Realisierung der Entgegennahme von elektronisch signierten Anträgen (14 % nicht geplant, weitere 48 % planen die Umsetzung nach dem Stichtag).

4.3.4 Weitergehender technischer Umsetzungsstand (Ausbaustufe)

Ähnlich dem Umsetzungsstand der Pflichtbereiche sind auch die Befragungsergebnisse zu geplanten Ausbaustufen ausgefallen, welche die Pflichtanforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie sinnvoll ergänzen. Wie in *Abbildung 30* dargestellt gaben nur rund ein Zehntel der befragten Kommunen an, etwaige Ausbaustufen zum 28.12.2009 umgesetzt zu haben. Lediglich die Ausbaustufe der elektronischen Kommunikation zwischen zuständigen Stellen lag mit 29 % deutlich über dem Durchschnitt der abgeschlossenen Umsetzungsbestrebungen.

Nachfolgende Abbildung stellt die beschriebenen durchschnittlichen Aussagen der Kommunen zum Umsetzungsstand dar.

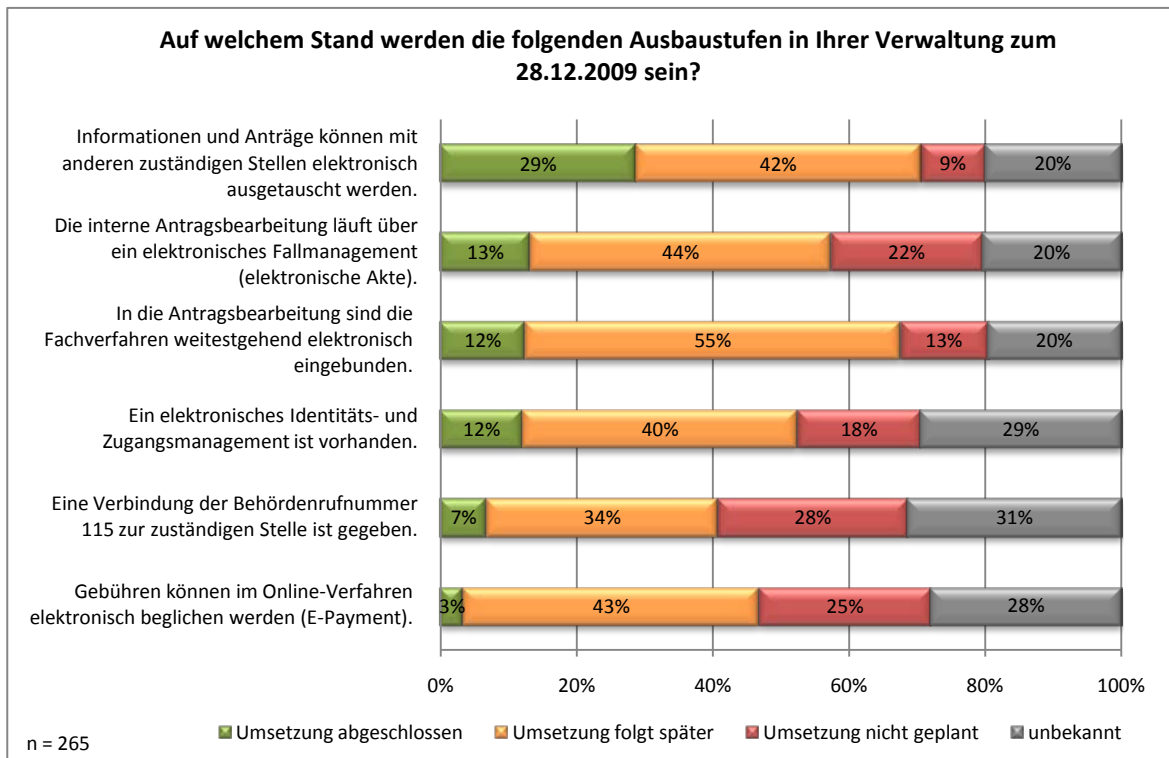


Abbildung 30: Stand der technischen Ausbaustufen zum 28.12.2009

Wie bereits in der Befragung der Pflichtbereiche (siehe vorhergehenden Abschnitt) bestehen auch in der Umsetzungsplanung zu möglichen technischen Ausbaustufen keine signifikanten Unterschiede in der Bewertung durch Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand und subjektiv-unzureichendem Umsetzungsstand. Die prozentualen Unterschiede lagen für bereits umgesetzte Ausbaustufen zum 28.12.2009 bei Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand nur um 8 % höher als bei Kommunen mit subjektiv-unzureichendem Umsetzungsstand. Die Angaben für geplante und auch für nicht geplante Ausbaustufen unterscheiden sich durchschnittlich kaum. Lediglich in der Bestrebung, die technischen Synergien zwischen der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie und der Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer (Projekt „D115“) zu nutzen, zeigen einen Unterschied zwischen den Kommunen: 21 % der Kommunen mit subjektiv-ausreichendem Umsetzungsstand planen keine Verbindung zur Behördenrufnummer, bei Kommunen mit subjektiv-unzureichendem Umsetzungsstand sind es hingegen mit 39 % deutlich mehr.

4.3.5 Weitergehende Umsetzungsaktivitäten

Ferner wurden weitergehende Umsetzungsaktivitäten erfragt, welche unterstützend für die integrierte und ganzheitliche Nutzung der Chancen aus der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie innerhalb der Kommunen wirken (z.B. Umsetzungsvereinbarungen mit Externen) oder welche mit nicht-technischen Umsetzungspflichten verbunden sind (z.B. rechtliche Anpassungen).

Vom überwiegenden Teil der befragten Kommunen angestrebte oder bereits abgeschlossene Umsetzungsaktivitäten sind demnach:

- Rechtliche Anpassungen (76 %),
- Anpassungen von Fachverfahren (68 %) und die
- Qualifizierung von Mitarbeitern (67 %).

Erweiterte Umsetzungsaktivitäten, die bei den befragten Kommunen vorwiegend nicht geplant sind oder als unbekannt gelten:

- Veränderungen von Verantwortlichkeiten (61 %),
- Einsatz neuer Fachverfahren (61 %) und
- organisatorische oder personelle Strukturveränderungen (58 %).

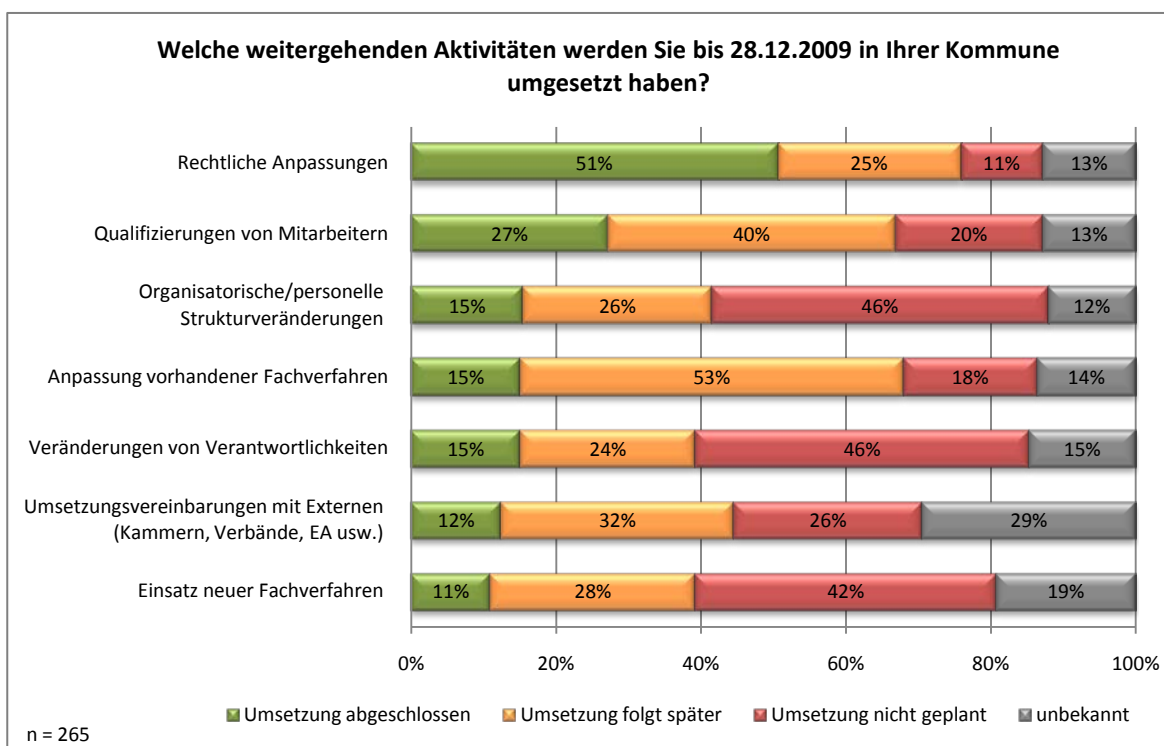


Abbildung 31: Weitergehende Umsetzungsaktivitäten bis 28.12.2009

Auch in diesem Befragungsabschnitt wurde deutlich, dass vor allem personelle oder intern-organisatorische Veränderungen von den Kommunen weniger fokussiert werden. Positiv zu werten ist der hohe Anteil an geplanten und durchgeführten Qualifizierungen von Mitarbeitern, da dies im Gegensatz zu rechtlichen Anpassungen keine Pflichtaufgabe der Kommunen ist.

4.4 Budgetangaben

Im Weiteren wurden die Kommunen nach den eingesetzten und den prognostizierten Finanzmitteln zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie befragt. Die nachfolgend ermittelten Angaben zu den Umsetzungskosten stellen jedoch nur Richtwerte zur besseren Selbsteinschätzung der kommunalen Umsetzungsfinanzierung dar und können nicht als tatsächliche Umsetzungskosten gewertet werden.



Wie die qualitative Nachbefragung ergab, mussten beispielsweise die IT-Verantwortlichen der Kommunen in den meisten Fällen die jährlichen IT-Budgets für die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie verwenden, was wiederum laut Aussage der befragten Kommunalvertreter einen leichten Investitionsstau durch die notwendigen Austauschintervalle für Informationstechnik bewirkt hat.

4.4.1 Getätigte Investitionen in 2009

Die ausgewiesenen getätigten Investitionen sind laut Befragungsergebnis in den Kommunen im Jahr 2009 leicht gestiegen. In der ersten Befragung 2008 gaben noch 83 % der Kommunen an, keine Haushaltsmittel für das Jahr 2009 zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie bereit zu stellen. Dieser Wert ist im tatsächlichen gemessenen Rückblick deutlich zurückgegangen und lag nun bei 58 %.

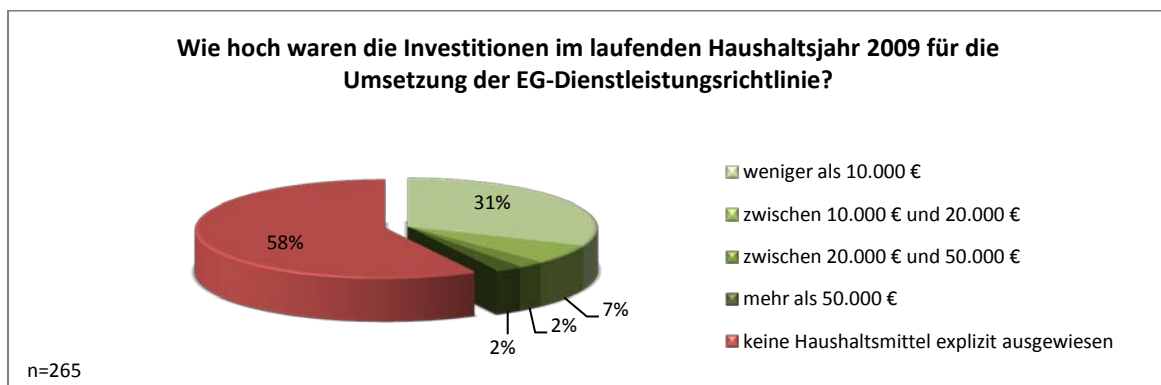


Abbildung 32: Ausgewiesene Investitionen im Jahr 2009

Wie obige Abbildung zeigt, sind im gleichen Maße die Angaben im unteren Investitionsbereich gestiegen: Prognostizierten 2008 noch 9 % der Kommunen geplante Investitionen von weniger als 10.000 Euro, so stieg die tatsächliche Anzahl im Rückblick auf 31 % (+22 %). Die darüber liegenden realen Investitionen verscho- ben sich indes gegenüber den prognostizierten Werten aus 2008 kaum:

- 7 % investierten 10.000 Euro bis 20.000 Euro (+2 %),
- 2 % investierten 20.000 Euro bis 50.000 Euro (+1 %) und
- weitere 2 % investierten mehr als 50.000 Euro (+0 %).

4.4.2 Haushaltsplanung für 2010

Die kommunalen Prognosen der Investitionen für das Haushaltsjahr 2010 ergeben ein fast identisches Bild. Lediglich der Investitionsbereich unter 10.000 Euro schrumpft um 11 %. Nur ein Zehntel der Kommunen kann für das Haushaltsjahr 2010 noch keine konkrete Aussage abgegeben. Eine weiterhin große Anzahl an Kommunen (58 %) wird ohne explizite Gelder zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie agieren müssen.

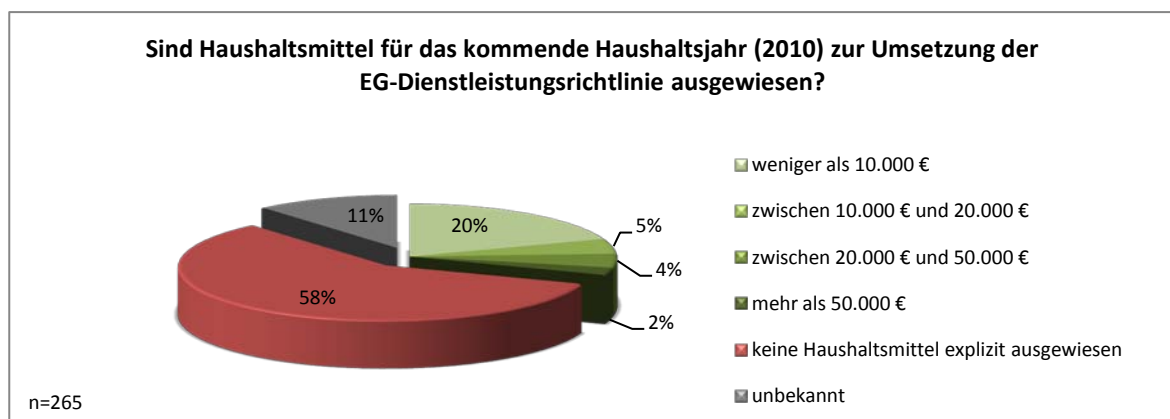


Abbildung 33: Geplante Investitionen im Jahr 2010

4.5 Perspektiven

Im letzten Fragenabschnitt wurden die Kommunen nach ihrer perspektivischen Einschätzung zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie befragt. Unter anderem waren hierbei Aussagen zur künftigen Wichtigkeit der Richtlinie, zur Einschätzung der Wichtigkeit verschiedener Umsetzungsziele, zur Einschätzung der Richtlinienwirkung als Standortfaktor und eine Gewichtung der künftigen Herausforderungen zur weiteren Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie gefragt.

4.5.1 Künftige Wichtigkeit der EG-DLR

Die Bedeutung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wird im Jahr 2010 aus Sicht der Kommunen geringer sein. Urteilten in der ersten Befragung 2008 noch die Hälfte der Befragten mit überwiegend wichtig (sehr wichtig / ziemlich wichtig), so sind es in der vorliegenden zweiten Befragung nur 39 %. Weitaus größer ist mit 51 % die Anzahl der Kommunen, welche die Bedeutung im Jahr 2010 als weniger wichtig erachten (+13 % gegenüber 2008). Die Zahl der Kommunen, welche die Bedeutung der Richtlinie künftig für gar nicht wichtig erachten, ist leicht auf 10 % gesunken (-2 %).

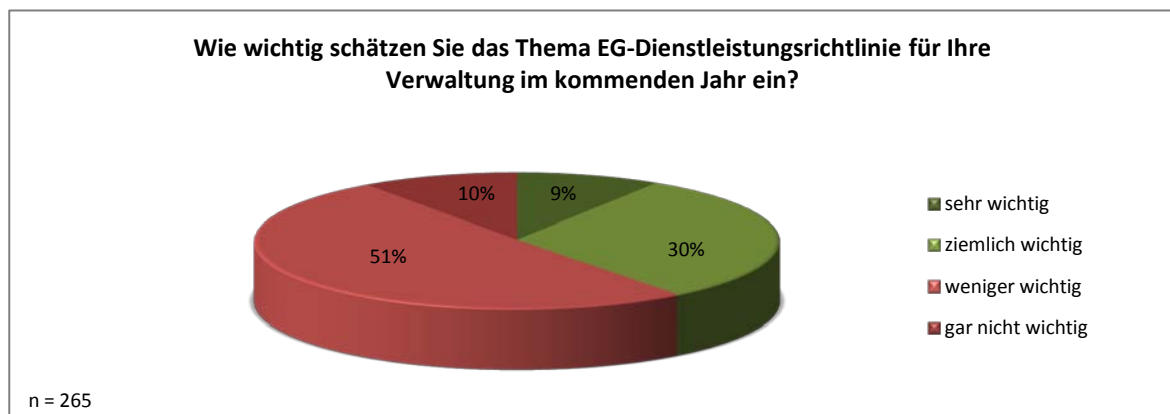


Abbildung 34: Einschätzung der Wichtigkeit der EG-DLR für das Jahr 2010

Die Bewertung der Wichtigkeit mit den Merkmalen „sehr wichtig“ und „ziemlich wichtig“ identifiziert sich je nach subjektivem Bearbeitungsstand der Kommunen leicht unterschiedlich: 12 % der Kommunen mit positivem Bearbeitungsstand (Richtlinie wird umgesetzt oder Umsetzung abgeschlossen), bewerten die Wichtigkeit im Jahr 2010 mit „sehr wichtig“. Kommunen mit unzureichendem Bearbeitungsstand (Umsetzung ist kein Thema, in Diskussion oder Durchführung von

Pilotprojekten) bewerten die Wichtigkeit nur zu 5 % mit „sehr wichtig“. Bei der Bewertung der Wichtigkeit mit „ziemlich wichtig“ kehrt sich dieses Verhältnis um: 26 % der Kommunen mit positivem Bearbeitungsstand und 37 % der Kommunen mit unzureichendem Bearbeitungsstand bewerten die Wichtigkeit im Jahr 2010 mit „sehr wichtig“. Die Bewertungen mit „weniger wichtig“ und „gar nicht wichtig“ unterscheiden sich indes kaum, wie nachfolgende Abbildung zeigt.

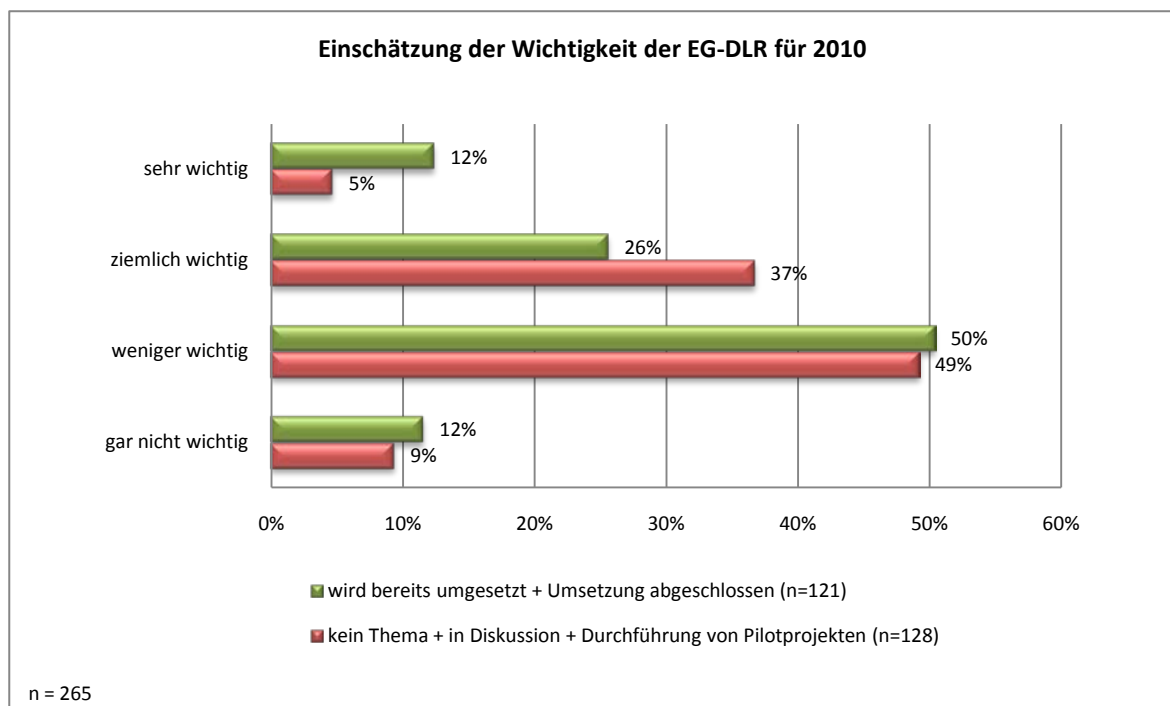


Abbildung 35: Bewertungsverteilung der Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010 nach Bearbeitungsstand der Richtlinie



Wenn auch geringe Bewertungsunterschiede im Bereich „sehr wichtig“ und „überwiegend wichtig“ zwischen den verschiedenen Bearbeitungsständen der Kommunen bestehen, so steht dennoch fest, dass aus Sicht der Kommunen die Wichtigkeit der EG-Dienstleistungsrichtlinie deutlich abnimmt: Knapp zwei Drittel aller Befragten schätzen die Wichtigkeit der Richtlinie nach dem Umsetzungsstichtag nur noch als gering ein. Angesichts des tatsächlichen Umsetzungsstandes (vgl. 4.3.3 *Umsetzungsstand der Pflichtbereiche zum Stichtag* und folgende Abschnitte ab Seite 42) kann die abschließende Wichtigkeitsbewertung der Kommunen als eindeutige Unterschätzung gedeutet werden.

4.5.2 Wichtigkeit der weitergehenden Umsetzungsziele

Ähnlich wie in der ersten Befragung zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde auch in der vorliegenden Studie nach der Einschätzung weitergehender Umsetzungsziele gefragt. In der ersten Studie wurde erfragt, wie realistisch die Zielerreichung eingeschätzt wird und in der vorliegenden Studie wurde erfragt, wie wichtig die Erreichung der jeweiligen Ziele eingeschätzt wird.

Von der Mehrzahl der Kommunen (76 %) wird die Optimierung von Geschäftsprozessen durch die Umsetzung der Richtlinie als überwiegend wichtig erachtet. Dieses Ziel bewertete auch in der ersten Studie 2008 die Mehrheit der Kommunen (67 %) als überwiegend realistisch erreichbar. Als überwiegend realistisch (2008 = 61 %) und in der aktuellen Studie überwiegend wichtig (67 %), wird indes auch eine stärkere Unternehmensorientierung angesehen.



Sehr unterschiedlich fällt jedoch die Bewertung der Bedeutung und der Zuversicht aus, durch die Umsetzung der Richtlinie eine eigene Zeitersparnis oder gar Bürokratieabbau zu erreichen: Obwohl in der vorliegenden Studie 67 % der Befragten dieses Ziel als überwiegend wichtig erachten, bewerteten die Teilnehmer der ersten Studie die Erreichbarkeit dieser Ziele noch mit 65 % als eher unrealistisch.

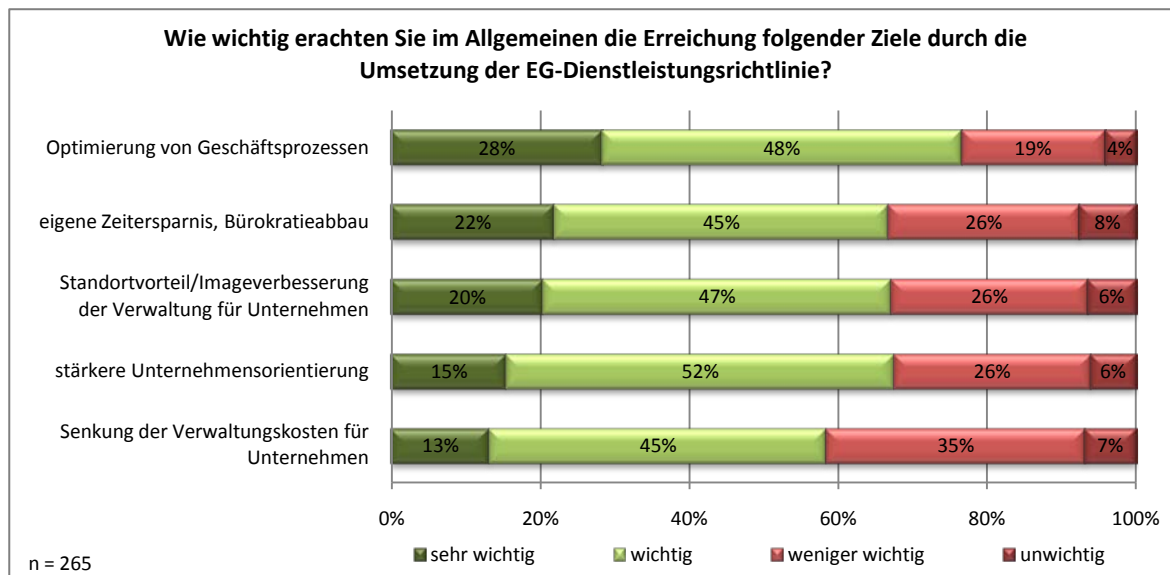


Abbildung 36: Bewertung von Zielen durch die Umsetzung der EG-DLR

Die jeweiligen Umsetzungsziele werden darüber hinaus auch in Abhängigkeit der subjektiven Bedeutung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in 2010 unterschiedlich eingeschätzt. Wie nachfolgende Abbildung 37 zeigt, bewerten Kommunen, welche

der Richtlinie auch in 2010 noch eine hohe Bedeutung beimessen, die jeweiligen Umsetzungsziele deutlich wichtiger als andere Kommunen.



Am deutlichsten wird der Unterschied bei der Bewertung der Imageverbesserung: Kommunen, welche der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie auch 2010 eine hohe Bedeutung beimessen, erachten auch eine Imageverbesserung der Verwaltung für Unternehmen sowie die Erreichung eines Standortvorteils als wichtig oder sehr wichtig (88 %). Kommunen, welche die Bedeutung der Richtlinie 2010 deutlich niedriger einschätzen, bewerten auch das Ziel der Imageverbesserung und des Standortvorteils deutlich geringer (-34 %).

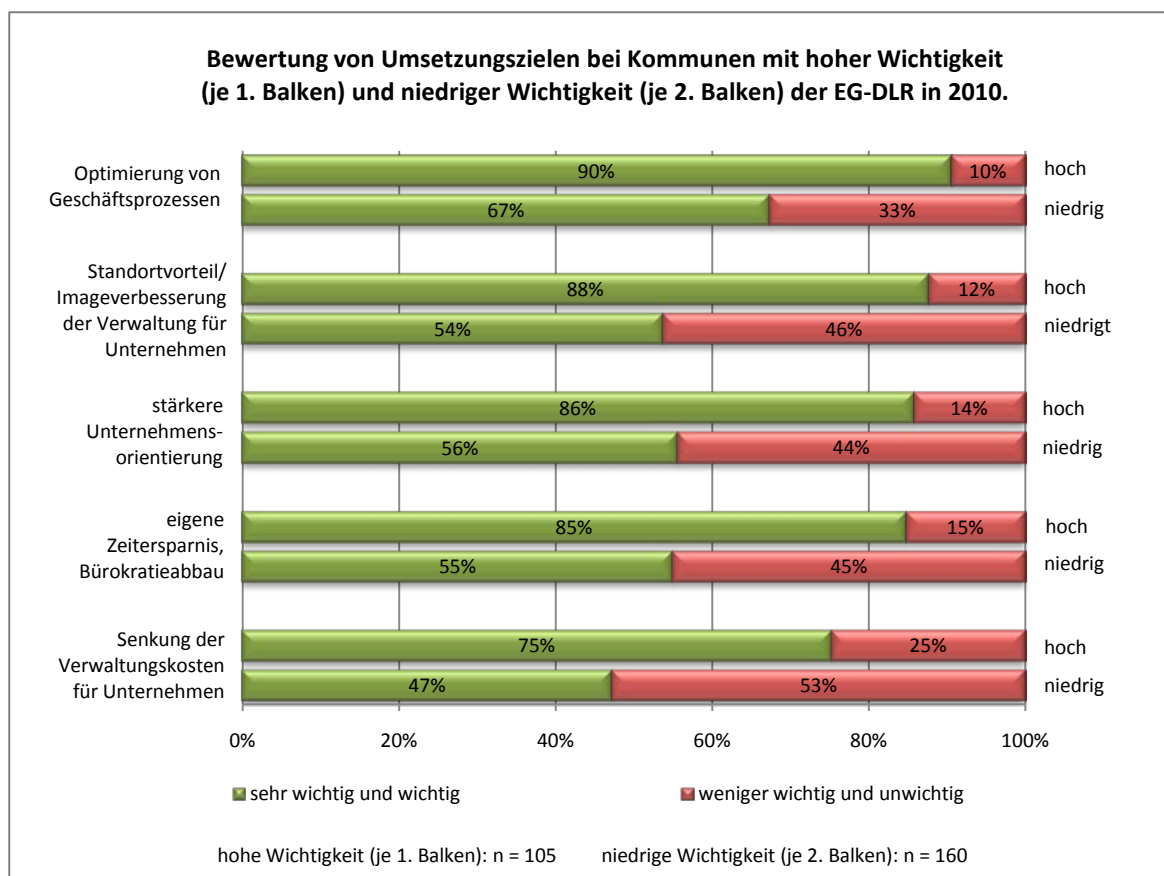


Abbildung 37: Bewertungsunterschiede von Umsetzungszielen nach Einschätzung der Wichtigkeit der EG-DLR im Jahr 2010



Interessant ist des Weiteren auch eine unterschiedliche Bewertung der prozessorientierten Umsetzungsziele. Geschäftsprozessoptimierung, Senkung der Verwaltungskosten und Bürokratieabbau stellen sinnvolle Ziele dar, die im Rahmen der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie erreicht werden können. In der Regel gelingt diese Optimierung jedoch nur mit einer prozessorientierten Kenntnis der

eigenen Verwaltungsabläufe. Folgerichtig bewerten auch Kommunen mit bereits vollzogener Prozessanalyse diese Ziele durchschnittlich rund 25 % positiver als Kommunen ohne bisherige Prozessbetrachtungen.

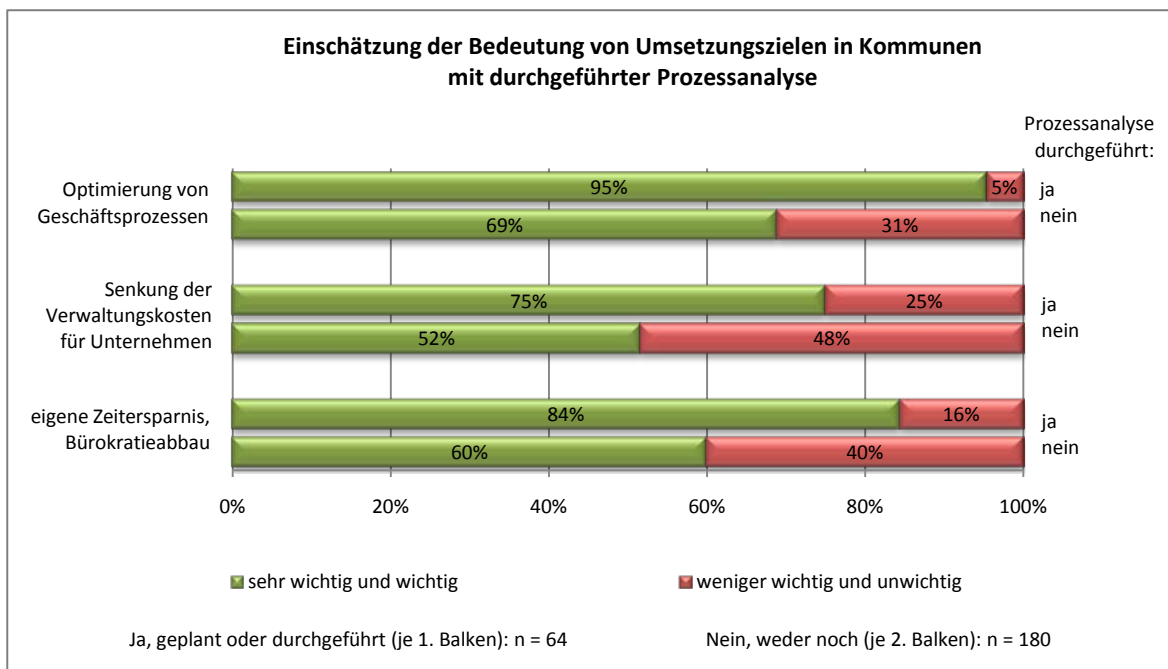


Abbildung 38: Bewertungsunterschiede bei prozessorientierten Umsetzungszielen

4.5.3 Einschätzung der EG-DLR-Umsetzung als Standortfaktor

Im Weiteren konnten die Kommunen in der vorliegenden Studie die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie als Standortfaktor bewerten: Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (54 %) sieht die Umsetzung der Richtlinie als einen Standortfaktor für Unternehmen. Lediglich 31 % verneinen diese Auffassung.

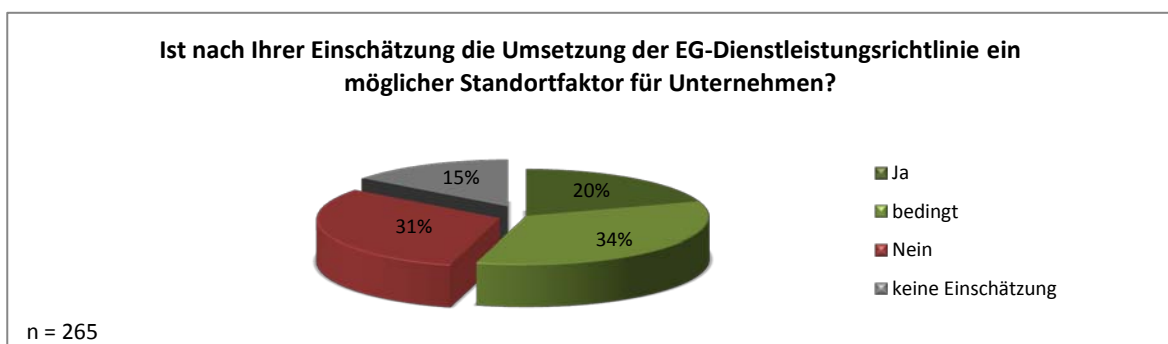


Abbildung 39: Umsetzung der Richtlinie als möglicher Standortfaktor

4.5.4 Gewichtung der künftigen Herausforderungen

Abschließend wurden die teilnehmenden Kommunen nach den größten Herausforderungen zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in ihrem Zuständigkeitsbereich befragt. Die häufigsten vier Nennungen waren hierbei die Befürchtung einer fehlenden Anwendungshäufigkeit, der enge Zeitrahmen und fehlende personelle Ressourcen zur Umsetzung sowie die Auswahl einer geeigneten technischen Lösung zur Realisierung der geforderten Angebote.

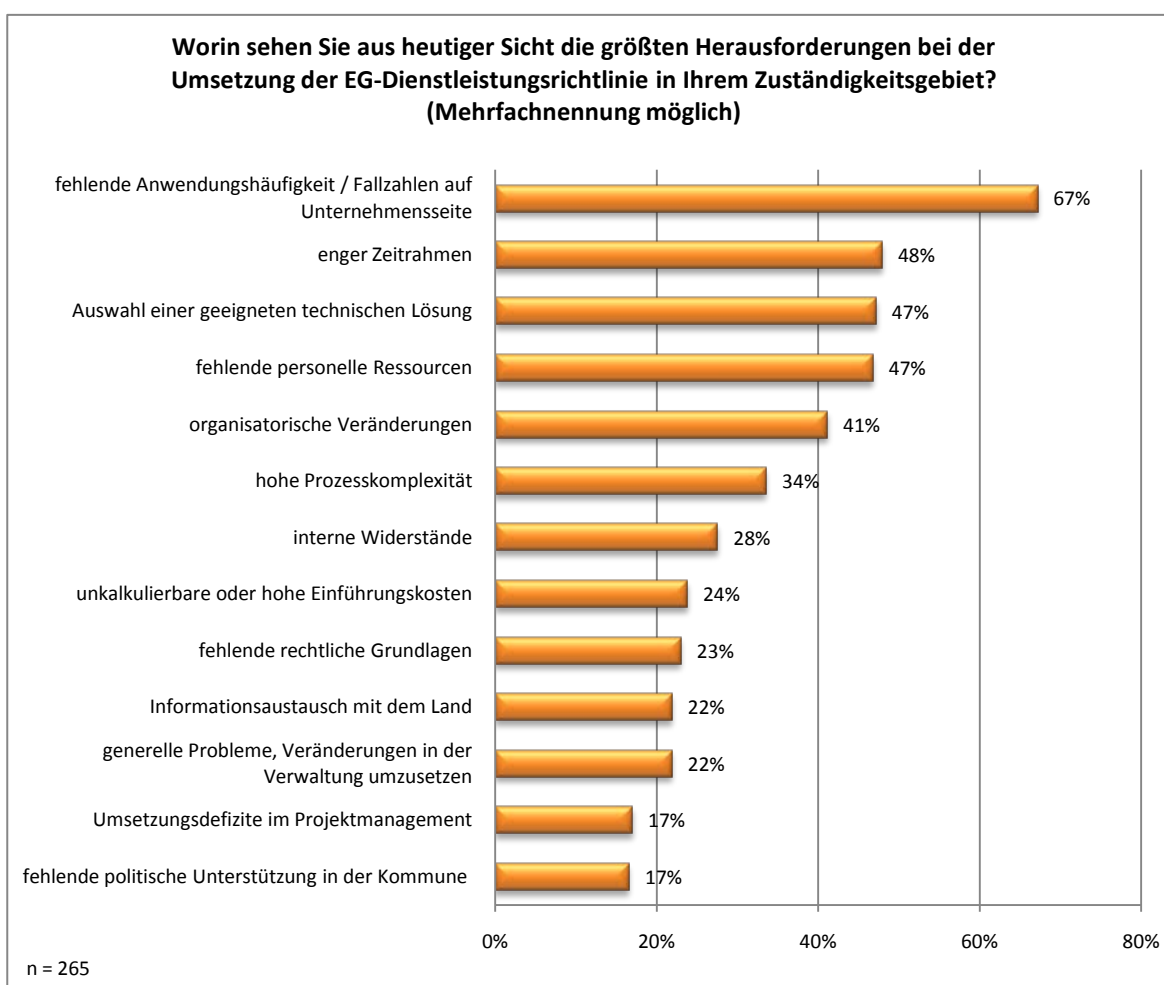


Abbildung 40: Herausforderungen zur Umsetzung

Auch in einer durchgeführten Analyse des Antwortverhaltens zwischen Kommunen mit subjektiv ausreichendem Umsetzungsstand und Kommunen mit subjektiv unzureichendem Umsetzungsstand (vgl. 4.2.1 *Stand der Umsetzung* ab Seite 30) gab es kaum Unterschiede. Lediglich bei den Herausforderungen „fehlende personelle Ressourcen“ und „organisatorische Veränderungen“ erfolgten knapp ein

Zehntel weniger Nennungen durch Kommunen mit einem subjektiv ausreichenden Umsetzungsstand.



Weitaus interessanter ist jedoch der Vergleich der angegebenen Herausforderungen zu den Angaben aus der ersten Studie im Jahr 2008: Die stärkste Veränderung (+30 %) ist die Wahrnehmung fehlender Fallzahlen als Herausforderung (vgl. 3.2.4 Herausforderungen bei der Umsetzung ab Seite 21 für nähere Hintergründe). Weiter gestiegen ist auch die Problemwahrnehmung „Auswahl einer geeigneten technischen Lösung“ (+10 %). Dagegen haben sich aus Sicht der Kommunen folgende Probleme reduziert: „Fehlende personelle Ressourcen“ (-13 %), der „Informationsaustausch mit dem Land“ (-9 %) und der „enge Zeitrahmen“ als Herausforderung (-6 %).

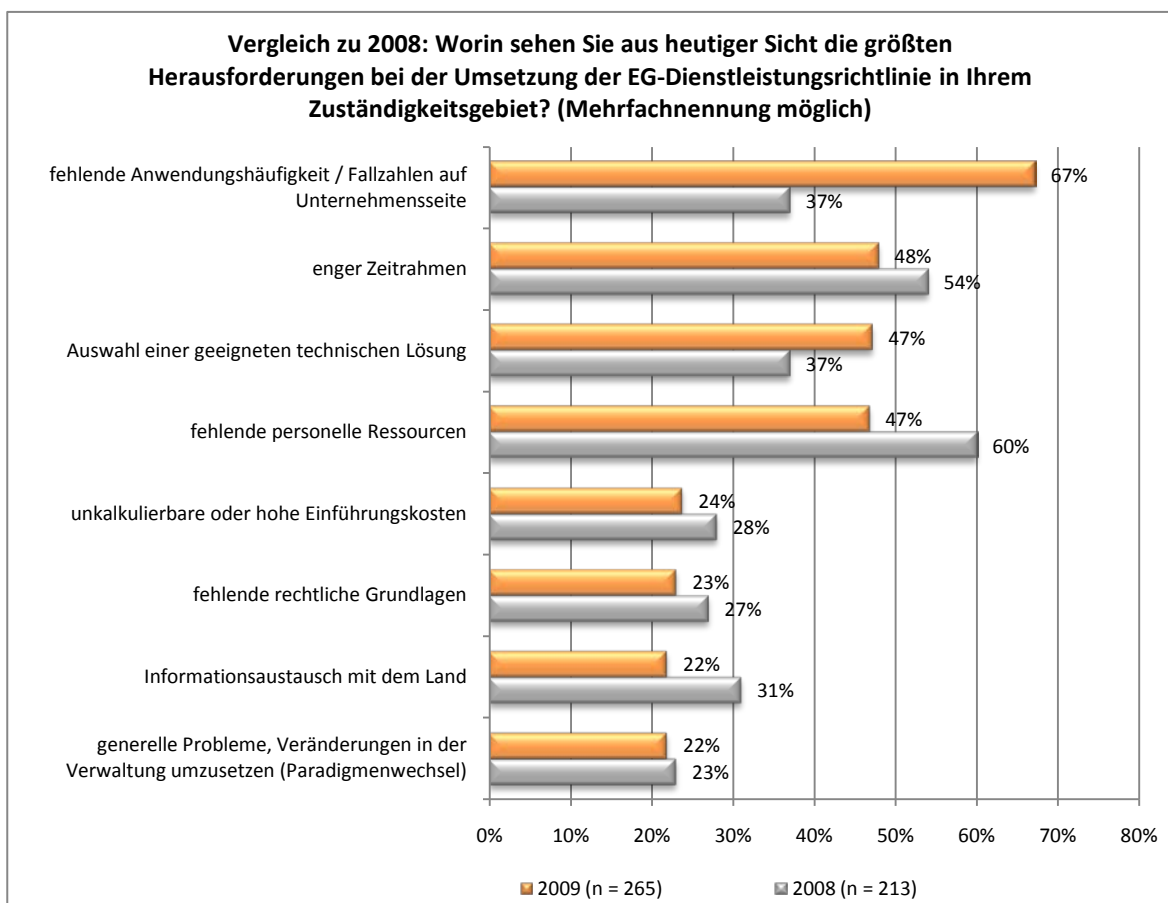


Abbildung 41: Herausforderungen zur Umsetzung im Vergleich zu 2008

5 Sonstige Ergebnisse der Nachbefragung

Wie bereits eingehend erläutert, wurde in der vorliegenden zweiten Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie eine *Ergänzende qualitative Nachbefragung* durchgeführt (siehe Abschnitt 2.2.2, ab Seite 5). Hierbei wurden folgende Themenkomplexe hinterfragt, welche bereits in die Erläuterung der vorhergehenden Abschnitte eingebunden wurden:

- Hinderungsgründe und *Herausforderungen bei der Umsetzung*, vgl. Abschnitt 3.2.4 ab Seite 21,
- *Zusammenarbeit mit den Landesverwaltungen*, vgl. Abschnitt 3.2.3 ab Seite 19,
- *Bedeutung von Prozessanalysen*, vgl. Abschnitt 3.3 ab Seite 23.

Darüber hinaus wurden die nachfolgenden drei weiteren Themenkomplexe qualitativ durch teilstandardisierte Interviews hinterfragt.

- Effekte der Reformumsetzung?
- Einbindung der Wirtschaftsförderungen?
- Bietet die EG-Dienstleistungsrichtlinie eine Chance zur Verwaltungsmodernisierung?
- Wie werden zur Umsetzung der Richtlinie materielle und personelle Ressourcen betrachtet?

Die bereichsübergreifenden Ergebnisse der letztgenannten Themenkomplexe werden im Anschluss näher erläutert.

5.1 Effekte durch die Reformumsetzung

Im Themenkomplex „Effekte der Reformumsetzung“ wurde vor allem hinterfragt, wie die Kommunen mit der Reformbewältigung bisher umgegangen sind. Unter anderem war es interessant zu erfahren, ob die Kommunen durch die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie eine Art „Lerneffekt“ zur Umsetzung derart komplexer Reformvorhaben entwickelt haben beziehungsweise, ob durch die Reformumsetzung Projekterfahrungen zur fortwährenden Nutzung gewonnen wurden.

Die qualitative Nachbefragung ergab, dass die Kommunen die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie eher als Einzelvorhaben sehen und keinen Nachnutzungseffekt für künftige Reformumsetzungen oder kleinere Reformprojekte ziehen.

Neben den bei einigen Kommunen bestehenden Umsetzungsleitfäden für die Einführung von E-Government wurden während der bisherigen Projektzeit weder Handbücher bzw. Handlungsleitfäden zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie erstellt, noch wurden anderweitige Instrumente zur weitergehenden Projektgestaltung in der Öffentlichen Verwaltung (weiter-) entwickelt. Eine Kommune wies in diesem Zusammenhang auf die bisher sehr nützlichen Leitfäden und Empfehlungen der KGSt hin, welche auch im Zuge der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie hilfreich waren. Dennoch agierten zumindest die befragten Kommunen der qualitativen Nachbefragung mehrheitlich, wie im nachfolgenden Zitat beschrieben:

„Man weiß, da kommt irgendwas ... und dann sucht man sich jemanden aus, der dafür zuständig ist. Und dann heißt es: Mach mal.“



Dennoch kann nicht behauptet werden, dass die Kommunen die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie aus organisatorischer Sicht nicht ernst genug nehmen. Immerhin bestätigten knapp zwei Drittel der qualitativ Befragten, dass die Umsetzung der Richtlinie in Ihrer Verwaltung als „Chefsache“ betrachtet wird.

5.2 Einbindung der Wirtschaftsförderungen

Die Einbindung der Wirtschaftsförderung in den Umsetzungsprozess der EG-Dienstleistungsrichtlinie spielt für mehr als zwei Drittel der Befragten eine wichtige Rolle. Einige wenige Kommunen haben dabei sogar die Projektverantwortung für die Umsetzung der Richtlinie in die Wirtschaftsförderung abgegeben.



Darüber hinaus planen knapp ein Drittel der qualitativ befragten Kommunen die lokale Wirtschaftsförderung zum sogenannten „kleinen Einheitlichen Ansprechpartner“ auszubauen. Hierbei fungiert die Wirtschaftsförderung als direkter Ansprechpartner der zuständigen Stelle (der Kommunalverwaltung) gegenüber dem offiziell benannten beziehungsweise verorteten Einheitlichen Ansprechpartner im jeweiligen Bundesland. Des Weiteren wird die Wirtschaftsförderung in diesen Fällen zum direkten Ansprechpartner und „Kümmerer“ der Kommunalverwaltung für Direktansprachen durch lokale Unternehmen und Investoren.

5.3 Chance zur Verwaltungsmodernisierung

Wie die qualitativen Interviews weiter bestätigt haben, sehen knapp drei Viertel der kommunalen Verantwortlichen die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie als Chance zur internen Verwaltungsmodernisierung. Dabei ist vor allem erkennbar, dass der Wille zur Integration der bisherigen Modernisierungsbestrebungen vorhanden ist.

Zur tatsächlichen Verwaltungsmodernisierung wird jedoch die richtlinienrelevante Zusammenarbeit über die Organisationsgrenzen hinweg, als größtes Problem der Verwaltungsreform betrachtet. Als weiteres Hemmnis wurde in den geführten Interviews das zögerliche Vorgehen der mittleren Führungsebene innerhalb der eigenen Verwaltung bei der Umsetzung zum Ausdruck gebracht.

Nahezu einig sind sich die Kommunen über die Bedeutung der EG-Dienstleistungsrichtlinie für den Fortschritt im Bereich des E-Governments, wie es ein kommunaler Vertreter beispielhaft beschrieben hat:

„Die EG-DLR ist zweifelsohne der bislang größte Treiber für E-Government, da elektronische Prozesse erstmalig per Gesetz fest- und vorgeschrieben werden. Dies ist somit auch eine große Chance für die Verwaltungsmodernisierung, um nämlich die damit einhergehenden Prozesse neu zu gestalten, die Anpassung der Informationstechnologie an die neuen Gegebenheiten und den Umgang mit einer neuen Möglichkeit von Verwaltungshandeln zu erproben. Nur ein positiver Start in die EG-DLR bringt diese Chancen mit sich. Andernfalls werden E-Government-Prozesse als zusätzlicher Aufwand betrachtet und mehr dagegen also dafür agiert.“

5.4 Ressourcenbetrachtungen

Komplexe Reformvorhaben, wie die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, belasten zusehends die knapp bestückten Haushaltskassen. Enorme Investitionen werden vor allem in technische Infrastrukturen notwendig und auch der personelle Aufwand (Manntage und Qualifizierung) komplexer Reformvorhaben wird oft unterschätzt. Daher wurde in der qualitativen Nachbefragung erörtert, ob Kommu-

nen die Dimensionen des personellen und finanziellen Ressourcenverbrauchs nachvollziehbar und messbar machen.

Die Grundaussage der interviewgestützten Nachbefragung zur Ressourcenverbrauchsmessung war, dass die Kosten für Reformvorhaben zwar in die Finanzplanung als laufende Kosten einberechnet werden, aber letztendlich keine echte Kostenmessung durchgeführt wird – weder personell, noch materiell. Die Kosten für Reformumsetzungen werden als normale Verwaltungsarbeit aufgefasst und nicht gesondert gemessen.

Darüber hinaus wurde von einigen Kommunen der enorme Kostenblock durch IT-Investitionen beklagt. Auch wenn zur Standardisierung des E-Governments zukunftsweisende Aktivitäten auf allen Verwaltungsebenen vorangetrieben werden, können die Kommunen noch nicht ausreichend davon profitieren und die bereits auf Bundes- und Landesebene genutzten E-Government-Standards etablieren. So belasten auch weiterhin die zum Teil unstrukturierte und bisher wenig standardisierte Einführung von E-Government-Funktionalitäten die Haushalte überdurchschnittlich. Das folgende Zitat veranschaulicht hierzu das Stimmungsbild auf der kommunalen Ebene:

„Wenn es im Bereich des E-Government Standards gäbe, wären die Kosten geringer. Aber die Leute fangen erstmal an zu reformieren und stellen dann fest, dass sie verschiedene Wege gehen: Auch und aufgrund unterschiedlicher Standards. Das verursacht die enormen Kosten.“



Im Bereich der Qualifikationen wurde ein drastisches Gefälle zwischen großen und kleineren Kommunen deutlich. Während größere Kommunen mit mehr als 80.000 Einwohnern vor allem Probleme in der Motivation der Mitarbeiter für etwaige Reformumsetzungen sehen, beklagen kleinere Kommunen ein zum Teil ungenügendes Qualifikationsniveau ihrer Mitarbeiter im Umgang mit Informationstechnologien. Diese kleineren Verwaltungen sind vor allem auf Hilfe im interkommunalen Erfahrungsaustausch und durch den projektbezogenen Zusammenschluss mit anderen Kommunen angewiesen, um die enormen Herausforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie zu bewältigen.

6 Handlungsempfehlungen

Wer den ersten Teil der Studie aus dem Jahre 2008 aufmerksam verfolgt hat, wird sich vielleicht noch an die Empfehlungen aus dem letzten Jahr erinnern, die sich - sehr verkürzt formuliert – auf insgesamt sechs Bereiche ausgerichtet haben:

- ☞ Die hierarchische hohe Aufhängung des Projektes („Chefaufgabe“),
- ☞ das Verstehen der Chancen für den Wirtschaftsstandort und der damit einhergehenden intrinsischen Motivation für das Projekt,
- ☞ die Gestaltung eines Bewusstseinswandels für die Elemente der Pflichtumsetzung,
- ☞ die Herstellung von Handlungsklarheit (vs. verschwommener Projektideen),
- ☞ die Personalqualifizierung sowie abschließend
- ☞ die Empfehlung nach einem gemeinsamen Handeln aller administrativen Ebenen.

Diese Empfehlungen wurden damals natürlich mit der Ausrichtung der Zielerreichung der EG-Dienstleistungsrichtlinie noch bis zum 28.12.2009 abgeleitet. Inzwischen ist der Termin verstrichen und es ist deutlich geworden, dass das Ziel zumindest auf kommunaler Ebene flächendeckend noch nicht vollständig erreicht worden ist.

Diese Feststellung zeigt, dass die Ziele noch nicht vollständig erreicht wurden. Auch die Probleme haben sich nach einem Jahr Projektbeschäftigung kaum verändert oder zeigen sich maximal in ihrer Intensität leicht abgeschwächt. Deutlich in den Vordergrund der Problempertzeption hat sich zusätzlich die geringe Nachfrage seitens der Unternehmen gedrängt, die ebenfalls kaum motivationsfördernd für das Gesamtprojekt gewesen sein dürfte. In einigen Kommunen ist die Anfrage nach entsprechenden digitalen Verwaltungsdienstleistungen bislang sehr gering ausgefallen bis nicht vorhanden, was jedoch keine Seltenheit bei der Einführung neuer Dienstleistungsangebote darstellt. So ist es verständlich, dass das Projekt „EG-Dienstleistungsrichtlinie“ nicht mehr auf den vorderen Plätzen der kommunalen Agenda steht:

„Dem Thema (EG-DLR) wird bislang wenig Bedeutung zugemessen, weswegen es weder personelle noch materielle Unterstützung gibt. (...) Der endgültige Bedarf nach der Einführung wird sich wohl erst mit der Zeit herauskristallisieren, wenn erste Fallzahlen bekannt sind.“

Die Überlegung, welche **grundlegenden Empfehlungen** angesichts der vorliegenden Ergebnisse ausgesprochen werden können, ist nicht schwierig. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie ist eine gesetzliche Verpflichtung, deren Anforderungen genügt werden muss. Nach den ermittelten Ergebnissen besteht allerdings noch in einigen Bereichen Nachholbedarf, der innerhalb eines angemessenen Nachbesserungszeitraums umgesetzt werden muss. Angebot und Nachfrage werden sich dann automatisch regulieren. Da, wo die Automatik auf sich warten lässt, müssen unterstützende Mechanismen greifen.

Weitergehend können wir an dieser Stelle folgende Empfehlungen unter den heutigen Rahmenbedingungen und dem heutigen Entwicklungsstand als sinnvoll ansehen:

1. Die verstärkte **Nutzung von konkreten „Best-Practices“** könnte den Kommunen helfen die Ziele der EG-Dienstleistungsrichtlinie besser aus der abstrakten Forderung heraus zu lösen. Hierfür gilt es, die erfolgreichen Lösungen zu identifizieren und zu kommunizieren, um die notwendige Transparenz zu schaffen. Damit wäre nochmals auch eine konkrete Empfehlung aus dem Jahr 2009 aufgenommen, bei der es um die Konkretisierung von Projektumsetzungen und die Schaffung konkreter Anleitungen ging.
2. In diesem Sinne ist die zweite Empfehlung darauf ausgerichtet, den Kommunen mit bislang unzureichender Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie **Hilfestellungen** durch technische Vorlagen einerseits und konzeptionellen Grundlagen und Hinweise andererseits zu geben. Die Erfahrung erfolgreicher Kommunen zeigt, dass in derart komplexen Veränderungsprozessen ein außenstehender Moderator wertvollere Hilfestellungen geben kann als ein involvierter Akteur im Prozess der Umsetzung. Darüber hinaus muss auch überlegt werden, ob die Kommunen dieses Projekt ohne zusätzliche materielle Ressourcen bewerkstelligen können, insbesondere dann, wenn der Aufbau technischer Infrastrukturen noch erforderlich wird.
3. Schon in 2009 wurde empfohlen, in die umfassende (informationstechnische) **Qualifizierung des eigenen Personals** zu investieren. Ganz speziell werden Teamfähigkeit, Projektmanagement, Prozessdenken und methodische Kompetenz im Change Management entscheidende Voraussetzungen dafür sein, inwieweit es gelingt, die erforderliche Rolle der jeweiligen Kommune im Rahmen der zukünftigen Netzwerk-Verwaltung mit vielen Partnern erfolgreich einzunehmen.

4. Darüber hinaus bedarf die **strategische Ausrichtung** in den Kommunen offensichtlich ebenfalls eines grundlegenden Wandels. So verständlich die Klage über die derzeit schwierige Situation in den Kommunen auch ist und so vielfältige, auch gesetzliche Anforderungen auf die Kommunen einwirken, umso wichtiger ist es jetzt, dass trotz des Nachholbedarfs in der Umsetzung, die Chancen dieses Projektes weiter ausgebaut werden. Hier ist nach den Ergebnissen der Studie die administrative und politische Führung dazu angehalten, die richtigen Entscheidungen zu treffen und vor allem die wichtigen Punkte auf der Agenda des kommunalen Handelns zu halten.
5. Nicht zuletzt fehlt dem Projekt „Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“ auch eine stärkere Nutzung des Angebots durch die Unternehmen. Durch begleitende **Marketing-Konzepte** der Wirtschaftsförderungen kann es gelingen, interessierte Unternehmen von den neuen Möglichkeiten zu überzeugen und die Vorteile (z. B. Zeit- und Kostenersparnis) für die Unternehmen vor Ort deutlicher zu machen. Der stete und - wie sich heute zeigt - unglücklich gewählte Verweis auf den „portugiesischen Friseur“, der bei seiner Ansiedlung in Deutschland nicht benachteiligt werden darf, hat offensichtlich viele Verantwortliche dazu veranlasst, die eigentlichen Zielstellungen nicht ernst genug zu nehmen beziehungsweise die Umsetzungspriorität für eine vermeintliche Minderheitenlösung abzustufen.
6. Der erneute Hinweis auf die **großen Chancen für den eigenen Wirtschaftsstandort** soll die Empfehlungen dieser Studie abrunden. Denn die Umsetzungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie wirken direkt und sofort auch auf die eigenen Unternehmen, deren Belange und Dienstleistungsanforderungen nun viel strukturierter, schneller und service-orientierter begegnet werden kann – ein **Standortvorteil** durch die Verwaltungen, der sich in Zukunft erheblich mehr auswirken dürfte als bislang.




7 Zusammenfassung und Ausblick

Auch im zweiten Jahr der Befragung zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie kann festgehalten werden, dass der Umsetzungsstand in der deutschen Kommunalverwaltung den Gesamtumfang der Anforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie noch nicht vollständig gerecht wird. Dass die Umsetzung dennoch möglich ist, beweisen einzelne Kommunen mit einer bereits abgeschlossenen Umsetzung.

Für eine Vielzahl von Kommunen wird jedoch wie erwartet auch das Jahr 2010 ein „Umsetzungsjahr“. In den meisten Fällen werden die Öffentlichen Verwaltungen auch nach dem Stichtag zur Umsetzung der Richtlinie zahlreiche Hürden zu überwinden haben, um den Pflichtenforderungen der Richtlinie gerecht zu werden.

Die Hochschule Harz und die MATERNA GmbH wollen mit Veröffentlichung des vorliegenden Abschlussberichtes erneut einen Beitrag leisten, um den komplexen Umsetzungsprozess für die Kommunen transparenter zu machen.

Als Fazit des Abschlussberichtes der zweiten gemeinsamen Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie von der Hochschule Harz und der MATERNA GmbH können folgende Hauptaussagen festgehalten werden:

-  Es kann festgestellt werden, dass die Kommunen auf einem guten Weg sind, aber dennoch den Anforderungen der EG-Dienstleistungsrichtlinie nur teilweise gerecht werden. Nur wenige Kommunen sind in der Lage, alle umsetzungsrelevanten Voraussetzungen zu erfüllen. Ein großer Teil der Kommunen zeigt selbst an, dass die bisherigen Maßnahmen und Aktivitäten und damit der Umsetzungsstand zum Stichtag nicht ausreichend sind.
-  Trotz der vielfach noch nicht erreichten Ziele ist die Einschätzung der Bedeutung und der Relevanz der EG-Dienstleistungsrichtlinie schon wieder rückläufig. Hier stehen die umsetzungsverantwortlichen Behörden vor der Herausforderung, die Umsetzungsdynamik aktiv zu halten.
-  Die teils schwierige Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie verweist auf einige Verbesserungspotenziale für die Kommunikation und Interaktion der staatlichen und kommunalen Ebenen (inter-administrativ). Aber auch innerhalb der Institutionen selbst (intra-administrativ) kann ein verbesserter Umgang mit interdisziplinären Projekten und Fragestellungen wichtige Impulse geben. Gerade hier werden sich für die Zukunft wichtige Reformfelder entwickeln.

- ☞ Finanz- und Ressourcenprobleme scheinen die Kommunen merklich in ihrem Handlungsspielraum einzuschränken. Schon jetzt wird die EG-Dienstleistungsrichtlinie von einem Großteil der Befragten nicht mehr als relevantes Projekt wahrgenommen. Dies ist insofern sehr kritisch, als dass diese Aktivitäten ja gerade als Standort- und Wirtschaftsfaktor auf die Stärkung des Standorts und damit der finanziellen Grundlagen der Kommune zielen. Doch leider werden sich diese Auswirkungen angesichts der zukünftig zu erwartenden finanziellen Entwicklungen wohl noch ausprägen.
- ☞ Es bleibt abzuwarten, ob rechtliche und administrative Konsequenzen folgen werden. Anstelle von Sanktionen sollten hier konkrete Umsetzungshilfen geschaffen werden (siehe *Handlungsempfehlungen* im Abschnitt 6).

Angesichts der aktuellen Situation wird es sehr spannend, ob und inwieweit sich eine „**nachterminliche Dynamik**“ entwickeln kann, bei der die noch vorhandenen Umsetzungslücken geschlossen werden können. Die Hochschule Harz und die MATERNA GmbH werden diese Entwicklungen auch künftig begleitend weiterverfolgen.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei allen Kommunen, die sich an der Studie beteiligt und durch Ihre Angaben die Aussagekraft der Ergebnisse gestärkt haben. Unter der Internetadresse www.eu-dlr-studie.de haben alle Kommunen auch in den kommenden Befragungen die Möglichkeit sich zu beteiligen. Für diese Unterstützung möchten wir uns bereits im Voraus bei Ihnen bedanken.

Ebenso würden wir uns über Ihr Feedback freuen: Inhaltliche Anmerkungen oder Anregungen zur Studie richten Sie bitte an eu-dlr@materna.de.

Kurzprofil der Projektpartner

*MATERNA GmbH
Information & Communications*

MATERNA zählt zu den führenden, unabhängigen IT-Dienstleistern in Europa und beschäftigt mehr als 1.300 Mitarbeiter. Zu den Kunden der MATERNA GmbH zählen zahlreiche Groß- und mittelständische Unternehmen sowie öffentliche Verwaltungen. Die angebotenen Lösungen optimieren IT-gestützte Geschäftsprozesse in den Segmenten IT-Management, Geschäftsanwendungen für Unternehmen und Fachanwendungen für die öffentliche Verwaltung. Das Dienstleistungspaket besteht aus den Modulen Prozess- und Technologieberatung, Konzeption, Implementierung, Integration, Wartung und Trainings.

*Hochschule Harz (FH), FB Verwaltungswissenschaften
Forschungsprojekt Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)*

Der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz (FH) in Halberstadt (Sachsen-Anhalt) bildet seit 1998 für den gehobenen, nicht-technischen Verwaltungsdienst aus. Hierfür werden seit 2008 vier akkreditierte Bachelor-Studiengänge angeboten, mit derzeit über 1.030 Studierenden. Die Hochschule Harz beschäftigt sich darüber hinaus intensiv auch mit der angewandten und praktischen Forschung, z.B. mit dem Forschungsprojekt Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa), welches die Unterstützung der Studie zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie maßgeblich leistet.

Mitwirkende

Hochschule Harz

André Göbel – Planung, Durchführung und Auswertung

Jürgen Stember – Wissenschaftliche Leitung

Wir danken den studentischen Hilfskräften Emanuel Hesse, Tobias Hunger und Susanne Michaelis für Ihre tatkräftige Unterstützung in der technischen Betreuung und qualitativen Nachbefragung.

MATERNA GmbH

Rabea Grebe – Projektleitung

Andrea Siwek-Schmidt – Konzeption und Koordination

Impressum

Die Herausgeber

MATERNA GmbH Information & Communications

Voßkuhle 37, 44141 Dortmund

Tel.: 02 31 / 55 99-160

Fax: 02 31 / 55 99-165

E-Mail: marketing@materna.de

WWW: <http://www.materna.de>

Hochschule Harz (FH), Fachbereich Verwaltungswissenschaften

Forschungsprojekt „Digitales Wirtschaftsförderungsmanagement (DiWiMa)“

Domplatz 16, 38820 Halberstadt

Tel.: 0 39 43 / 659-400

Fax: 0 39 43 / 659-499

E-Mail: egov@hs-harz.de

WWW: <http://egov.hs-harz.de>

Alle Rechte an dieser Studie verbleiben bei der MATERNA GmbH und der Hochschule Harz (FH).

Die Bezugnahme auf die unveränderte Studie oder Teile davon ist bei Angabe der Quelle zulässig.

Die Verwendung der Studie oder Teilen davon zu werblichen Zwecken ist ausschließlich der MATERNA GmbH und der Hochschule Harz (FH) als den Inhabern aller Rechte gestattet.