

Martin Rost

User-Centric-Workflow für den EAP

Das etwas andere Modell vom Einheitlichen Ansprechpartner

In diesem Beitrag wird ein bislang in der Diskussion über die Gestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners (EAP) nicht betrachtetes Konzept vorgestellt. Dieses Konzept erfüllt die rechtlichen Anforderungen des Verfahrensrechts und des Datenschutzes. Obendrein stellt es für den Betreiber des EAP vermutlich die wirtschaftlichste und für die Antragsteller absehbar die sicherste Lösung dar. Die Kernidee besteht darin, den Antragsteller nicht erst beim EAP sondern bereits auf dessen PC in den Beantragungs-Workflow einzupassen. Im Nebeneffekt wird dadurch eine sichere Infrastruktur zur vermutlich ohnehin unvermeidlichen Direktkommunikation mit den Verwaltungen bereitgestellt.

Einleitung

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) gilt als eine der bedeutendsten Rechtsakte der Europäischen Union, sie ist zum beherrschenden Thema in der deutschen Verwaltung geworden. Besondere Aufmerksamkeit beansprucht die Ausgestaltung des von der EU-DLR geforderten Einheitlichen Ansprechpartners (EAP). Zum EAP wurden inzwischen erste rechtliche Einschätzungen, Konzepte und Modelle vorgelegt. Die in diesem Beitrag vorgestellte Lösung führt den Antragsteller auf dessen Client-PC durch den Prozess. Dies geschieht dadurch, indem die Anweisungskette des Workflows, mit dem sämtliche Bescheide abgestimmt erlangt werden sollen, vom EAP, der diese Anweisungskette für den Antragsteller aufgrund der Informationen aus den Behörden anfertigt, an die Clientsoftware des Antragstellers delegiert und ausgeführt wird. Da-

mit hat der Antragsteller die Kontrolle über das Sicherheitsniveau für seine Dokumente und Daten, die er typischerweise ohnehin zentral bei sich, oder bei einem von ihm beauftragten Dienstleister, vorhält.

Die aktuelle Situation

Seit der Verabschiedung der EU-DLR vom 28.12.2006 ist inzwischen allseits bekannt, welche Rolle der Einheitliche Ansprechpartner (EAP) und das Internal Market Information System (IMI) bei der Beantragung gewerblicher Genehmigungsverfahren, die aus ganz Europa elektronisch eintreffen können, einnehmen sollen.¹ Man hat nicht nur die Provokation der Genehmigungsfiktion vor Augen; man hat auch davon gehört, dass Verwaltungen angefangen haben, ihre Geschäftsprozesse zu beschreiben als Voraussetzung für eine verbesserte technische Unterstützung innerhalb der Abteilungen einer Verwaltung bzw. zwischen den Verwaltungen und dem EAP. Und mit Bezug zum geforderten Normen-Screening heißt es, dass bis zu 50.000 Gesetze und Verordnungen

zu sichten und zu richten seien.² Die anstehende Transformation der Regeln der EU-DLR in das jeweilige Landesverwaltungsrecht gilt als anspruchsvoll. Erste Entwürfe kursieren bereits, der Abstimmungsbedarf zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist entsprechend groß, insbesondere dort, wo zusätzlich E-Government-Gesetze installiert werden sollen. Ein Gelingen all dieser Transformationen und Anpassungen ist Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der neu zugeschnittenen, technisierten Verfahren in den Verwaltungen sowie der erst noch aufzubauenden Organisation für den EAP.

Der EAP als Vermittler

Technisch stellt man sich den EAP üblicherweise so vor, dass der EAP als Vermittler zwischen dem Dienstleister, der per Internet seinen Antrag über das Web-Portal des EAP bearbeiten lassen möchte, und den verschiedenen Behörden eingeschaltet wird. Die Frage ist dann, welche Unterstützungsleistungen der EAP gegenüber dem Antrag stellenden Dienstleister aus dieser mächtigen Position heraus er-



Martin Rost

Mitarbeiter im Technikreferat des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein

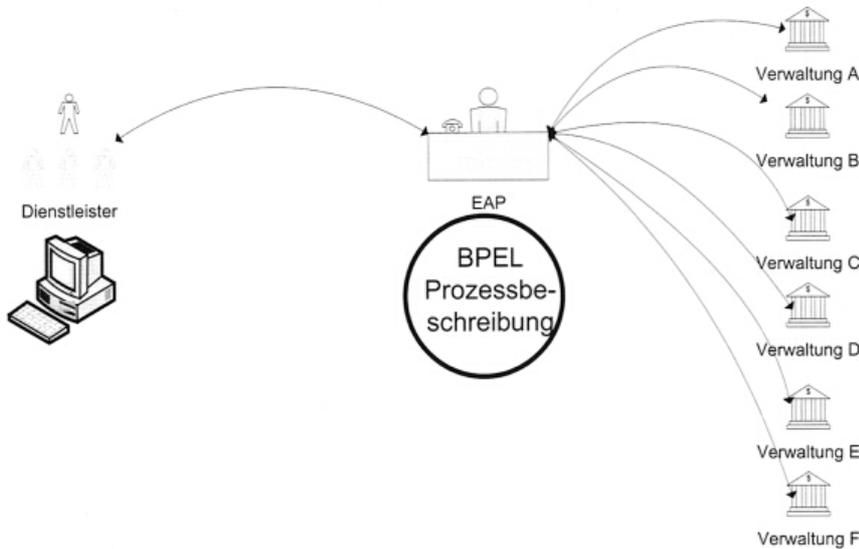
E-Mail:

martin.rost@datenschutzzentrum.de

¹ Für den Einstieg in das Thema EU-DLR und speziell des EAP seien als erster Anlaufpunkt die Webseiten des Deutschland-Online-Projekts empfohlen: <http://www.deutschland-online.de/>

² Eine erste Reflexion in fünf Thesen auf die in den vielen Konferenzen zur EU-DLR immer wieder vorgebrachten Urteile und Argumente findet sich bei Wind 2008.

Abb. 1 | EAP in der Vermittlungsposition, verfügt über alle Workflow-Beschreibungen und Anweisungen in BPEL



bringen können soll unter der Maßgabe, dadurch die Produktivität, Effizienz und Transparenz von Verwaltungsverfahren zu verbessern. Bei diesem Thema verfolgt jedes Bundesland eigene Vorstellungen. Aus dieser Not heraus geboren werden verschiedene Modelle diskutiert (vgl. Ziekow et al. 2006, Bund-Länder-Ausschuss 2007, Schliesky et al. 2008, Lucke et al. 2008). Unterschieden wird zum Beispiel zwischen dem „Minimalmodell“ oder „engen Modell“ einer bloßen Informations- und Vermittlungstätigkeit des EAP, einem „weiten Modell“ mit einer weitgehenden Entscheidungskompetenz sowie einem „Modell der Mitte“ mit einem EAP als „Verfahrensmittler“ (vgl. Lunch 2008). Weitgehend einig sind sich die Interpretationen darin – und das entspricht schlicht den Regelungen der EU-DLR –, dass die bislang bestehenden Zuständigkeiten der Verwaltungen durch den EAP unangetastet bleiben sollen.³

► **Wie auch immer der EAP konkret ausgestaltet wird, rechnet man – aufgrund der gesteigerten Transparenz dessen, was eine Verwaltung macht sowie der von der EU-DLR vorgesehenen Genehmigungsfiktion – mit einer Modernisierung, Technisierung, ja Automati-**

sierung oder gar Industrialisierung der Verwaltungsorganisationen.⁴

Der rechtlich und organisatorisch zu lösende Kernkonflikt fokussiert dabei in der Frage, inwieweit der EAP inhaltlich auf die Daten eines Antragstellers zugreifen können muss. Aus einer verfahrensrechtlichen und datenschutzrechtlichen Perspektive kann dabei nur gelten, dass ein Zugriff auf die Daten, zumal ohne Zuständigkeit, bei freundlichster Interpretation nur minimal invasiv ausfallen darf. Und dann ist ein Modell des EAP, in dem vorgesehen ist, dass der EAP seinen Antragstellern sogar einen Dokumenten-Safe zur Verfügung stellen soll, sicherheitstechnisch überaus aufwändig, anspruchsvoll und deshalb im realen Betrieb nicht zuletzt teuer. Im Dokumenten-Safe sollen alle personenbezogenen Daten sowie die für den Bearbeitungsprozess relevanten Dokument-Dateien gespeichert werden und den beteiligten Verwaltungen obendrein ein Zugriff auf diese eingeräumt werden können. Die datenschutztechnische Herausforderung besteht dann darin, den Nutzer bzw. den Antragsteller vor dem

EAP als Betreiber des Safes zu schützen, wobei der EAP wiederum beispielsweise die komplizierte Verwaltung von Zertifikaten, das Signieren und Verschlüsseln bzw. die Prüfung von Signaturen und das Entschlüsseln übernehmen soll. Und das alles muss revisionssicher bzw. beweisfest dokumentiert geschehen, um in Konfliktfällen bestehen zu können. Das setzt eine aufwändige Aktenführung auf Seiten des EAP, also den Aufbau und Betrieb einer aufwändigen Bürokratie, voraus.

Diese klar absehbaren Komplikationen träten dann nicht auf, wenn die eigentliche „Genehmigungs-Interaktion“ zwischen dem Antragsteller und den Behörden ohne Zwischenschaltung des EAP erfolgte und der EAP sich allgemein auf die Pflege und, in den konkreten Antragsverfahren, auf das Monitoring der Prozesse konzentrierte. Und hier setzt das „User-Centric-Workflow“-Modell an, das im Folgenden beschrieben ist.

User-Centric-Workflow?

Alle Modelle zum Betrieb eines EAP gehen von folgenden Vorstellungen aus: Die Verwaltungen haben ihre Zuständigkeiten, ihre internen Verfahrensabläufe, ihre Kontaktdaten und Kommunikationskanäle dem EAP gemeldet. Dem EAP liegen darüber hinaus für jeden Gewerbeantrag, der im Webportal des EAP angeklickt werden kann, die Prozessbeschreibungen vor, aus denen hervorgeht, in welcher Form und Reihenfolge die einzelnen Verwaltungen zur Bearbeitung ihres Anteils an einem Antrag einzubeziehen sind. Diese Prozessbeschreibungen der Verwaltungen, über die der EAP verfügt, werden als „Prozesskataster“ bezeichnet. Wenn nun ein Dienstleister, nachdem er sich auf dem EAP-Portal mit Hilfe eines Logins und Passworts authentifiziert hat, einen Antrag stellt, würde entsprechend dem aus dem Prozesskataster festgelegten Ablauf ein Mechanismus in Gang gesetzt werden, der jeder Seite – also dem Antragsteller, den parallel-sternförmig angesprochenen Verwaltungen und nicht zuletzt dem EAP selber – mitteilt, welche Anforderungen für den gewählten Beantragungsprozess zu erfüllen sind. In den bislang typischen Szenarien würde nun der EAP anhand seines Ablaufschemas die Aktivitäten der Beteiligten im Sinne eines „Verfahrensmanagers“ überwachen und lenken (vgl. Abb. 1).

³ In der Diskussion dieser Regelungen finden sich Überlegungen, die dem EAP mehr Eingriffsmöglichkeiten einräumen. Gleichwohl zeigt man sich dessen bewusst, dass dies das deutsche Verfahrensrecht provoziere (vgl. Neidert 2008). Datenschutzrechtliche Überlegungen werden üblicherweise nicht angeführt.

⁴ Man muss abgeklärt sagen: Wieder einmal, angesichts der früh schon in den 1970er Jahren in Deutschland geäußerten Visionen und Diskussionen zur Verwaltungsautomation (vgl. Lenk 1999). Aber wenn diese These nun im Rahmen der Umsetzung der EU-DLR tatsächlich zutreffen sollte, dann wirft das auch ein Schlaglicht auf die Radikalität der anstehenden Veränderungen im Bereich der Verwaltungsarbeit, etwa in Form automatisierter Einzelentscheide, und nicht zuletzt bezüglich des Mitarbeiterdatenschutzes im Hinblick auf dann naheliegende Leistungs- und Verhaltenskontrollen.

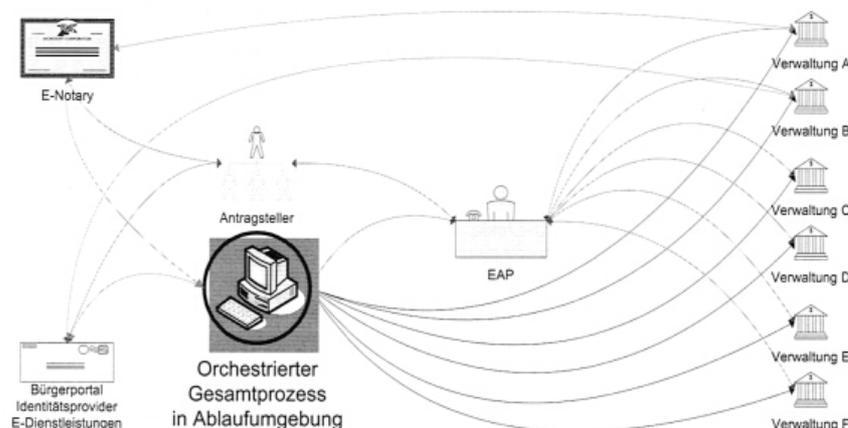
Die Kernidee

Die Kernidee des EAP-Modells des User-Centric-Workflows (UCW) besteht nun darin, dass dem Antragsteller nicht nur die nötigen Informationen gegeben werden, welche Instanz an welche andere Instanz welche Anforderungen stellt, sondern der Antragsteller bekäme zusätzlich die Kommunikationskanäle, auf denen er Kontakt zu den Verwaltungen aufnehmen kann sowie eine programmtechnische Beschreibung des insgesamt zu durchlaufenden Prozesses auf seinen PC überspielt, die gemäß der aktuellen Technologie in Form z.B. der „Business Prozess Execution Language“ (BPEL) erfolgte (vgl. Abb. 2). Die auf dem PC zu installierende Ablaufumgebung kann dann die BPEL-Befehle im Herrschaftsbereich des Antragstellers ausführen. Mit Hilfe eines solchen Ablaufprogramms, dessen Oberfläche man sich wie eine Instrumententafel im Cockpit eines Flugzeugs vorstellen könnte (Dashboard), wird der Antragsteller angeleitet, die einzelnen Schritte, die er ohnehin vollziehen muss, wie beispielsweise das Ausfüllen von Formularen, auf seinem PC durchzuführen. Anschließend kann er die Ergebnisse und Dateien direkt und sicher den einzelnen Verwaltungen zuschicken.⁵

Dieses Modell belässt einen Teil der Koordinierungslast für einen Beantragungsprozess zweifelsfrei beim Antragsteller. Dafür bekommt dieser ein Höchstmaß an technischer Unterstützung zur Abarbeitung des gesamten Workflows. Er wird nicht nur informiert und bekommt die relevanten Formulare zugestellt, sondern er wird technisch an die Hand genommen

⁵ Als technisch-operative Infrastruktur für die sicherere Kommunikation zwischen Antragsteller und Verwaltung empfiehlt sich beispielsweise die Nutzung von OSCI 2.0, vgl. <http://www.osci.de/>. Es existiert ein Video, auf dem das Szenario eines Gründungsprozesses mit Hilfe eines EAP sowie einem Client, der auf OSCI aufsetzt, plastisch durchgespielt wird: <http://showroom.bos-bremen.de/web/szenario.html?videoid=126728>. Was beim Client, der als EGVP bereits in der Justiz im Einsatz ist, fehlt, ist die Workflow-Komponente, die die Aktivitäten des Antragstellers betreut bzw. steuert. Auf der Verwaltungsseite können überwiegend zentral agierende E-Government-Gateways und Nachrichtenbroker bzw. Clearingstellen technische Dienstleistungen für einzelne Verwaltungen erbringen, wenn diese nicht auf dem technisch aktuellen Stand operieren. Generell muss sich noch herausstellen, wie eng die Zusammenarbeit bspw. zwischen einem möglicherweise landesweit zentral agierenden EAP und einem ebenfalls landesweit zentralen E-Government-Gateway ausgelegt werden kann.

Abb. 2 | Workflow-Anweisungen befinden sich auf dem Client



und von einem Programm durch den gesamten Beantragungsprozess geführt. Mit dem dafür zu installierenden Programmpaket, das er vom EAP zugeschickt bekommt, hat er außerdem die Gewissheit, dass sämtliche Kommunikationen mit den Verwaltungen sicher, das heißt: integer und vertraulich, abgewickelt werden können.⁶ Zugleich hat der Antragsteller die volle Kontrolle über seine Daten und Dateien und seine Kommunikation mit der Verwaltung. Der Arbeitsrechner ist der Dokumenten-Safe. Das kann allerdings auch bedeuten, dass er sich gegebenenfalls EDV-Dienstleistungen einkaufen wird, wenn er sie selber nicht erbringen oder nicht auf seine Bedürfnisse hin zuschneiden kann. Möglicherweise versichert sich der Antragsteller der Dienste eines elektronischen Notars, der beispielsweise sicheren Plattenplatz zur Verfügung stellt, auf den ganz gezielt Zugriffe für autorisierte Instanzen freigegeben werden können⁷. Entscheidend ist hierbei, dass der Antragsteller das aus seiner Sicht für ihn angemessene Sicherheitsniveau in eigener Souveränität bestimmen kann.

Für den Antragsteller wäre es sicher angenehmer, wenn ihn der EAP im Sinne einer inhaltlich orientierten Vollbetreuung an die Hand nähme. Das setzte allerdings viel Vertrauen in die Motive, in die Orientierung an der Rechtmäßigkeit und nicht zuletzt in die Sicherheitstechnik des EAP

⁶ Hierbei kann auf Sicherheitsmechanismen zurückgegriffen werden, die im Rahmen des S.A.F.E-Projekts („Secure Access to Federated eGovernment/eJustice“) zur Realisierung des EGVP („Einheitliches Gerichts- und Verwaltungspostfach“) entwickelt werden.

⁷ vgl. die Hinweise unter <http://en.wikipedia.org/wiki/Enotary>.

voraus.⁸ Aber wie wahrscheinlich ist es, dass ein EAP so viele kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhalten kann, um einen Fliesenleger ebenso wie eine Reinigungskraft von Atomkraftwerks-Turbinen, einen Hafner oder Bootsbauer mitdenkend durch den Dschungel der Zuständigkeiten und Anforderungen zu führen? Für eine ohnehin nur formal verbleibende Unterstützung bedarf es dann aber auch keiner Kenntnisnahme der Inhalte. Und selbst diese formale Hilfestellung zu geben ist bereits anspruchsvoll und kann, bei einem wirtschaftlich vernünftigen Personaleinsatz, nur durch starke technische Unterstützung geschehen.

Die wesentlichen Funktionen des UCW-Modells des EAP

In dem UCW-Modell hat der EAP nun folgende wesentliche Funktionen zu erfüllen:

- Zentrales Web-Portal zur Information potentieller Interessenten bzw. zur Darstellung der Angebote in den Landessprachen der EU;
- zentrales Authentisierungs- und Autorisierungsportal für die Antragsteller, Verwaltungen sowie andere EAP;
- Aufbau und Pflege des Prozesskatalogs, das eine ständig zu aktualisierende, vollständige Beschreibung insbesondere der verwaltungsübergreifenden Prozesse für jedes Antragszenario enthält und den Antragstellern anbietet;

⁸ Interessanterweise wird bislang kein Fairnessmechanismus bzgl. des EAP diskutiert, der für einen Dienstleister überprüfbar machte, ob der EAP beispielsweise tatsächlich nach der Maxime agierte, dass derjenige zuerst mahlt, der zuerst kommt.

- zentrale Bezugstelle für Daten, Formulare, für die Ablauf-Applikation, die den durch BPEL gesteuerten Workflow ausführt, Zertifikate zur sicheren Abwicklung der direkten Kommunikation zwischen dem Antragsteller, den beteiligten Verwaltungen und dem EAP;
- zentrale Ansprechstelle für alle Beteiligten im Modus eines User-Help-Desk;
- Daten sammeln für ein übergreifendes Auditing laufender Beantragungprozesse, die die Argumentationsgrundlage für fortgesetzte Verwaltungsreformen bildet.

Fazit

- Das *User-Centric-Workflow-Modell* des EAP entspricht den Anforderungen der EU-DLR sowie den meisten Überlegungen von Autoren, die die Richtlinie unter auch erweiterten, funktionalen Interessen interpretieren und kommentieren. Es ist absehbar nicht nur das rechtlich am einfachsten einzu-richtende Modell, sondern ist zugleich die wirtschaftlichste und institutionell am schnellsten umsetzbare Lösung. Und technisch ist sie zwar anspruchs-

voll, aber machbar.⁹ Noch besteht Zeit, auch dieses Modell in einer Referenzarchitektur aufzunehmen. Die Gründe müssen entsprechend gut sein, sollte dies nicht geschehen.

Literatur

- Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft (2007): Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“, siehe: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/anforderungsprofil-fuer-einheitliche-ansprechpartner,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Lenk, K. (1999): Fast ein Vierteljahrhundert Forschungsgruppe Verwaltungsautomation – Ein Außenseiter rückt ins Zentrum, in: Killian, W. / Kneissler, Th. (Hrsg.): Demokratische und partizipative Verwaltung, Festschrift für Hans Brinckmann und Klaus Grimmer, Baden-Baden, Nomos: 21-31
- von Lucke, J. et al. (2008): EU-DLR – Einheitlicher Ansprechpartner – Rahmenarchitektur und technischer Lösungsvorschlag, ISPRAT-Institut / Fraunhofer, Institut für Offene Kommunikationssysteme, siehe: <http://www.fokus.fraunhofer.de/elan/WhitePaper/DLR.php?lang=de>

⁹ Ich möchte mich vor allem bei Marit Hansen, Harald Krause und Sven Thomsen für die koonstruktiven Diskussionen sowie Christian Breitenstrom für das sofortige Erkennen des Potentials dieses Modells und den Begriff „User-Centric Workflow“ bedanken.

- Lunch, A. (2008): Die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners unter Berücksichtigung der Verteilung der Verbandskompetenz in der Bundesrepublik, in: Schliesky, U. (Hrsg): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 1: Grundlagen, Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
- Neidert, A. (2008): Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky, U.: Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 1: Grundlagen, Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
- Schliesky, U. et al. (2008): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 1: Grundlagen, Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
- Wind, M. (2008): Leichtfertiger Umgang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Die rechtzeitige Umsetzung kann zum Problem werden; in: Innovative Verwaltung, Ausgabe 3/ 2008, Seite 14-176. siehe: http://www.ifib.de/publikationsdateien/2008-Wind-EU-DLR-innovative_verwaltung.pdf
- Ziekow, J. et al. (2006): Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, siehe: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/dienstleistungsrichtlinie-gestaltungsoptionen-und-anforderungen-an-einheitliche,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>