



Studie

Digitaler Unternehmensstart

Untersuchung zu digitalen Verwaltungsleistungen
rund um die Unternehmensgründung

Impressum

RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrum
der Deutschen Wirtschaft e. V.
RKW Kompetenzzentrum
Düsseldorfer Straße 40 A, 65760 Eschborn

www.rkw-kompetenzzentrum.de

Autoren: Dr. Michael Schorn (IWP, Leitung),
Dr. Philipp Stolzenberg (AWV),
Dr. Petra Pfisterer (IAF)

Bildquelle: iStock – horstgerlach (Cover, S. 4)

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Zur besseren Lesbarkeit wird in der gesamten Publikation das generische Maskulinum verwendet. Das heißt, die Angaben beziehen sich auf alle Geschlechter, sofern nicht ausdrücklich auf ein Geschlecht Bezug genommen wird.

Vorstellung Projektpartner



Das **Institut für Wirtschafts- und Politikforschung** mit Sitz in Köln ist eine gemeinnützige und von Interessengruppen unabhängige Forschungseinrichtung, deren Ursprünge bis in das Jahr 2000 zurückreichen. Zu den Schwerpunkten des Instituts gehören u.a. die Bürokratieforschung, Mittelstands- und Gründungsforschung, Gesetzesfolgenabschätzung sowie die Forschung zur Digitalisierung und zum Wissens- und Strategiemanagement. Die Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Arbeit finden regelmäßig Eingang in nationale und europäische Gremien sowie in konkrete Instrumente z.B. zur Gründungsberatung. Weiterführende Informationen sind unter <https://iwp-koeln.org> verfügbar.



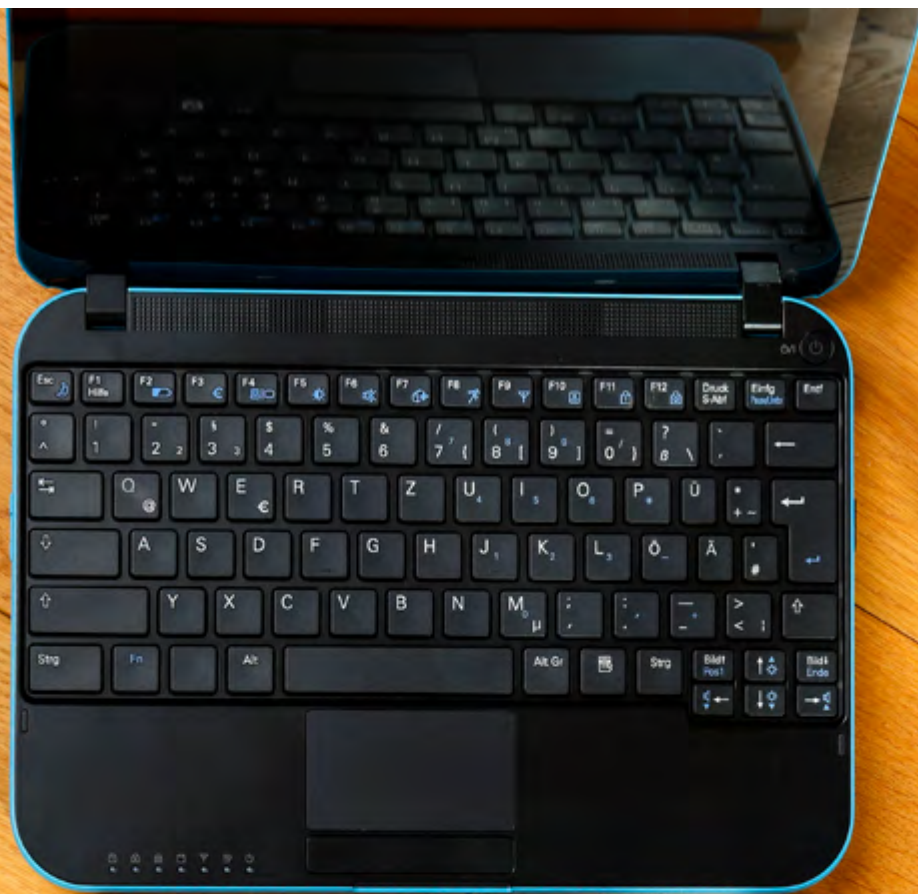
Die **Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.** arbeitet seit 1926 als neutrale Plattform an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gefördert. Mit ca. 200 Mitgliedsunternehmen und -einrichtungen sowie aktuell rund 40 Arbeitsgremien mit über 1.200 ehrenamtlich arbeitenden Fachleuten, die unter anderem zu Digitalisierungsthemen und Bürokratieentlastung arbeiten, bringt die AWV praktische Expertise in die Studie ein.

www.awv-net.de



Das **Institut für Angewandte Forschung** ist die zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Es dient der Durchführung von Grundlagenforschung sowie anwendungsorientierten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Die Inhalte und Ausrichtung orientieren sich an aktuellen und praxisnahen Problemstellungen. Somit bringt das Institut nicht nur Fachkenntnis hinsichtlich des aktuellen Forschungsstandes und -themen ein, sondern auch methodisches Know-how zur Erforschung des aufgeworfenen Zusammenhangs.

www.hs-ludwigsburg.de/forschung/institut-fuer-angewandte-forschung.html



Vorwort

„Alles, was digitalisiert werden kann, wird digitalisiert.“ Das prognostizierte Carly Fiorina bereits vor Jahren und scheint auch heute noch das Leitmotiv der Digitalisierung zu sein. Egal ob wir Möbel kaufen, neue Freunde suchen oder lernen möchten, wie man einen Vergaser reinigt, alles ist heute bequem vom Sofa aus möglich. Nur selten wird man aus dem digitalen Alltag gerissen, zum Beispiel wenn man seinen Wohnsitz ummeldet, einen Hund anmeldet oder ein Auto zulassen will. In diesen Fällen ist immer noch der Gang zum zuständigen Amt notwendig.

Doch das soll sich ändern. Mit dem so genannten Onlinezugangsgesetz legte die Bundesregierung den Grundstein für die digitale Verwaltung: Bis 2022 sollen Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen in einem gemeinsamen Portalverbund online anbieten. Davon profitieren nicht nur Bürger, sondern vor allem Unternehmer. Denn sie haben bedeutend mehr Behördenkontakt. Gerade Gründer sind in der sensiblen Phase der Unternehmensgründung häufig mit der Verwaltungsarbeit überfordert. Ihnen könnte man den Unternehmensstart durch digitale, schlanke Verwaltungsleistungen sehr erleichtern und so die Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen in Deutschland verbessern.

Dieses Ziel verfolgen wir am RKW Kompetenzzentrum mit dem Projekt „Gründung digital“. Indem wir Kommunen bei der nutzerfreundlichen Digitalisierung von Verwaltungsleistungen rund um den Unternehmensstart unterstützen, versuchen wir Deutschland ein bisschen gründungsfreundlicher zu gestalten. Die Studie ist ein Baustein aus dem Angebot von „Gründung digital“ und zeigt, was bisher in Deutschland hinsichtlich digitaler Verwaltungsleistungen bei der Neugründung eines Unternehmens möglich ist.

Hervorzuheben ist, dass die Studie nicht nur die Sicht des Gründers oder der Verwaltungen zu diesem Thema wiedergibt, sondern beide erforscht und zu einem Gesamtbild zusammengefügt wurden. Dadurch werden die Bedarfe beider Seiten klar und

wichtige Ansatzpunkte für die Digitalisierung der Verwaltungen aufgezeigt. Besonders deutlich wird, dass die Digitalisierung nicht erst bei der Verwaltungsleistung selbst beginnt. Es geht nicht darum, analoge Daten ins Digitale zu übersetzen, sondern einen digitalen Raum zu gestalten. Damit dieser medienbruchfrei und nutzerfreundlich wird, müssen alle Ebenen, das heißt Bund, Länder und Kommunen, zusammenarbeiten und viele übergreifende Themen wie die Authentifizierung und Definition von Schnittstellen lösen.

Wir bedanken uns recht herzlich bei dem IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung e.V., der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. sowie dem Institut für angewandte Forschung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg für die Durchführung der vorliegenden Studie. Besonderer Dank gilt Herrn Dr. Schorn, der die Federführung der Studie innehatte, sowie Herrn Dr. Stolzenberg, Frau Dr. Pfisterer und Herrn Dr. Naujokat.

Außerdem möchten wir uns bei den sechs Kommunen bedanken, die sich die Zeit genommen haben, um mit uns über die Hürden und Hemmnisse der Verwaltungsdigitalisierung zu sprechen. Diese Gespräche gaben uns wertvolle Einblicke in das, was die Kommunen bewegt. Ohne sie würde ein wichtiges Puzzelstück zum Verstehen der Verwaltungsdigitalisierung fehlen.

Herzliche Grüße

Ihre



Dr. Mandy Pastohr
Geschäftsführerin



Gliederung

Abbildungsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	iv
1 Einleitung: Digitalisierung im Kontext der Regulierung einer Unternehmensgründung	1
2 Zweck und Ziel	4
3 Methodischer Ansatz	6
4 Empirische Schritte	8
4.1 Auswahl der Kommunen	8
4.1.1 Die Gründungsintensität auf kommunaler Ebene	8
4.1.2 Kriterien zur Voreinschätzung des digitalen Reifegrads der Verwaltung	9
4.1.3 Die Kommunen im Auswahlprozess	12
4.1.4 Ansätze für den Einstieg zu unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen	13
4.1.5 Ansätze zum Verfahren der Gewerbeanmeldung	15
4.1.6 Zusammenfassung der Beobachtungen zum digitalen Reifegrad von Kommunen	17
4.1.7 Das Untersuchungssample	18
4.2 Spezifikation des Erhebungsgegenstandes	19
4.2.1 Ansatz über die Verwaltungsleistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“	20
4.2.2 Die 18 OZG-Leistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“	22
4.2.3 Die 14 TOP-Leistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“	23
4.2.4 Spezifikation der Prozesse	24
4.3 Spezifikation der Erhebungsmerkmale	25
4.3.1 Ein Ansatz aus der Strategieforschung zur Erarbeitung von Konstrukten und Konzepten	25
4.3.2 Erarbeitung von Merkmalen zur Erfassung	27
4.3.3 Der Erfassungsbogen	28
4.4 Vorbereitung der Erfassung	29
4.4.1 Schulung und Pretest	30
4.4.2 Finalisierung der Erfassungsmaske	31
4.4.3 Schulung und Probelauf	32
4.5 Erhebung und Analyse	32
4.5.1 Sample	32
4.5.2 Qualitätssicherung	33
4.5.3 Analysen	34
4.6 Einschätzung und Validierung der Ergebnisse	34
4.6.1 Auswahl der Kommunen	34
4.6.2 Inhalte der Gespräche	35
5 Ergebnisse	37
5.1 Information	37
5.1.1 Die Auffindbarkeit der Seiten	37
5.1.1.1 Die Suchoptionen auf den Seiten der Gemeinden	37

5.1.1.2	Die Auffindbarkeit der Gewerbeanmeldung	39
5.1.1.3	Die Auffindbarkeit von Erlaubnisverfahren und Bescheinigungen	45
5.1.2	Die Inhalte der Seiten	48
5.1.3	Sprachen	55
5.2	Interaktion	55
5.2.1	Ansprechpartner in den Behörden	55
5.2.2	Rückfragen, Mängel in Unterlagen und die Komplexität der Wirklichkeit	57
5.2.3	Beratung und persönlicher Kontakt	59
5.3	Integration	59
5.3.1	Horizontale Verfahrensintegration	59
5.3.2	Vertikale Verfahrensintegration	64
5.4	Transaktion	65
5.4.1	Angebote zur elektronischen Übermittlung	66
5.4.2	Authentifizierung und Versand	67
5.4.3	Ausfertigung der Meldungen und Anträge	70
5.4.4	Bezahlung der Gebühr	72
5.4.5	Beizufügende Unterlagen	74
5.4.6	Schnittstellen	77
5.5	Ansätze zu einer digitalen Unternehmensgründung nach Verfahren	78
5.5.1	Gewerbeanmeldung	78
5.5.2	Handwerkskarte	80
5.5.3	Maklererlaubnis	80
5.5.4	Apothekenbetriebserlaubnis	82
5.5.5	Baugenehmigung	82
6	Zusammenfassung und Empfehlungen	83
7	Literaturverzeichnis	88

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektansatz	7
Abbildung 2: Gewerbeanmeldungen je 10.000 Einwohner in 2016 auf Kreisebene (Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder)	9
Abbildung 3: Erfüllte Kriterien des digitalen Reifegrads in allen geprüften Kommunen (Stand Oktober 2018)	13
Abbildung 4: Verfügbarkeit einer Einstiegsseite für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen (Stand Oktober 2018).....	14
Abbildung 5: Verfügbarkeit eines Dienstleistungsverzeichnisses oder einer Suchfunktion (Stand Oktober 2018)	14
Abbildung 6: Verfügbarkeit einer elektronischen Gewerbeanmeldung (Stand Oktober 2018).....	16
Abbildung 7: Online-Erreichbarkeit eines konkreten Ansprechpartners (Stand Oktober 2018)	18
Abbildung 8: Karte der ausgewählten Kommunen (Quelle: Eigene Darstellung)	19
Abbildung 9: OZG-Umsetzungskatalog in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ (Quelle: Eigene Darstellung)	21
Abbildung 10: Aufbau der Erfassung.....	29
Abbildung 11: Verteilung der Gemeinden nach Gebietskörperschaftstyp	33
Abbildung 12: Suchfunktion auf den Seiten der Gemeinde.....	37
Abbildung 13: Verzeichnis der Verwaltungsleistungen	38
Abbildung 14: Themenbereich zum Einstieg in die Suche der Seite zur Gewerbeanmeldung	39
Abbildung 15: Zeitaufwand zum Finden der Seite der Gemeinde mit Informationen zur Gewerbeanmeldung	40
Abbildung 16: Links zur Seite mit Informationen zur Gewerbeanmeldung.....	40
Abbildung 17: Alternative Pfade zur Seite der Gemeinde mit Informationen zur Gewerbeanmeldung	41
Abbildung 18: Digitales Angebot ohne Kontext	42
Abbildung 19: Portal ohne Bezug zur Leistung	43
Abbildung 20: Mangelnde Integration des EA-Portals.....	43
Abbildung 21: EA als Teil des Landesportals in Niedersachsen	44
Abbildung 22: Ermutigung des Gründers zur digitalen Unternehmensgründung	45
Abbildung 23: Zeitaufwand zum Finden der Seite zum jeweiligen Verfahren	46
Abbildung 24: Gelungene Erläuterung von Zuständigkeiten	46
Abbildung 25: Zeitaufwand zum Finden und Ausfertigen des Antrags zur jeweiligen Bescheinigung	48
Abbildung 26: Der Inhalt einer Seite zur Gewerbeanmeldung	48
Abbildung 27: Verfügbare Informationen auf der Seite zur Gewerbeanmeldung	50
Abbildung 28: Verfügbare Informationen im Portal zur Gewerbeanmeldung	50
Abbildung 29: Verfügbare Informationen auf der Seite zu dem jeweiligen Verfahren	51
Abbildung 30: Erläuterung des Verfahrens zur Gewerbeanmeldung	52
Abbildung 31: Seite mit Werbung.....	54
Abbildung 32: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners zur Gewerbeanmeldung auf der Seite der Gemeinde	56
Abbildung 33: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners in einem Portal zur Gewerbeanmeldung	56
Abbildung 34: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners zu einzelnen Verfahren	57
Abbildung 35: Anzahl und Klärung von Rückfragen.....	58

Abbildung 36: Hinweise zu weiteren für Gründer relevante Verwaltungsleistungen auf der Seite zur Gewerbeanmeldung	60
Abbildung 37: Hinweise zu weiteren für Gründer relevante Verwaltungsleistungen im Portal zur Gewerbeanmeldung	61
Abbildung 38: Hinweise zur steuerlichen Erfassung im Zuge der Gewerbeanmeldung	62
Abbildung 39: Hinweise zur Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft im Zuge der Gewerbeanmeldung	62
Abbildung 40: Wege zur Beantragung der Erlaubnis	63
Abbildung 41: Wege zur Beantragung des Führungszeugnisses und des Auszugs aus dem Gewerbezentralregister	64
Abbildung 42: Wege zu den Bescheinigungen für die Beantragung einer Erlaubnis	65
Abbildung 43: Angebotene Möglichkeiten zur elektronischen Gewerbeanmeldung.....	66
Abbildung 44: Angebotene Möglichkeiten zur elektronischen Beantragung	67
Abbildung 45: Möglichkeiten der Authentifizierung beim Portal zur Gewerbeanmeldung	68
Abbildung 46: Versand der Gewerbeanmeldung im Portal	69
Abbildung 47: Versandmöglichkeiten des Antrags zur jeweiligen Bescheinigung.....	70
Abbildung 48: Verfügbarkeit eines elektronischen Formulars, wenn die Meldung oder Beantragung nicht über ein Portal erfolgt	71
Abbildung 49: Zeitaufwand zur Ausfertigung der Gewerbeanmeldung einschließlich eventueller Rückfragen.....	71
Abbildung 50: Zeitaufwand zur Ausfertigung des Erlaubnis-Antrags einschließlich eventueller Rückfragen.....	72
Abbildung 51: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für die Gewerbeanmeldung	73
Abbildung 52: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für den Erhalt der Erlaubnisse.....	73
Abbildung 53: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für den Erhalt der Bescheinigungen	74
Abbildung 54: Zu beantragende Bescheinigungen zur Beantragung einer Maklererlaubnis.....	75
Abbildung 55: Zu beantragende bzw. besorgende Bescheinigungen zur Beantragung einer Apothekenbetriebslaubnis.....	75
Abbildung 56: Seite zur Gewerbeanmeldung in Dresden	79
Abbildung 57: Widerspruch zwischen Kommune und Landesportal	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: OZG-Leistungen in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ (Quelle: Eigene Darstellung)	22
Tabelle 2: TOP 100-Leistungen in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ (Quelle: Eigene Darstellung)	24

1 Einleitung: Digitalisierung im Kontext der Regulierung einer Unternehmensgründung

Die Gründung eines Unternehmens ist mit einer Vielzahl von Arbeiten verbunden. Hierzu gehören neben dem Erstellen eines Businessplans, der Beantragung einer Finanzierung, der Erarbeitung einer Marketingstrategie oder den Verhandlungen mit potenziellen Lieferanten auch die gesetzlichen Anforderungen zur Anzeige der Unternehmensgründung, Erstattung von Meldungen, Einholung von eventuell erforderlichen Erlaubnissen sowie gegebenenfalls Eintragung in das Handels- oder Partnerschaftsregister. Während Marketing, Produktion und Finanzierung als Teil der unternehmerischen Tätigkeiten wahrgenommen werden, empfinden viele Gründerinnen und Gründer¹ den Aufwand zur Erfüllung der regulatorischen Anforderungen als Hemmnis. So geben in einer kürzlich veröffentlichten Umfrage des Bitkom 59 % der Gründer an, dass der bürokratische Aufwand sehr hoch gewesen sei. Allerdings zeigt die gleiche Umfrage auch, dass dieser Aufwand wohl niemanden davon abhält, ein Unternehmen zu gründen. Lediglich 4 % der befragten Gründer würden den Schritt in die Selbstständigkeit nicht mehr gehen. Inwieweit dies jedoch in der Regulierung begründet ist, ist aus der Umfrage nicht zu entnehmen.

Zu einer ähnlichen Erkenntnis kommen die Ergebnisse des Global Entrepreneurship Monitor. Auf der einen Seite sehen zwar 68 % der befragten Expertinnen und Experten in der staatlichen Bürokratie und Regulierung eine große Belastung für neue und wachsende Unternehmen, auf der anderen Seite jedoch spielen bürokratische Hürden oder Steuerbestimmungen lediglich bei 6 % der Aufgaben neuer Unternehmen eine Rolle (Sternberg et al. 2018).

Das Bild, das diese Erhebungen zeichnen, hat sich im Laufe der Zeit kaum verändert. Bereits vor knapp zwei Jahrzehnten stellte eine Studie im Auftrag des BMWi fest, dass die Verfahren zur Unternehmensgründung zwar einen mehr oder weniger großen Aufwand bedeuten, insgesamt jedoch für die Gründung kein Hindernis darstellen (Friedrich et al. 2000, S. 117). Auch für die folgenden Jahre kommen vergleichbare Studien zu ähnlichen Ergebnissen, wie die Metastudie von Block et al. (2008, S. 16) zeigt.

Selbst wenn dieser Befund weniger dramatisch erscheint, als das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild vermuten lässt, kann die gegenwärtige Situation doch nicht befriedigend sein, was sich in der Einschätzung der für den Global Entrepreneurship Monitor befragten Experten niederschlägt. Noch nicht einmal die Hälfte der Befragten erachtet das Engagement der Politik als ausreichend (Sternberg et al. 2018, S. 34). Daher ist es geboten, zumindest den Aufwand für eine Unternehmensgründung auf das Minimum zu reduzieren, womit sich die Frage nach den Ursachen vermeidbaren Aufwands stellt.

In der Literatur finden sich im Zusammenhang mit der Unternehmensgründung dazu vor allem zwei Problemfelder: Zum einen sehen viele Gründer in der Informationsbeschaffung immer noch ein großes Potential zur Entlastung (BMWi 2014, S. 41). Allerdings trifft dies vermutlich nicht für alle Gründungen zu. So hat eine umfangreiche Erhebung im Emsland zu den verschiedenen Formen von Belastungen unterschieden nach Rechtsbereichen anhand einer multivariaten Auswertung ergeben, dass der Erhalt

¹ Im folgenden Text wird aufgrund der besseren Lesbarkeit keine Unterscheidung zwischen Gründerinnen und Gründern getroffen und stattdessen auf das generische Maskulinum, womit ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten angesprochen werden, zurückgegriffen.

von Informationen nur im Baurecht signifikant für zusätzlichen Aufwand oder Verzögerungen ursächlich ist (Schorn und Eichfelder 2012, S. 99). Diese über alle Unternehmen hinweg gewonnenen Ergebnisse lassen sich in Bezug auf Gründungen dahingehend interpretieren, dass komplexere Vorhaben, wie zum Beispiel die Eröffnung einer Gaststätte, besonders von leicht verfügbaren Informationen profitieren.

Zum anderen verursacht vor allem die Beteiligung mehrerer Behörden nicht nur deutlich längere Verfahren, sondern auch einen signifikant höheren Aufwand. So zeigt die Analyse von Schorn und Eichfelder (2012, S. 94), dass in dem für Gründer besonders relevanten Bereich des Gewerberechts die Wahrscheinlichkeit eines besonders hohen zeitlichen Aufwands mit der Beteiligung weiterer Behörden um über das fünffache zunimmt. Dementsprechend verwundert es nicht, wenn in den von der Bundesregierung zusammengetragenen Vorschlägen die Vernetzung der Behörden immer noch eine herausgehobene Rolle spielt (BMWi 2014, S. 42), obwohl erstens mit der Gewerbemeldestelle auf Grundlage von § 14 GewO bereits seit langem eine zentrale Annahmestelle für die wichtigsten Meldungen zur Unternehmensgründung existiert, zweitens viele Kommunen selbst seit über zwei Jahrzehnten mit One-Stop-Shops den Gründer in der Erledigung der Anforderungen verschiedener Stellen unterstützen und drittens mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie von 2006 das zusätzliche Angebot des Einheitlichen Ansprechpartners (EA) geschaffen wurde.

Hier liegt eine der Hoffnungen, die mit der Digitalisierung verbunden ist. Der Gründer soll die Verwaltungsverfahren vollständig – von der ersten Information bis hin zur Übergabe an weitere Stellen – elektronisch erledigen können. Die Möglichkeiten dazu sind bereits vorhanden, wie beispielsweise das Strategiepapier zur digitalen Verwaltung der Stadt Hamburg oder die Fallbeispiele der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister betonen (Freie und Hansestadt Hamburg 2015, S. 3; Siegfried und Schumacher 2016, S. 8–9). Allerdings werden diese Möglichkeiten bislang nicht ausgeschöpft. Die Gründe dafür liegen oftmals weniger in den technischen Gegebenheiten als vielmehr in den analogen Voraussetzungen. Nicht immer lassen sich Verfahren ohne Weiteres in der digitalen Welt abbilden. Daher setzt der Schritt zu einer digitalisierten Verwaltung mehr denn je eine Aufgabenkritik – sowohl in Form einer Zweckkritik, aber vor allem einer Vollzugskritik – voraus (vgl. z.B. Heuermann et al. 2018, S. 248–249; Freie und Hansestadt Hamburg 2015, S. 5).

Dass Digitalisierung allein noch nicht zu einer Entlastung von Bürokratiekosten führt, lässt sich empirisch an der Einführung elektronischer Steuermeldungen zeigen. So konnten Eichfelder und Schorn (2012, S. 73) keine Entlastungen der Unternehmen infolge der Nutzung eines elektronischen Datenaustauschs mit den Finanzbehörden feststellen. Ein weiteres zu überwindendes Hindernis liegt in der Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Gebietskörperschaften. So sind für einige Gründungen nicht nur Behörden der Gemeinde, sondern auch des Kreises, des Landes und des Bundes relevant. Selbst eine engagierte Gemeinde hat somit nur einen begrenzten Einfluss auf den Aufwand einer Unternehmensgründung.

Wie schwer sich Behörden mit der Schaffung der Voraussetzungen effektiver Digitalisierung tun, zeigt der Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Schriftform und des persönlichen Erscheinens, wonach nur ein Bruchteil der bisherigen Anforderungen entweder entfallen oder zugunsten einer elektronischen Lösung geändert werden können (BMI 2016, S. 1). Selbst wenn Heuermann (2018, S. 311)

die von den Behörden vorgetragenen Gründe in dem Bericht zum Teil für zweifelhaft hält, so zeigt der Bericht letztlich doch nur, dass die jeweils betroffenen Behörden sich in erster Linie an der Erfüllung ihres Auftrags orientieren (vgl. zur Bedeutung der Mission einer Behörde Schorn 2012, S. 138) und damit verbunden der Rechtssicherheit einen hohen Stellenwert beimessen. In diesem Zusammenhang steht nicht zuletzt das Problem der Identifikation. Tatsächlich scheiterte die elektronische Übermittlung der Gewerbeanmeldung lange Zeit an einem verhältnismäßigen und rechtlich zulässigen Ersatz der händischen Unterschrift (vgl. z.B. Schorn et al. 2009, S. 60). Zwar besteht mit dem Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr seit 2001 die Möglichkeit einer Unterschrift mittels qualifizierter elektronischer Signatur, deren Gebrauch allerdings bei nur gelegentlicher Nutzung einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet. Selbst in den kommunalen Verwaltungen kommt die qualifizierte elektronische Signatur nur selten zum Einsatz (Fromm et al. 2015, S. 40). Diesen Flaschenhals hat das BMWi jedoch 2014 mit der Gewerbeanzeigerordnung beseitigt, indem nun nicht mehr die aufwändigere qualifizierte elektronische Signatur, sondern einfachere Verfahren zur Anwendung kommen, wozu neben dem elektronischen Identitätsnachweis auch das PIN/TAN-Verfahren und die De-Mail gehören. Sollten die technischen Voraussetzungen selbst dazu nicht erfüllt sein, so genügt sogar eine Erklärung über die Identität oder der Scan des Personalausweises oder Reisepasses. So bietet denn auch zum Beispiel die Stadt Hamburg die Online-Gewerbeanzeige mittels elektronischer Ausweiskopie an.

Obwohl mit der Gewerbeanzeigerordnung der elektronischen Übermittlung zumindest der Gewerbeanmeldung nichts mehr im Wege steht, bieten längst noch nicht alle Kommunen die digitale Option an. Opiela et al. (2019, S. 30) stellen fest, dass zwar der Anteil zwischen 2016 und 2018 gestiegen ist, bis letztes Jahr aber immer noch nur etwas mehr als ein Drittel der 301 untersuchten Kommunen die Gewerbeanmeldung online anbietet. Auch wenn dies gegenüber den Jahren davor ein Fortschritt ist, so erscheint dieser Anteil angesichts einer Vielzahl von Strategiepapieren der Kommunen zur Digitalisierung noch ausbaufähig zu sein. Hier zeigt sich, dass die vollständige und durchgängige Digitalisierung von Verwaltungsprozessen in einer Kommune – wie oben schon erläutert – schnell an Grenzen stoßen kann. So beschränken sich sogar Mustergemeinden der Digitalisierung auf rechtlich weniger kritische Angebote.

Bei aller Skepsis ist aber dennoch ein deutlicher Anstieg online gegründeter Unternehmen durch die Initiativen der Länder zu erwarten. So stellt zum Beispiel Nordrhein-Westfalen seit dem 1. Juli 2018 über die Plattform *Gewerbe.NRW* zentral für alle Kommunen des Landes Gründern die Möglichkeit zur Verfügung, die Gewerbeanzeige online zu erstatten. Das Portal soll um weitere Funktionalitäten – hier sind vor allem die gewerberechtlichen Erlaubnisse zu nennen – erweitert werden (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2018). Das Land Nordrhein-Westfalen entwickelt zudem gemeinsam mit dem BMWi und den Ländern Bremen und Hamburg im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) eine Musterlösung zum „Unternehmensstart“, die neben der Gewerbeanmeldung weitere damit zusammenhängende Verwaltungsleistungen einschließen soll.

2 Zweck und Ziel

Grundsätzlich ist jede Initiative zu begrüßen, die Unternehmensgründerinnen und -gründern ihr Vorhaben erleichtert. Allerdings ist von einer Digitalisierung der Verwaltungsverfahren keine neue Start-up-Welle zu erwarten. Wie die oben erwähnten Studien zur Bürokratiebelastung von Gründern zeigen, sind die Verfahren zwar mehr oder weniger aufwendig, halten aber niemanden von der Gründung ab. Die Optimierung des Gründungsprozesses mit Hilfe digitalisierter Verfahren ist dennoch aus mehreren Gründen ein lohnenswertes Unterfangen:

Erstens fördert ein konsequent kundenorientiertes Verfahren eine Kultur der Selbstständigkeit, indem den Gründern der Eindruck vermittelt wird, dass der Staat ihnen ihren Start erleichtern will. Durchgehend digitalisierte Verwaltungsprozesse können zumindest einen kleinen Beitrag hierzu leisten, was angesichts der im Global Entrepreneurship Monitor ermittelten Werte für die betreffenden Indikatoren (Sternberg et al. 2018) auch geboten erscheint. Obwohl sich ein direkter Einfluss einer gründerfreundlichen Verwaltung nur schwer nachweisen lässt, so deutet der internationale Vergleich insbesondere mit den Ländern, die eine hohe Gründungsquote aufweisen, auf einen Zusammenhang hin (Global Entrepreneurship Research Association 2018).

Zweitens wirkt sich die Digitalisierung auch auf die Aufbaustruktur und die Arbeitsprozesse in einer Verwaltung aus (Heuermann et al. 2018, S. 244). In Verbindung mit der oben erwähnten Aufgabenkritik ermöglicht Digitalisierung so nicht nur die elektronische Übermittlung der Gewerbeanmeldung, sondern erleichtert den gesamten Gründungsprozess erheblich, indem überflüssige Anforderungen identifiziert werden und die Koordination der einzelnen am Gründungsprozess beteiligten Behörden durch die Vernetzung gefördert wird. Auf diese Weise erfolgt eine Entlastung auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung und realisiert Einsparungen in der Bürokratie selbst.

Damit in Verbindung besteht drittens die Chance, das Informationsangebot für die Gründer zentral und übersichtlicher zu gestalten, als dies jeweils den einzelnen Behörden möglich wäre. Dies reduziert nicht nur den Aufwand der Gründer, sondern bewahrt ihn außerdem vor Fehlern, die dann tatsächlich eine Gründung zum Scheitern bringen könnten.

Und schließlich viertens sei an dieser Stelle – in Vorwegnahme der Ausführungen zu den Interviews in Kapitel 4.6 – auf die Anmerkung des Leiters einer Ordnungsbehörde hingewiesen, der den Vorteil einer tatsächlich medienbruchfreien Kommunikation mit den Gründern nicht nur in der Reduktion des Verwaltungsaufwands für die Behörde sieht, sondern außerdem in der höheren Flexibilität digitalisierter Prozesse, womit überhaupt erst die Möglichkeit der Einrichtung von Heimarbeitsplätzen geschaffen werde. Gerade im Hinblick auf den Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung sei dies ein Argument zur Werbung z.B. von Müttern, die so über ein VPN Vorgänge zeitlich flexibel bearbeiten könnten.

Zusammenfassend verfolgt der Auftrag somit den Zweck, die flächendeckende Schaffung digitaler kundenfreundlicher Lösungen unter Beachtung des komplexen Zusammenspiels der einzelnen Behörden im Gründungsprozess als Ganzem zu unterstützen, wobei ein Nutzen sowohl für die Gründer als auch für die Behörden generiert werden soll.

Um dem Zweck des Auftrags gerecht zu werden, verfolgt das Projekt das Ziel, ein möglichst vollständiges Abbild von dem zu erhalten, was bereits an der Schnittstelle zwischen Gründern und Kommune im Hinblick auf die Digitalisierung des Gründungsprozesses – und insbesondere auf die medienbruchfreie Erledigung aller regulatorischen Anforderungen – möglich ist. Hierzu ist zwar keine Repräsentativität im engen Sinne – also die Ermittlung des Anteils der Kommunen, die ein bestimmtes Merkmal erfüllen – erforderlich, allerdings genügt allein die Benennung von einzelnen Good Practices nicht. Es galt sicherzustellen, alle infrage kommenden Ansätze und Hemmnisse zu identifizieren. Die Erfassung dieser Ansätze und Hemmnisse allein wäre jedoch hinsichtlich des verfolgten Zwecks wenig hilfreich gewesen, weshalb außerdem die mit den Ansätzen korrespondierenden Rahmenbedingungen zu ermitteln waren, wodurch der Transfer geeigneter Lösungen – und somit die effektive Unterstützung – überhaupt erst möglich wird.

3 Methodischer Ansatz

Der Ansatz zur Erreichung der gesteckten Ziele besteht im Kern aus zwei Komponenten, wobei die erste Komponente die Sicht der Gründer wiedergibt und die zweite die Perspektive der Verwaltung einbezieht.

Um die Sicht der Gründer möglichst realistisch abzubilden, erfolgte die Erfassung der Lösungen in den Kommunen zur Digitalisierung des Gründungsprozesses anhand von Testpersonen. Dieser in der Literatur auch unter dem Stichwort „Mystery Shopping“ bekannte Ansatz stellt die Wahrnehmung des Gründers in den Mittelpunkt und vermeidet so die Ermittlung von nur scheinbar hilfreichen Lösungen, die aber für den Gründer keinen erkennbaren Nutzen bedeuten. Heeks (2006, S. 28) empfiehlt in einer Studie zur Messung, Evaluation und Vergleich von Aktivitäten zum eGovernment diese Vorgehensweise, da sie im Vergleich zur bloßen Erfassung von Merkmalen das Ergebnis realistischer abbilden kann. Diese Einschätzung wird bestätigt durch eine Studie im Auftrag des BMWi zur Identifikation möglicher Entlastungspotentiale. Darin ermitteln Schorn et al. (2009, S. 55–58) anhand des Einsatzes von Testpersonen einen zeitlichen Aufwand zur Gewerbebeanmeldung von 58,75 Minuten, der damit weit über die idealisierte Schätzung des Statistischen Bundesamts von 16 Minuten hinausging. Ebenso fand der Ansatz des Mystery Shopping aufgrund höherer Objektivität und Realitätsnähe Anwendung in der Benchmarkstudie von Hogrebe et al. (2009) zur Identifikation der Reifegrade von Internetportalen am Beispiel deutscher Kommunen.

Zur Einbeziehung der Perspektive der Verwaltung fand im Anschluss an die Erhebung durch die Testpersonen eine Befragung von Kommunen anhand teilstandardisierter Interviews statt. Dazu wurden Kommunen ausgewählt, die zwar bereits einige Merkmale digitaler Reife aufweisen, zum Zeitpunkt der Untersuchung aber noch keine elektronische Übermittlung anboten. Eine schriftliche Befragung dieser Vergleichsgruppe wäre zwar grundsätzlich auch möglich gewesen, um jedoch die Bedürfnisse der Kommunen sowie mögliche Hemmnisse zur Digitalisierung des Gründungsprozesses in der Praxis zu erfassen, sind Interviews das geeignetere Instrument, da sich die eigentlichen Einflussfaktoren oftmals erst im Gespräch durch Nachfragen offenbaren.

Den beiden Kernkomponenten der Untersuchung gingen umfangreiche Vorarbeiten voraus. Zunächst musste eine Auswahl geeigneter Kommunen vorgenommen werden, wozu eine Voruntersuchung einer größeren Stichprobe notwendig war. Parallel galt es, den Erhebungsgegenstand in Form der Verfahren auf Basis des OZG und die daraus resultierenden Prozesse einer Gründung zu spezifizieren. Auf Grundlage dieser Prozesse und einer ausführlichen Diskussion geeigneter Indikatoren des digitalen Reifegrads einer Kommune im Hinblick auf die Unternehmensgründung konnten dann die Merkmale zur Erarbeitung des Erfassungsbogens sowie der Inhalte der Gespräche mit kommunalen Vertretern erarbeitet werden. Schließlich erforderte das Mystery Shopping eine intensive Vorbereitung der Probanden und einen ausgiebigen Pretest. Abbildung 1 gibt einen Überblick zu den einzelnen aufeinander aufbauenden Schritten, wobei den Abschluss das Mystery Shopping unter Erfassung und Analyse sowie die Gespräche in den Kommunen unter Einschätzung und Validierung der Ergebnisse bilden.

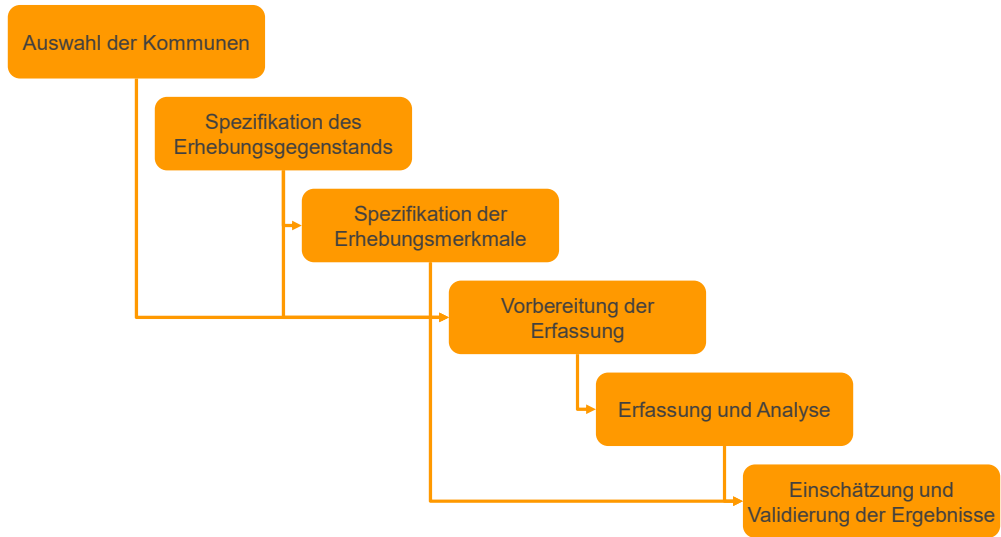


Abbildung 1: Projektansatz

Die einzelnen Schritte werden im anschließenden Kapitel ausführlich erläutert, bevor dann Kapitel 5 die Ergebnisse des Mystery Shoppings und der Gespräche darstellt. Kapitel 6 schließlich fasst die Ergebnisse zusammen und enthält Empfehlungen für die Optimierung einer digitalen Unternehmensgründung.

4 Empirische Schritte

4.1 Auswahl der Kommunen

Die zu untersuchenden Kommunen wurden anhand ihrer Gründungsintensität und ihres digitalen Reifegrads ausgewählt. Die Auswahl sollte zudem alle Bundesländer und die unterschiedlichen kommunalen (Gebiets-)Körperschaftstypen abdecken. Deshalb wurden in allen Flächenländern mindestens zwei kreisfreie Städte², zwei mittelgroße Städte (20.000-100.000 Einwohner)³ sowie zwei kleine Städte bzw. Gemeinden (weniger als 20.000 Einwohner) oder Gemeindeverbände⁴ ausgewählt. Zu den ausgewählten Kommunen kommen die zwei Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie die kreisfreien Städte Bremen und Bremerhaven hinzu, so dass insgesamt eine große regionale und verwaltungsorganisatorische Bandbreite Berücksichtigung fand⁵.

4.1.1 Die Gründungsintensität auf kommunaler Ebene

Die Gründungsintensität wurde als Sortierkriterium genutzt. Da der digitale Reifegrad nicht mit angemessenem Arbeitsaufwand für alle Gemeindeverbände sowie 11.097 Gemeinden ermittelbar ist, wurden neben den kreisfreien Städten die besonders gründungsintensiven Kommunen priorisiert. Zur Ermittlung der Gründungsintensität wurden auf Grundlage der Gewerbeanzeigenstatistik unterschiedliche Indikatoren eruiert. Während das Statistische Bundesamt die Gewerbeanzeigenquote auf Basis der Bevölkerung berechnet (Abbildung 2), sollte für das Projekt ein validerer Indikator zur Anwendung kommen. Zwar unterscheidet sich die grobe regionale Verteilung je nach genutztem Indikator kaum, auf der Gemeindeebene sind die Unterschiede jedoch mitunter erheblich.

Die Gewerbeanzeigenquote auf Basis der Erwerbstätigen am Arbeitsort (Gewerbeanzeigen je 100 Erwerbstätigen) wäre der adäquateste Indikator, da so das Gründungsgeschehen am tatsächlichen Wirtschaftsgeschehen gemessen würde, allerdings stehen die dazu erforderlichen Daten über die Erwerbstätigen nur bis zur Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung. Dementsprechend wurde auf den Ansatz der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zurückgegriffen, wonach sich die Gewerbeanzeigenquote auf Basis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 18 bis 64 Jahren errechnet. Die entsprechenden Daten stehen nahezu für das gesamte Bundesgebiet zur Verfügung. Die Gewerbeanzeigenstatistik auf Ebene der Gemeinden wurde von den Statistischen Landesämtern – mit Ausnahme der des Saarlandes und von Mecklenburg-Vorpommern – auf Anfrage zur Verfügung gestellt. In diesen

² Da es im Saarland seit der Gebiets- und Verwaltungsreform von 1974 keine kreisfreie Stadt mehr gibt, konnten dort nur kreisangehörige Städte ausgewählt werden.

³ Von der Definition der mittelgroßen Stadt wurde im Falle Paderborns abgewichen. Als kreisangehörige Stadt mit einer vergleichsweise großen Bevölkerung (148.677 Einwohner in 2016) wäre die Stadt ansonsten weder als kreisfreie noch als mittelgroße Stadt in Frage gekommen. Als Leitkommune der Digitalen Modellregion Ostwestfalen-Lippe und als Finalist des BITKOM-Wettbewerbs „Digitale Stadt“ ist Paderborn jedoch eine Modellkommune, die im Projekt unbedingt Berücksichtigung finden sollte.

⁴ Ausgewählt wurden Gemeindeverbände, die für die Gewerbeanmeldung zuständig sind, bzw. deren verbandsangehörige Gemeinden. Dazu gehören Landkreise, die in Thüringen die Gewerbeanmeldung für einige kleine Gemeinden übernehmen, Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sowie die Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen und Thüringen.

⁵ Im Gegensatz zu Hamburg und Berlin gibt es im Land Bremen mit den kreisfreien Städten Bremen und Bremerhaven eine lokale Ebene mit kommunalem Selbstverwaltungsrecht.

beiden Ländern musste die Gewerbeanzeigenquote auf Kreisebene als Proxy für die Gründungsintensität auf Gemeindeebene dienen.

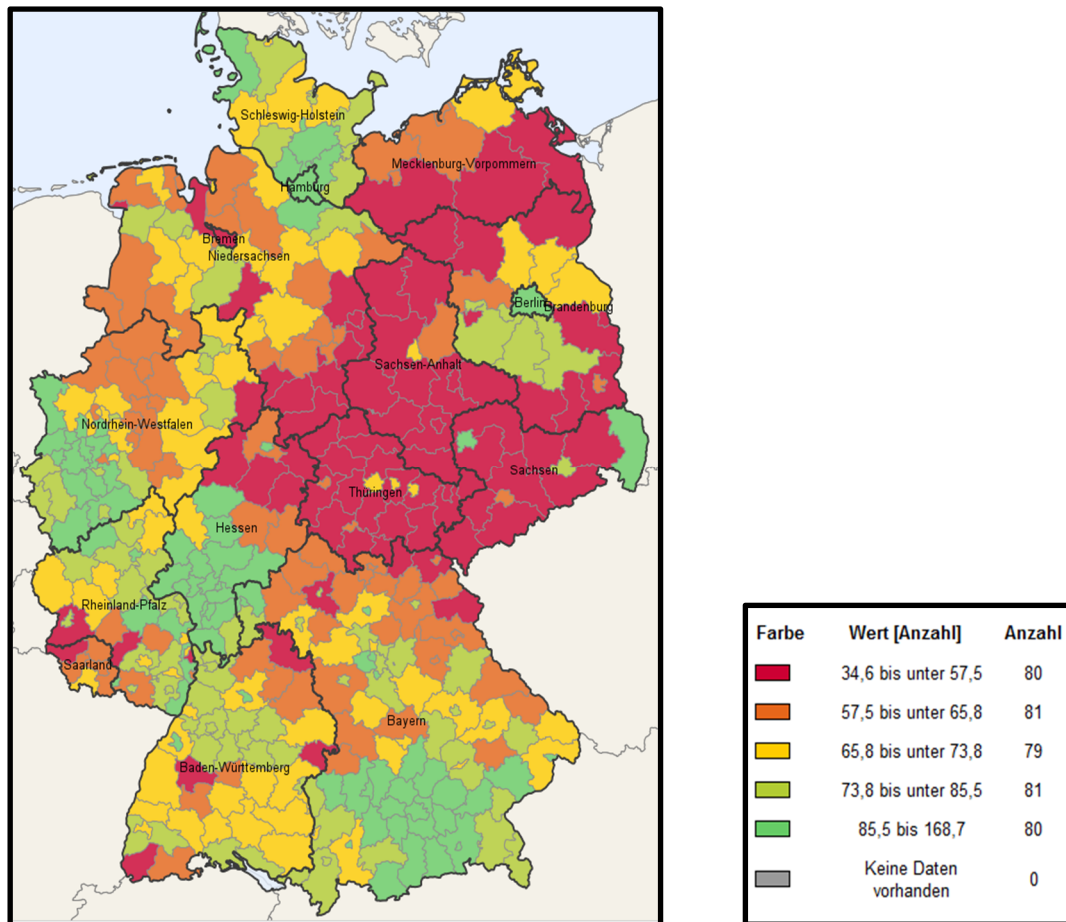


Abbildung 2: Gewerbeanmeldungen je 10.000 Einwohner in 2016 auf Kreisebene
(Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

4.1.2 Kriterien zur Voreinschätzung des digitalen Reifegrads der Verwaltung

Die Untersuchung soll zeigen, inwieweit es für Kommunen bereits möglich ist, Verwaltungsleistungen für Unternehmensgründer zu digitalisieren. Die Auswahl der Kommunen kann sich deshalb nicht allein an der Gründungsquote orientieren. Vielmehr sollten Kommunen ausgewählt werden, die bereits einen gewissen digitalen Reifegrad erreicht haben. Im Zuge der Auswahl der Kommunen konnten dazu zunächst nur einige wenige Kriterien erhoben werden. Zu diesem Zweck wurde, wie auch in den jüngsten Studien zum kommunalen eGovernment von Fietkiewicz et al. (2017, S. 77), Distel und Becker (2018, S. 623) sowie von Jeong (2018) ein Ansatz gewählt, der auf den Arbeiten von Hiller und Bélanger (2001), Moon (2002, S. 426) sowie von Layne und Lee (2001, S. 124) aufbaut. Dieser Ansatz besteht aus den folgenden fünf Säulen:

Information	Die Kommune informiert die Gründer unter anderem über die zur Gründung erforderlichen Verwaltungsleistungen, gibt Auskunft über die zuständigen Behörden und stellt wichtige Unterlagen und Formulare zum Herunterladen zur Verfügung.
-------------	--

Kommunikation	Die Kommune offeriert den Gründern Kanäle zur interaktiven digitalen Kommunikation, sei es per E-Mail, Chat, Kontaktformular oder über soziale Netzwerke.
Transaktion	Die Kommune ermöglicht den Gründern die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsleistungen, wozu sowohl die Bearbeitung von Formularen als auch die Übermittlung von Anträgen und Meldungen sowie die Zahlung von Gebühren und anderen Abgaben gehören. Zwar tauschen Behörden und Gründer im Rahmen einer Kommunikation auch Informationen aus, was jedoch im Gegensatz zu einer Transaktion keine rechtlichen oder finanziellen Folgen hat.
Integration	Die Kommune stellt auf einem Portal, einer Einstiegsseite oder auf einzelnen Seiten nicht nur Informationen zu weiteren Verwaltungsleistungen und Zuständigkeiten zur Verfügung, sondern vernetzt die Leistungen anderer Behörden mit dem eigenen Angebot. Hierbei lässt sich unterscheiden, ob es sich um eine vertikale Integration – kommunale Behörden bzw. Leistungen sind mit denen anderer Ebenen verknüpft – oder eine horizontale Integration – kommunale Behörden bzw. Leistungen sind mit denen auf der gleichen Ebene verknüpft – handelt (Distel und Becker 2018, S. 624).
Partizipation	Die Kommune eröffnet den Bürgern die Möglichkeit kommunalpolitische Belange online zu diskutieren und gegebenenfalls darüber online abzustimmen. Diese Dimension bezieht sich jedoch nicht auf Verwaltungsleistungen, sondern auf den politischen Meinungsbildungsprozess, weshalb sie im Folgenden nicht weiter betrachtet wird.

Obwohl dieses Modell aus den „Kindertagen des eGovernments“ (Layne und Lee 2001, S. 123) stammt, so hat doch in den folgenden zwei Jahrzehnten eine Vielzahl von Autoren zur Erfassung des digitalen Reifegrads auf diesen Ansatz zurückgegriffen. Die Metastudien von Fath-Allah et al. (2014, S. 81), Chaushi et al. (2015, S. 62) sowie Almuftah et al. (2016, S. 76) zeigen anhand der Auswertung von insgesamt 30 Studien, dass mit wenigen Ausnahmen die Autoren entweder explizit den erläuterten Ansatz wählen oder sich zumindest doch die verwendeten Indikatoren den fünf Dimensionen zuordnen lassen. Dies trifft neben den oben schon erwähnten Arbeiten zur digitalen Reife von Kommunen (Moon 2002, S. 426; Fietkiewicz et al. 2017, S. 77; Distel und Becker 2018, S. 623; Jeong 2018) auch für weitere Studien mit explizit kommunalem Bezug zu (Hogrebe et al. 2009, S. 608; Chatzopoulos und Economides 2009; Hogrebe 2010; Holzer et al. 2014; Fromm et al. 2015, S. 46). Die wenigen verbleibenden Studien behandeln spezielle Aspekte des eGovernments, wie zum Beispiel die behördliche Interoperabilität (Gottschalk 2009, S. 78) oder die Technologien und Prozesse einer Verwaltung (Andersen und Henriksen 2006) oder versuchen beide Perspektiven in einem Modell zu vereinen (Lee 2010, S. 229).

Etwas schwieriger einzuordnen ist der Digital Economy and Society Index (DESI) der Europäischen Kommission, der neben anderen Variablen (z.B. Infrastruktur) auch Indikatoren zum eGovernment heranzieht. Dazu gehören die Anzahl bzw. der Anteil der Nutzer, der vorausgefüllten Formulare, der online zu erledigenden Verfahren, der für einen Unternehmensstart grenzüberschreitend online verfügbaren

Verfahren und die Verfügbarkeit offener Daten (European Commission 2018). Mit Ausnahme des ersten und des letzten Indikators wird zur Ermittlung der Indexwerte auf die Ergebnisse des eGovernment Benchmark Reports (Tinholt et al. 2017) zurückgegriffen. Der Studie liegt allerdings kein theoretisch abgeleitetes Reifegradmodell zugrunde, was bei Benchmarking-Studien nicht unüblich ist (Berntzen und Olsen 2009, S. 77). Ein Blick in die Rohdaten⁶ zeigt dann aber, dass sich die einzelnen Merkmale wie auch schon bei den anderen Studien den oben beschriebenen Dimensionen zuordnen lassen⁷.

Zusammenfassend stellen Chaushi et al. (2015, S. 64) fest, dass die meisten Modelle zur Beurteilung des Reifegrads das eGovernment aus der Perspektive eines Bürgers betrachten, der Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen will. Insofern sind die Dimensionen Information, Kommunikation, Transaktion und Integration nicht nur in der Literatur umfassend behandelt worden, sondern eignen sich vor allem aufgrund der eingenommenen Perspektive des Bürgers und damit auch der Gruppe der Unternehmensgründer in besonderer Weise für diese Untersuchung. Gleichwohl bleibt an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass diese Dimensionen entgegengesetzt der ursprünglichen Annahme nicht konsekutiv sind, wie die empirische Überprüfung durch Coursey und Norris (2008, S. 532) nahelegt. Dementsprechend sehen auch Fietkiewicz et al. (2017, S. 77) in den Dimensionen keine zwangsläufig aufeinander aufbauenden Stufen, sondern vielmehr Säulen des eGovernments. Der Reifegrad einer Kommune kann also steigen, wenn eine Behörde eine Verwaltungsleistung online anbietet, ohne unbedingt zuvor umfassende Informationen online zur Verfügung zu stellen. Ebenso kann die Kommune das digitale Angebot einer anderen Gebietskörperschaft integrieren (vertikale Integration), ohne zuvor selbst eine Kommunikation online zu offerieren.

Um anhand der vier identifizierten Säulen die Kriterien zur Voreinschätzung des Reifegrads zu entwickeln, kommen insbesondere die oben genannten Studien mit explizit kommunalem Bezug in Betracht. Der Vergleich dieser Studien zeigt, dass die Kriterien identisch oder zumindest sehr ähnlich sind. Zur Auswahl der zu untersuchenden Kommunen lassen sich so folgende Kriterien zu den Säulen des digitalen Reifegrads formulieren:

Information	Existiert eine Einstiegsseite für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen? Ist ein Verzeichnis der Verwaltungsleistungen oder zumindest eine Suchfunktion zum Auffinden dieser Leistungen verfügbar?
Kommunikation	Ist ein konkreter Ansprechpartner zur Verwaltungsleistung online erreichbar?
Transaktion	Besteht die Möglichkeit, die Gewerbeanmeldung über die Seite der Gemeinde elektronisch vorzunehmen?
Integration	Existiert eine Einstiegsseite für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen? Ist ein Link zur elektronischen Gewerbeanmeldung über ein Portal des Landes vorhanden?

⁶ Die Rohdaten für den Bericht 2017 sind mit Stand 30.10.2018 unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-study-egovernment-services-europe-improving-cross-border-availability-services> verfügbar.

⁷ Zwar kann an dieser Stelle keine umfassende Würdigung des Ansatzes der Europäischen Kommission erfolgen, jedoch wirft der Blick in die Rohdaten Fragen zur Validität der Methode auf, da auch die Verfahren, die in der Zuständigkeit der Kommunen liegen, immer nur auf Basis weniger Großstädte stellvertretend für alle Gebietskörperschaften geprüft werden.

Auf den ersten Blick dürfte auffallen, dass das Kriterium der Einstiegsseite sowohl zur Beurteilung der Information als auch der Integration Verwendung findet. Tatsächlich nutzen die untersuchten Studien eine solche Einstiegsseite sowohl zur Einschätzung der Qualität der Suche und der Übersichtlichkeit der Informationen (Hogrebe 2010) als auch als Merkmal eines integrierten Angebots (Fietkiewicz et al. 2017, S. 82), womit diesem Merkmal eine hervorgehobene Bedeutung zukommt, was sich auch in der höheren Gewichtung mit dem Faktor zwei niederschlägt.

An die Suchfunktion wird in diesem Arbeitsschritt noch keine hohe Anforderung gestellt. Zwar weisen Suchmaschinen mit Autovervollständigung auf einen höheren Reifegrad hin, hier genügte jedoch, dass das Ergebnis zu den Suchbegriffen Gewerbe, Gewerbeanzeige oder Gewerbeanmeldung einen unmittelbaren Treffer liefert. Lediglich Seiten, die nur Google-Ergebnisse (einschließlich Werbung) bieten, bekamen keinen Punkt.

Die Erreichbarkeit eines Ansprechpartners spielt in allen Studien eine Rolle, wobei mitunter zwischen verschiedenen Formen der Erreichbarkeit (E-Mail, Chat etc.) unterschieden wird. Sofern es sich um einen Online-Kanal handelt, spielt die Form allerdings eine untergeordnete Rolle. Vielmehr verlangt eine echte Interaktion die Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners. Daher genügte es nicht, auf die allgemeine E-Mail-Adresse der Behörde hinzuweisen, ohne dabei zumindest eine zuständige Person zu nennen.

Ein wesentliches Kriterium, gerade vor dem Hintergrund der Untersuchung einer medienbruchfreien Kommunikation, ist die Möglichkeit, die Gewerbeanmeldung elektronisch vorzunehmen. Dabei wird abgestuft danach unterschieden, ob die Anmeldung durchgehend ohne Medienbruch oder doch nur das Ausfüllen eines Formulars, aber nicht die Übermittlung digital möglich ist. Die hervorgehobene Bedeutung, die der Gewerbeanmeldung hier beigemessen wird, resultiert daraus, dass diese Meldung die zentrale Verwaltungsleistung im Gründungsprozess darstellt, die wiederum weitere Verwaltungsleistungen initiiert und zusammenführt. Ist dieses Verfahren bereits nur analog möglich, lässt sich ein gehobener Reifegrad kaum noch erreichen, weshalb dieses Kriterium mit dem Gewichtungsfaktor drei in den Index des digitalen Reifegrads einging.

Die Bedeutung der Integration im Zusammenhang mit der Unternehmensgründung zeigt sich schon allein bei der Gewerbeanmeldung. Infolge des Aufbaus von Landesportalen ermöglicht oftmals die Integration erst die Transaktion, wenn die Gemeinden die elektronische Anmeldung nicht selbst anbieten, sondern auf ihren Seiten das Portal des Landes verlinken. Dieser Befund korrespondiert mit den Erkenntnissen von Coursey und Norris (2008, S. 523), wonach – wie oben erläutert – die Dimensionen der digitalen Reife in Bezug auf das eGovernment nicht konsekutiv sind.

4.1.3 Die Kommunen im Auswahlprozess

Der digitale Reifegrad wurde in insgesamt 389 Kommunen geprüft, von denen letztlich 90 Kommunen für das Mystery-Shopping ausgewählt wurden. Zu diesen 389 Kommunen gehören alle 108 kreisfreien Städte sowie in jedem Flächenbundesland mindestens die jeweils 10 gründungsintensivsten mittelgro-

ßen Städte sowie kleinen Städte und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Zusätzlich wurde der digitale Reifegrad in einigen Landkreisen untersucht, die in manchen Bundesländern (z.B. in Bayern und NRW) für bestimmte branchenspezifische Erlaubnisse oder Anerkennungsverfahren zuständig sind. Durch die Ermittlung des digitalen Reifegrads ergab sich nicht nur die Basis für die Auswahl der Kommunen, sondern es konnten bereits wichtige empirische Ergebnisse zu den Digitalisierungsstrategien gesammelt werden, die in Abbildung 3 zusammenfassend und im Anschluss weitergehend dargestellt werden.

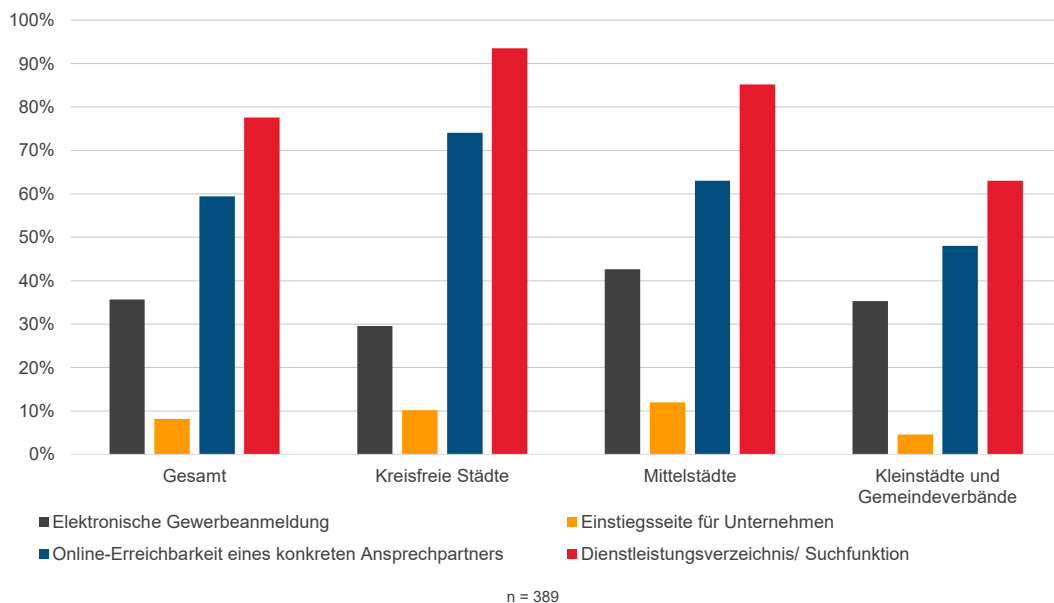


Abbildung 3: Erfüllte Kriterien des digitalen Reifegrads in allen geprüften Kommunen (Stand Oktober 2018)

4.1.4 Ansätze für den Einstieg zu unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen

Der Einstieg zu unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen erfolgt idealerweise über eine Einstiegsseite, die von der Zielgruppe der Gründer leicht gefunden werden kann. Unabhängig von Größe, Körperschaftstyp oder Bundesland verfügt nur eine geringe Anzahl der geprüften Kommunen in Abbildung 4 über eine solche Einstiegsseite.

Die kommunalen Homepages bieten zwar häufig Informationen für die Wirtschaft an, die aber nur selten auf konkrete Verwaltungsleistungen zum Unternehmensstart eingehen. Im Regelfall werden Gründer unter die Zielgruppe der Bürger subsumiert und finden unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen im „Bürgerservice“ oder in ähnlichen Rubriken. Einige Kommunen sortieren ihre Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen, wobei wirtschaftsbezogene Lebens- bzw. Geschäftslagen nur selten darunter zu finden sind.

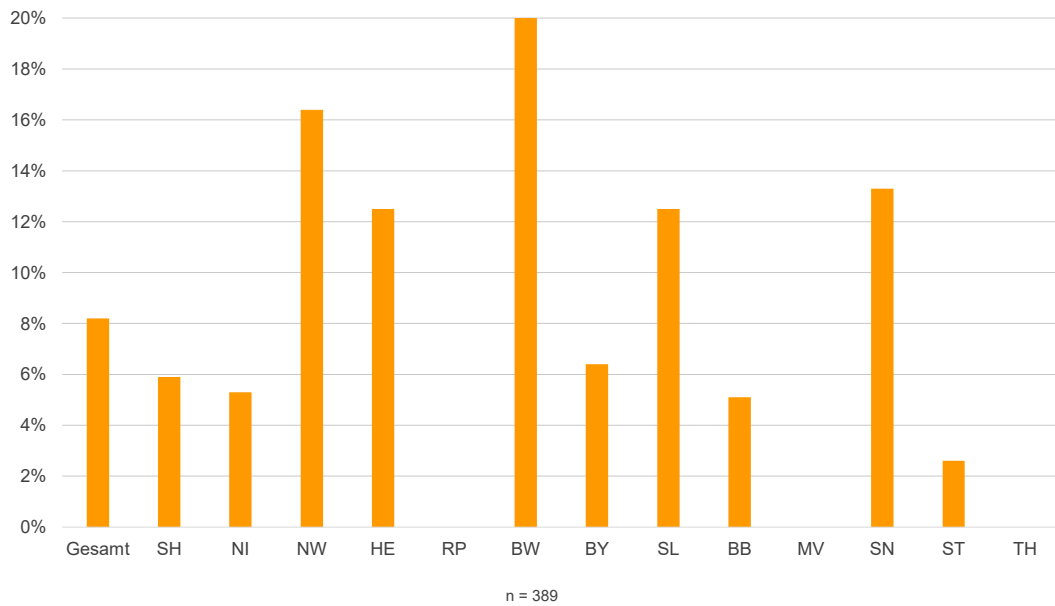


Abbildung 4: Verfügbarkeit einer Einstiegsseite für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen (Stand Oktober 2018)

Zwar gibt es bei der zielgruppengerechten Ansprache von Gründern noch Verbesserungsbedarf, aber immerhin lässt sich die Verwaltungsleistung der Gewerbeanmeldung in fast allen überprüften Kommunen mit geringem Aufwand finden. Die meisten Kommunen verfügen über ein Leistungsverzeichnis bzw. über eine Suchfunktion, die ohne Umwege zur Beschreibung des Verfahrens führt, wie Abbildung 5 illustriert:

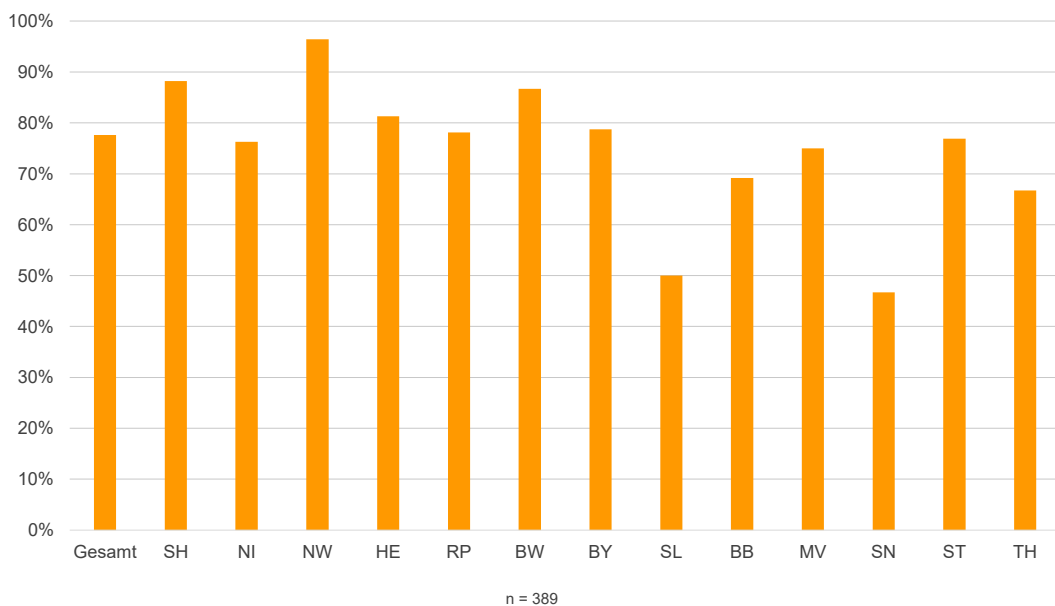


Abbildung 5: Verfügbarkeit eines Dienstleistungsverzeichnisses oder einer Suchfunktion (Stand Oktober 2018)

Die verschiedenen empirisch beobachteten Ansätze zum Einstieg zu unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen bzw. zur elektronischen Gewerbeanmeldung sollen im Folgenden kurz dargestellt werden:

Multikategorienansatz

Im Idealfall werden unternehmensbezogene Dienstleistungen sowohl unter der Kategorie „Wirtschaft“ als auch über Kategorien wie „Verwaltungsleistungen“, „Bürgerservice“, „Digitales Rathaus“ o.ä. angeboten (z.B. Düsseldorf). Auf diese Weise passt sich die digitale Plattform einer Kommune optimal der analogen Wirklichkeit an, da so Bürger unterschiedlicher Prägung mitgenommen werden. Entscheidend für eine positive Wirkung dieses Ansatzes ist, dass die Gründer unabhängig von der gewählten Kategorie immer zur gleichen Zielseite gelangen.

Lebenslagenansatz

Verwaltungsleistungen können nach Lebens- bzw. Geschäftslagen sortiert werden. Die Gewerbeanmeldung ist aus Gründersicht zwar anhand der Kategorien nicht immer direkt ersichtlich, aber grundsätzlich ist auch dieser Ansatz hilfreich (z.B. Gemeinde Neckartenzlingen).

Direkteinstieg über Landesportale

Auf einigen kommunalen Homepages findet sich die Gewerbeanzeige mit Link zum Landesportal im Untermenü ohne Umwege. Positiv erscheint das Beispiel der Stadt Willsdruff, wo direkt auf das Portal des Landes Sachsen verwiesen und das Vorgehen zur elektronischen Gewerbeanzeige erläutert wird.

Verwaltungszentrierung statt Nutzerorientierung

Neben diesen positiven Beispielen konnten jedoch einige kommunale Homepages gefunden werden, auf denen die Möglichkeit zur elektronischen Gewerbeanmeldung nahezu unauffindbar ist. In diesen Fällen wird der Einstieg zu den Verwaltungsleistungen nicht aus Sicht der Gründer gedacht, sondern mit Blick auf die eigene interne Verwaltungsstruktur umgesetzt. So finden sich z.B. auf der Homepage einiger Gemeinden Informationen und der Link zur elektronischen Gewerbeanmeldung unter der Rubrik „Umsetzung EU-DLR“, die wohl kaum einem Gründer geläufig ist. Auch in weiteren Kommunen ist die Nutzerführung nur aus einer Verwaltungsperspektive ersichtlich. Sofern Begriffe wie „Verfahrensinformation Amt24“ oder „Einheitlicher Ansprechpartner“ ohne Erläuterung verlinkt werden, kann sich kaum ein Gründer zurechtfinden. Auch die Einbindung von Portalen und Zuständigkeitsfindern der Länder ist in einigen Fällen so umgesetzt worden, dass die elektronische Gewerbeanmeldung auf der kommunalen Homepage kaum zu finden ist.

4.1.5 Ansätze zum Verfahren der Gewerbeanmeldung

Ein nutzerfreundlicher Zugang zu unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen geht nicht zwangsläufig mit einer medienbruchfreien elektronischen Abwicklung einher. Zumindest für die Gewerbeanmeldung sollte dies für die ausgewählten Kommunen gesichert sein⁸. § 2 Satz 2 GewAnzV eröffnet den Kommunen breite Spielräume zur Feststellung der Identität bei der elektronischen Gewerbeanmeldung. Diese Spielräume werden sehr unterschiedlich genutzt. Von den überprüften kreisfreien Städten sowie

⁸ Nicht in allen ausgewählten Kommunen konnte dies letztlich gewährleistet werden. In einigen Bundesländern konnten keine zwei kreisfreien Städte mit medienbruchfreier elektronischer Gewerbeanmeldung gefunden werden, so dass einzelne Städte berücksichtigt werden mussten, deren Verfahren einen Medienbruch aufweisen (z.B. in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Sachsen).

gründungsintensiven Kommunen verfügt nur circa ein Drittel über eine medienbruchfreie elektronische Gewerbeanmeldung (vgl. Abbildung 3), was ungefähr dem Ergebnis anderer Untersuchungen entspricht (Opiela et al. 2019, S. 30). Entscheidungskriterium war dabei, dass die elektronische Gewerbeanmeldung unmittelbar (Transaktion mittels eines eigenen Angebots) oder mittelbar (Integration eines Portals) über die kommunale Homepage möglich ist. Abbildung 6 gibt einen Überblick zur Verfügbarkeit nach Bundesländern und belegt erhebliche regionale Unterschiede.

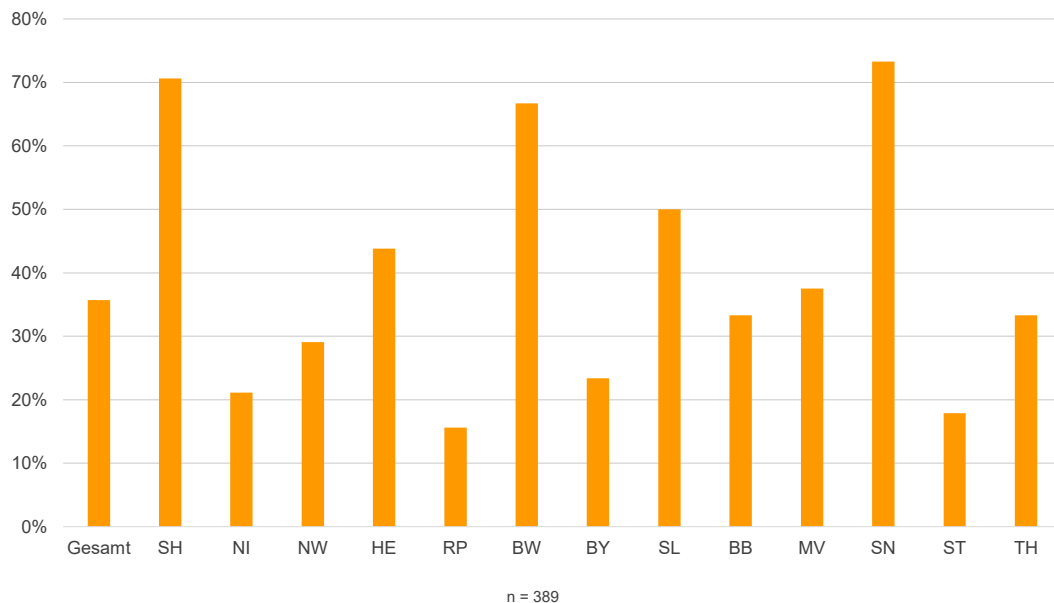


Abbildung 6: Verfügbarkeit einer elektronischen Gewerbeanmeldung (Stand Oktober 2018)

Folgende Varianten einer medienbruchfreien elektronischen Gewerbeanmeldung konnten in den überprüften Kommunen gefunden werden:

Verweis auf EA oder Landesportal

Grundsätzlich gibt es fast in allen Bundesländern ein elektronisches Verfahren zur Gewerbeanmeldung über ein Landesportal oder einen EA⁹. Kommunale Homepages weisen jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß auf diese Verfahren hin. In Schleswig-Holstein und in Sachsen verweist ein Großteil der überprüften Kommunen auf den EA bzw. auf das Landesportal. Beispiele für eine gelungene Integration finden sich in Kalkar, Greiz oder Erlangen.

Kommunale Serviceportale oder Services zur Gewerbeanmeldung

Neben der Verlinkung elektronischer Verfahren des Landes oder des EA bieten sich eigene kommunale Verfahren an. Einige der überprüften Kommunen haben eigene Portale aufgebaut (z.B. Dresden) oder eigene Services speziell zur Gewerbeanmeldung eingerichtet (z.B. Essen). Dazu bedienen sich die Kommunen entweder kommunaler Zweckverbände, die eine entsprechende Softwarelösung bereitstellen, oder kommerzieller Anbieter. Die Portale unterscheiden sich dabei nicht nur im Umfang und ihrer Erscheinung, sondern auch in den genutzten Authentifizierungsverfahren.

⁹ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.6.1.

Gewerbeanmeldung per E-Mail

Einige wenige Kommunen (z.B. Erfurt) nutzen den Spielraum, den ihnen die GewAnzV gibt und ermöglichen die Gewerbeanmeldung per E-Mail mit Feststellung der Identität durch Erklärung der meldenden Person oder durch Scan des Personalausweises oder Reisepasses.

Gewerbeanmeldung per De-Mail oder qualifizierter elektronischer Signatur

Eine Gewerbeanmeldung per De-Mail oder qualifizierter elektronischer Signatur ist zwar rechtlich möglich, spielt in den überprüften Kommunen aber praktisch keine Rolle, selbst wenn diese Kommunikationswege – in der Regel im Impressum versteckt – angeboten werden.

Elektronische Gewerbeanzeige mit Medienbruch

Ein Drittel der überprüften Kommunen (32 %) bietet nur Ansätze einer elektronischen Gewerbeanzeige an. Zur vollständigen Erledigung müssen die Gründer aber einen Medienbruch in Kauf nehmen. Einige dieser Kommunen haben ebenfalls eigene Services etabliert, mit denen die Daten des Gründers elektronisch an die Verwaltung weitergeleitet werden. Der Gründer muss das Dokument dennoch ausdrucken und unterschreiben, per Brief oder Fax versenden oder soll gar persönlich erscheinen. Zwar werden den Gründern verkürzte Verfahrenslaufzeiten in Aussicht gestellt, grundsätzlich profitiert von einem solchen Verfahren jedoch vor allem die Verwaltung. Die häufigste gefundene Variante besteht in einem ausfüllbaren Formular (PDF oder Word). Die Formulare können am Computer ausgefüllt werden, müssen aber anschließend ausgedruckt und wiederum persönlich, per Post oder per Fax eingereicht werden.

Die „Papierstrategie“

Immer noch bieten unter den 389 überprüften kreisfreien Städten, Landkreisen und gründungsintensiven Gemeinden 32 % noch nicht einmal ein elektronisches Formular an. In einigen Kommunen finden sich außerdem keine oder nur marginale Informationen zur Gewerbeanmeldung.

4.1.6 Zusammenfassung der Beobachtungen zum digitalen Reifegrad von Kommunen

Die elektronische Gewerbeanmeldung kann von den Kommunen ohne nennenswerten zusätzlichen finanziellen oder technischen Aufwand umgesetzt werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen geben ihnen breite Spielräume. Insgesamt scheint dennoch die Skepsis gegenüber elektronischen Verfahren vorzuherrschen. Selbst einige Städte und Kommunen, die ein elektronisches Verfahren zur Gewerbeanmeldung anbieten, empfehlen den Gründern ausdrücklich ein persönliches Erscheinen beim Gewerbeamt. Angst vor Kontrollverlust und Rechtsunsicherheiten bei kommunalen Behörden sind vermutlich noch immer virulent. Ordnungsbehörden, die für Gewerbeangelegenheiten zuständig sind, haben die Aufgabe, Unternehmen zu kontrollieren. Die vollständige elektronische Gewerbeanmeldung führt aus Sicht der Beamten möglicherweise zu einem Konflikt mit ihrer eigentlichen Aufgabe (Schorn 2012, S. 138).

Einen persönlichen Ansprechpartner der Kommunalverwaltung für Rückfragen per E-Mail finden Gründer immerhin in knapp 60 % der untersuchten Gemeinden:



Abbildung 7: Online-Erreichbarkeit eines konkreten Ansprechpartners (Stand Oktober 2018)

Des Weiteren verfügen selbst einige kleine Gemeinden und Gemeindeverbände inzwischen über professionell gestaltete Homepages. Zudem nutzten die kleinen Kommunen oft stärker die Potentiale, die ihnen die Integration von Zuständigkeitsfindern und Portalen der Länder bieten.

Nicht immer ist die Integration jedoch geglückt. So werden Verfahrensbeschreibungen von Landesministerien übernommen, ohne dass diese an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten angepasst werden. So ist auf einigen Seiten zur Gewerbeanmeldung von einem elektronischen Verfahren die Rede, dass von der Stadt jedoch weder spezifiziert noch mit einem konkreten Angebot versehen wird. Oftmals kopieren die betreffenden Kommunen lediglich einen vom Landesministerium formulierten Standardtext, der § 2 Abs. 2 GewAnzV zitiert, in die eigene Seite hinein.

Ähnlich ärgerlich für Gründer sind unkommentierte oder sogar tote Links. In diesen Fällen wird der Eindruck erweckt, dass die Integration eines Portals weniger als Chance gesehen wird, denn mehr als ein Verfahren, um das man sich nicht mehr kümmern muss.

Oftmals ist selbst die Integration von Online- und Offline-Dienstleistungen auf der kommunalen Homepage unzureichend. So stehen die Informationen zur elektronischen und nicht-elektronischen Gewerbeanmeldung häufig parallel und unverbunden unter unterschiedlichen Rubriken. Eine stärkere Nutzer- und Kundenorientierung scheint noch immer notwendig. Die Homepages könnten weitaus intuitiver aufgebaut sein und sich stärker an den Lebens- bzw. Geschäftslagen von Gründern orientieren.

4.1.7 Das Untersuchungssample

In die Auswahl wurden schließlich 97 Kommunen aus allen Bundesländern einbezogen, die über die Karte in Abbildung 8 eingesehen werden können. Zwar gingen in die detaillierte Auswertung nur 90

Kommunen ein, die sieben zusätzlich vermerkten Städte und Gemeinden gaben dem Projektteam aber für die Erfassung noch einen kleinen Spielraum.

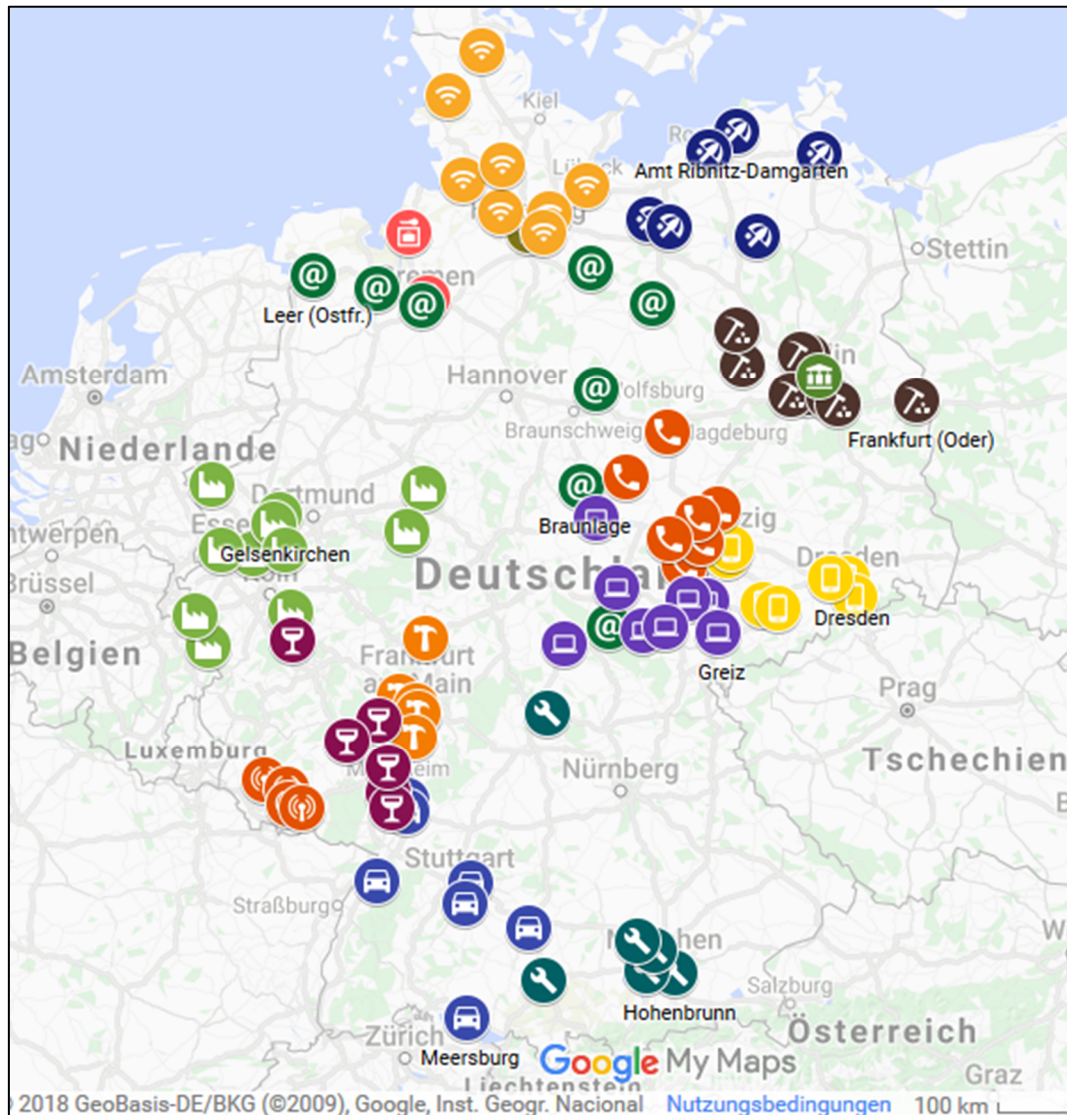


Abbildung 8: Karte der ausgewählten Kommunen (Quelle: Eigene Darstellung)

Da aus allen Bundesländern sowohl kreisfreie als auch kreisangehörige Städte sowie kleine Gemeinden Berücksichtigung finden sollten, standen, wie in Kapitel 4.1.5 schon erwähnt, nicht in allen Bundesländern durchgehend Gemeinden mit dem Angebot einer elektronischen Gewerbeanmeldung zur Verfügung. So ist in 11 von den insgesamt 97 Gemeinden in der Karte die Übermittlung der Meldung nur analog möglich.

4.2 Spezifikation des Erhebungsgegenstandes

Nachdem die Auswahl der Kommunen erfolgt war, galt es zu entscheiden, welche Art von Gründungen bzw. welche Verwaltungsleistungen durch das Mystery Shopping detailliert untersucht werden sollen. Die Projektbeschreibung sieht vor, dass nur Verwaltungsleistungen einbezogen werden, die als Kernprozesse einer Gründung zu verstehen sind. Dazu gehören alle Verfahren, die de jure notwendig sind,

um als Unternehmen grundsätzlich, unabhängig vom Umfang und einzelnen speziellen Tätigkeiten, wirtschaftlich tätig zu werden. Alle Verwaltungsleistungen, die beratenden Charakter haben oder eine finanzielle Förderung der öffentlichen Hand betreffen, sollten keine Berücksichtigung finden. Die Gründungen, die im Rahmen des Mystery-Shopping-Ansatzes bearbeitet werden sollten, mussten weder nach Wirtschaftszweig noch nach Unternehmensgröße repräsentativ für das derzeitige Gründungsgeschehen sein. Ziel war es auch nicht besonders innovative oder technologisch fortschrittliche Branchen auszuwählen. Vielmehr sollten die ausgewählten Gründungen eine möglichst große Bandbreite an Verwaltungsleistungen abbilden, die als Kernprozesse einer Gründung verstanden werden können. Folgende Gründungskonstellationen wurden deshalb ausgewählt:

- **Tischlerei Müller:** Handwerksbetriebe benötigen mehrere spezifische Verwaltungsleistungen. Der Tischler muss für seine Gewerbetätigkeit die Erfüllung qualifikatorischer Voraussetzungen entsprechend der HwO belegen und sich in die Handwerksrolle eintragen lassen. Die Unternehmensgründung im Handwerk hat überdies die Besonderheit, dass der Gründer – sofern das Unternehmen nicht als Kapitalgesellschaft gegründet wird – in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungs- und beitragspflichtig ist.
- **Apotheke Meier e.K.:** Die Apotheke ist die komplexeste der ausgewählten Gründungskonstellationen, da der Gründer persönliche und qualifikatorische Voraussetzungen gemäß ApBetrO erfüllen muss und zudem bestimmte gesetzliche Anforderungen an die Geschäftsräume bestehen. Neben dem Gewerbeamt ist gegebenenfalls somit auch die Mitwirkung des kommunalen Bauamtes notwendig.
- **Immobilienmakler Schmitz GmbH:** Die Vermittlung von Immobilien ist gemäß § 34c GewO ein erlaubnispflichtiges Gewerbe. Der Gründer muss im Gegensatz zum Apotheker nur seine persönliche Zuverlässigkeit nachweisen. Um die dazu notwendigen Dokumente zu erhalten, muss der angehende Makler jedoch weitere Verfahren durchlaufen, die bereits als prioritär für die Digitalisierung unternehmensbezogener Verwaltungsleistungen identifiziert wurden (s.a. Kapitel 4.2.3). Der Immobilienmakler steht hier exemplarisch für viele erlaubnispflichtige Gewerbe, da die Anforderungen an die verschiedenen Wirtschaftszweige sehr ähnlich sind.

Die empirischen Erkenntnisse lassen sich auf beliebige andere Branchen, nicht zuletzt auf Startups im IT-Bereich, übertragen. Solche wirtschaftspolitisch im Fokus stehenden Unternehmen benötigen zur Gründung in der Regel nur einen Teil der mit den genannten Gründungskonstellationen erfassten Verwaltungsleistungen.

4.2.1 Ansatz über die Verwaltungsleistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“

Inwieweit die ausgewählten Gründungen die ganze Bandbreite an Verwaltungsleistungen abdecken, kann aufgrund der Vorarbeiten zur Umsetzung des OZG gut überprüft werden. Der Begriff der „Verwaltungsleistung“ entstammt der Debatte um Verwaltungsmodernisierung, die sich in Deutschland durch das sogenannte Neue Steuerungsmodell (NSM) entfaltete. Aus rechtlicher Perspektive gewann der Begriff jedoch erst durch das OZG an Bedeutung (Stockmeier und Hunnius 2018, S. 4). § 1 Satz 1 OZG verpflichtet Bund und Länder, „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale

anzubieten.“ Laut der Gesetzesbegründung und nach herrschender Meinung gilt dies auch für die Kommunen, zumal sie staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und für den Großteil der Verwaltungsleistungen in Deutschland zuständig sind (Herrmann und Stöber 2017, S. 1403)¹⁰. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Verwaltungsleistung „das Handeln der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, das nach außen gerichtet ist und auf das die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie freie oder gemeinnützige Träger einen Anspruch haben oder das aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen genutzt oder geduldet werden muss“ (GK FIM 2014, S. 6). Schwierig ist die Abgrenzung einer einzelnen Verwaltungsleistung. Die umfassendste Datenbank zu Verwaltungsleistungen ist der LeiKa (Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung), der Verwaltungsleistungen der Kernverwaltung aller administrativen Ebenen und mittelbarer Verwaltungen (z.B. Kammern) beinhaltet und insgesamt circa 5.000 Einträge umfasst (Heuermann 2018, S. 292). Zur OZG-Umsetzung wurden die äußerst kleinteiligen Einträge im LeiKa ergänzt und neu strukturiert (Stocksmeier und Hunnius 2018, S. 7–14). Während der LeiKa ein „Werkzeug für Fachleute der Verwaltungsorganisation“ ist (Heuermann 2018, S. 293), sollte der darauf aufbauende OZG-Umsetzungskatalog die Nutzersicht stärken. Der OZG-Umsetzungskatalog fasst Verwaltungsleistungen in derzeit 54 Lebens- und Geschäftslagen zusammen, die aus insgesamt 575 OZG-Leistungen bestehen, welche wiederum aus den ca. 5.000 Einträgen im LeiKa aggregiert wurden. Die für das Projekt relevanten Leistungen sind in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ verortet. Die Geschäftslage ist in 18 OZG-Leistungen untergliedert, welche die ursprünglich 531 Einträge aus dem LeiKa zusammenfassen. Abbildung 9 illustriert die Strukturierung noch einmal:

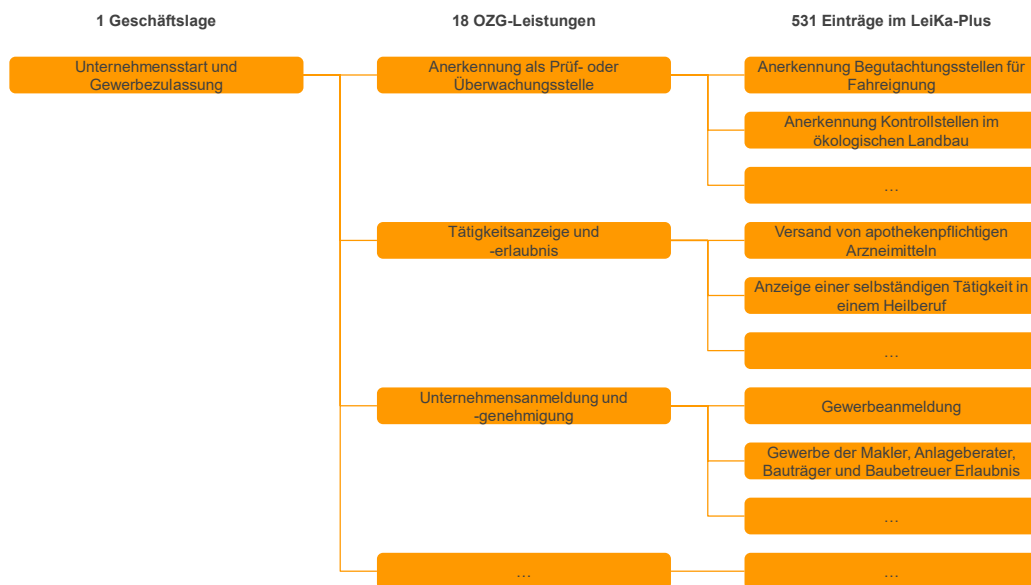


Abbildung 9: OZG-Umsetzungskatalog in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“
(Quelle: Eigene Darstellung)

¹⁰ Nach Auffassung der Bundesregierung sowie des Kommentars zum OZG verstößt die Einbeziehung der Kommunen nicht gegen das Aufgabenübertragungsverbot (Art. 84 Abs. 1. S. 7 GG), da nur Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung geregelt, aber keine neuen Aufgaben begründet würden. Zu berücksichtigen ist überdies, dass die für das Projekt relevanten Verwaltungsleistungen im Bereich der Gewerbeangelegenheiten nicht zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen, dem Kern der kommunalen Selbstverwaltung, gehören, so dass die rechtlichen Grenzen für die Einbeziehung in das OZG vergleichsweise niedrig sind (Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGOV/OZG 2019, S. 322–323).

4.2.2 Die 18 OZG-Leistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“

Wie Tabelle 1 illustriert, bleiben fünf der OZG-Leistungen im Projekt unberücksichtigt, weil sie nicht zu den Kernprozessen einer Unternehmensgründung gehören oder erst zukünftig eingeführt werden sollen. Ebenfalls nicht einbezogen wurde das Partnerschaftsregister, in das sich Angehörige freier Berufe eintragen müssen, die sich in der Rechtsform der Partnerschaftsgesellschaft organisieren. Diese Leistung entspricht aber letztlich der Eintragung ins Handelsregister, so dass keine Erkenntnisse verloren gingen.

OZG-Leistungen	Tischlerei Müller	Apotheke Meier e.K.	Immobilienmakler Schmitz GmbH
Wirtschafts-Identifikationsnummer	Erst ab 2021		
Fachliche Stellungnahme der Kammer	Keine Kernprozesse		
Genehmigung zur Errichtung Zweigniederlassung			
Gründungszuschuss			
Gesellschaftsverzeichnis			
Partnerschaftsregister	Siehe Handelsregister		
Anerkennung als Prüf- oder Überwachungsstelle	Siehe Unternehmensanmeldung und -genehmigung		
Anerkennung von Zertifizierungsstellen/-systemen			
Bestellung & Anerkennung von Sachverständigen			
Gewerbelegitimationskarte			
Tätigkeitsanzeige und -erlaubnis			
Unternehmensanmeldung und -genehmigung	x	x	x
Berufsgenossenschaftsanmeldung	x	x	x
Einheitlicher Ansprechpartner	x	x	x
Handwerksrolle und -karte	x	-	-
Kammermitgliedschaft	x	x	x
Steuerliche Anmeldung	x	x	x
Rentenversicherungspflicht	x	-	-

Tabelle 1: OZG-Leistungen in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ (Quelle: Eigene Darstellung)

Weitere fünf Leistungen werden im Projekt mittelbar durch andere ähnliche Verwaltungsleistungen abgedeckt. Die „Anerkennung als Prüf- oder Überwachungsstelle“ (z.B. einer Begutachtungsstelle für Fahreignung), die „Anerkennung von Zertifizierungsstellen und -systemen“ (z.B. Zertifizierungsstellen im Bereich Biomasse) und die „Bestellung und Anerkennung von Sachverständigen“ (z.B. als Wirtschaftsprüfer oder als Sachverständiger für Brandschutz) ähneln hinsichtlich der Verfahren und Nachweise stark der OZG-Leistung der „Unternehmensanmeldung und -genehmigung“. Selbiges gilt für die Gewerbelegitimationskarte (auch „Reisegewerbekarte“ genannt) und die OZG-Leistung „Tätigkeitsanzeige und -erlaubnis“ (z.B. die Erlaubnis zum Großhandel mit Arzneimitteln). Alle diese Leistungen be-

inhalten letztlich branchenspezifische Erlaubnisse oder Anerkennungsverfahren, da die Tätigkeit in bestimmten Gewerben gemäß § 29ff. GewO oder gemäß entsprechender Fachgesetze erlaubnispflichtig oder überwachungsbedürftig ist. Gründer müssen jeweils nachweisen, dass sie die persönlichen, sachlichen, qualifikatorischen oder räumlichen Voraussetzungen für die entsprechende Gewerbetätigkeit erfüllen. Somit können die Erlaubnisse bzw. Anerkennungsverfahren für den Tischler, den Apotheker und den Immobilienmakler stellvertretend für die Vielzahl anderer branchenspezifischer Verfahren untersucht werden. Dabei wurden bewusst Gründungskonstellationen mit unterschiedlicher Komplexität der Erlaubnisse bzw. Anerkennungsverfahren gewählt.

4.2.3 Die 14 TOP-Leistungen zur Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“

Da die OZG-Leistungen teilweise bereits hochaggregierte Konstrukte von Einzelleistungen sind, wurde zusätzlich geprüft, ob die ausgewählten Gründungskonstellationen auch die wichtigsten Einzelleistungen der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ abbilden. Für das Projekt „TOP 100 Wirtschaft“ wurden die acht wichtigsten Geschäftslagen bzw. die 100 wichtigsten Verwaltungsleistungen für Unternehmen identifiziert. Grundlage bot wiederum der LeiKa, dessen Einzelleistungen in Geschäftslagen strukturiert wurden (BMWi 2017, S. 16). Zu diesen TOP 100 gehören 14 Einzelleistungen aus der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“, die anhand ihrer Häufigkeit und Bürokratiebelastung sowie anhand der Zahl betroffener Unternehmen ausgewählt wurden (BMWi 2017, S. 26). Unter diesen 14 Einzelleistungen befinden sich drei Leistungen, die nicht zu den Kernprozessen der Unternehmensgründung gehören, weil sie Beratungsleistungen beinhalten oder nur spezifische Einzeltätigkeiten von Unternehmen betreffen. Weiterhin wurde die Verwaltungsleistung „Aufenthaltserlaubnis für selbstständige Tätigkeit“ ausgeklammert, da es sich hier um eine komplexe Ermessensentscheidung seitens der zuständigen Behörde handelt (§ 21 AufenthG), die im Rahmen des Mystery Shoppings nicht untersucht werden konnte¹¹. Unberücksichtigt blieb zudem die Ausstellung eines Gesundheitszeugnisses, wobei der Gründer einer Apotheke ebenfalls eine ärztliche bzw. amtsärztliche Bescheinigung vorlegen muss. Die übrigen in Tabelle 2 dargestellten Leistungen werden von mindestens einer der ausgewählten Gründungskonstellationen abgedeckt, wobei es jedoch Unterschiede zwischen den Kommunen gibt¹²:

¹¹ I.d.R. entscheidet bereits der bestehende Aufenthaltsstatus, ob ein Recht zur Unternehmensgründung besteht, so dass es keiner separaten Verwaltungsleistung bedarf. EU-Bürger und ein Großteil der Geflüchteten können in Deutschland (de jure) selbstständig tätig werden. Eine wesentliche Ausnahme sind Geduldete (Aufenthaltstitel gemäß § 60a AufenthG), denen die Unternehmensgründung untersagt ist.

¹² Beispielsweise ist ein „Auszug aus dem Insolvenzregister“ für die Erlaubnis der Maklertätigkeit nicht überall notwendig. Gemäß § 34c GewO muss der angehende Makler seine Zuverlässigkeit belegen. Welche konkreten Dokumente dazu vorgelegt werden müssen, variiert aber zwischen den Kommunen.

Leistung	Tischlerei Müller	Apotheke Meier e.K.	Immobilienmakler Schmitz GmbH
Aufenthaltserlaubnis für selbstständige Tätigkeit	-	-	-
Führungszeugnis	-	x	x
Auszug aus Gewerbezentralregister	-	x	x
Auszug aus Insolvenzregister	-	-	(x)
Auszug aus Schuldnerverzeichnis	-	-	x
Beratung für Existenzgründer	Kein Kernprozess		
Gesundheitszeugnis	-	-	-
Handwerksrolle	x	-	-
Erlangung von Zugangsvoraussetzungen	Kein Kernprozess		
Gewerbeanzeige	x	x	x
Handelsregistereintrag	-	x	x
Sondernutzungserlaubnis öffentlichen Straßenlands	Kein Kernprozess		
Unbedenklichkeitsbescheinigung Finanzamt	-	-	x
Zulassung/Genehmigung bei erlaubnispflichtigen und überwachungsbedürftigen Tätigkeiten	-	x	x

Tabelle 2: TOP 100-Leistungen in der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ (Quelle: Eigene Darstellung)

4.2.4 Spezifikation der Prozesse

Die zur Erfassung benötigten Prozesse wurden anhand der folgenden zwei Kriterien erarbeitet:

- Welche gesetzlichen Anforderungen werden an die Gründungen gestellt? Dabei sind auch solche Anforderungen zu berücksichtigen, die im Ermessen der Länder oder Kommunen liegen. So ließ sich bereits im Vorfeld der Erhebung beobachten, dass einige Kommunen sieben Bescheinigungen zur Beantragung der Maklererlaubnis, andere Kommunen hingegen lediglich zwei solcher Unterlagen verlangen.
- Welche Verfahrenswege sind nach derzeitiger Rechtslage möglich? Zwar wird die elektronische Übermittlung gerade im Bereich der Erlaubnisverfahren bislang nur selten angeboten, zur Erfassung dessen, was im Hinblick auf die digitale Gründung aktuell möglich ist, mussten jedoch alle rechtlich zulässigen Wege Berücksichtigung finden.

Im Ergebnis lieferten die Prozessspezifikationen eine hohe Anzahl möglicher Kombinationen von Anforderungen und Verfahrenswegen, die sich auch im Umfang des in Kapitel 4.3.3 erläuterten Erhebungsbogens niedergeschlagen hat.

4.3 Spezifikation der Erhebungsmerkmale

Damit eine Erhebung nutzbringende Ergebnisse liefert, bedarf es der Formulierung valider und reliabler Merkmale. Dazu wird der der Erhebung zu Grunde liegende Gegenstand – methodisch ausgedrückt das Konstrukt oder die latente Variable – zunächst einmal konzeptualisiert, d.h., der Untersuchungsgegenstand wird anhand mehrerer Konzepte (Konstruktdimensionen) näher beschrieben, um dann im nächsten Schritt ein Messinstrument in Form des Erhebungsbogens mit den operationalisierten Merkmalen zu entwickeln (Homburg und Giering 1996, S. 5).

Zwar stellt die Literatur in Form der Validität und Reliabilität Bedingungen an die Indikatoren zur Operationalisierung, der Weg dahin ist dem Forscher jedoch weitgehend freigestellt. Da hier Digitalisierungsstrategien beschrieben und letztlich auch beurteilt werden sollen, bietet sich insbesondere für die Erarbeitung der Konstrukte und Konzepte ein Blick in die Strategieforschung an. Dementsprechend erläutert das folgende Kapitel zuerst die Identifikation der Konstrukte und Konzepte, um im anschließenden Kapitel dann die einzelnen Merkmale zu erarbeiten.

4.3.1 Ein Ansatz aus der Strategieforschung zur Erarbeitung von Konstrukten und Konzepten

Eine kommunale Digitalisierungsstrategie stellt keinen Selbstzweck dar. Vielmehr verbinden die Verfasser einer solchen Strategie die Erwartung, dass deren Umsetzung einen Beitrag zur Erfüllung ihrer kommunalpolitischen Aufgaben leistet. Die Frage lautet also: Was soll eine Kommune mit einer Digitalisierungsstrategie erreichen? Diese Frage wurde bereits im Rahmen der Diskussion des Zwecks dieser Untersuchung in Kapitel 2 behandelt, so dass an dieser Stelle auf die nochmalige Ausführung verzichtet wird. Zusammenfassend besteht der Zweck einer Digitalisierungsstrategie einer Kommune im Kontext zu den für eine Unternehmensgründung erforderlichen Verwaltungsleistungen in den folgenden Konstrukten:

- Förderung einer Kultur der Selbstständigkeit
- Optimierung der Verwaltungsleistungen (Prozesse, Service etc.)
- Optimierte Anleitung für Gründer zur Vermeidung von Fehlern bei der Unternehmensgründung

Damit ist das Fundament für die weiteren Arbeiten gelegt. Mit den verfolgten Zwecken ist bereits ein Teil der Ziele einer Digitalisierungsstrategie beschrieben. Allerdings hängt der Erfolg einer Strategie immer auch von den beteiligten Gruppen oder anders ausgedrückt Stakeholdern ab. Zu dem, was im Rahmen einer Strategie unter Stakeholder zu verstehen ist, existiert eine umfangreiche Literatur, die bis in die frühen 1960er Jahre zurückgeht (Freeman 2010, S. 31). Mitchell et al. (1997, S. 865–868) haben auf Basis einer fachlich breit angelegten Literaturlauswertung drei Merkmale herausgearbeitet: Macht, Legitimität und Dringlichkeit. Diese drei Merkmale knüpfen den Status eines Stakeholders an

strenge Bedingungen, so dass für die hier betrachteten Digitalisierungsstrategien nur die an den Verfahren beteiligten Behörden und die Gründer selbst in Betracht kommen¹³. Die Einbeziehung der Stakeholder bedeutet allerdings nicht, dass mit der Strategie nun einfach den Wünschen dieser Gruppen entsprochen werden soll. Vielmehr gilt es aus Sicht der Kommune unter Berücksichtigung der zuvor formulierten Zwecke zu fragen, welches Verhalten von Behörden und Gründern zum Erfolg führt (Kenny 2012, S. 43). Zur Antwort wurden die nachstehend nach Behörden und Gründern getrennten Konstrukte erarbeitet:

- Gründer
 - Breite Nutzung des digitalen Angebots
 - Mehr Verständnis für notwendige Verfahren
 - Weniger Fehler in Meldungen und Anträgen
- Behörden
 - Unterstützung der digitalen Optionen
 - Verzicht auf nicht notwendige Anforderungen
 - Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben zum Schutz von Rechtsgütern

Nachdem nun die Ziele vollständig beschrieben sind, ist es erforderlich zu überlegen, welche Faktoren oder, anders ausgedrückt, Treiber einen Einfluss auf das Erreichen dieser Ziele haben. Denn nur, wenn die in der Erhebung zu erfassenden Ausprägungen einer Digitalisierungsstrategie an diesen Treibern ansetzen, hat die Strategie Aussicht auf Erfolg. Diese Vorgehensweise vermeidet das Problem von Scheinkorrelationen zwischen willkürlich gewählten Faktoren und einem vermeintlichen Erfolg, was die wirklichen Treiber verschleiern würde (March und Sutton 1997, S. 699; Mintzberg 1994, S. 92–93). Zu jedem der einzelnen Konstrukte gilt es daher, Treiber zu identifizieren, die die Erreichung der Zwecke und Ziele überhaupt erst ermöglichen. Im Einzelnen lieferten die Ausarbeitung und Diskussion die folgenden Treiber:

- Die Behörde vermeidet den Eindruck, Gründer gehören kontrolliert und abgeschreckt.
- Die Seiten und Formulare sind mehrsprachig.
- Der Aufwand für die Gründer ist auf das Minimum begrenzt.
- Das Angebot ist möglichst niederschwellig.
- Angaben zu einer Gründung müssen nur einmal erfolgen.
- Die Schnittstellen zwischen Gründer und Verwaltung sowie zwischen Behörden ermöglichen die digitale Übergabe der Informationen.
- Die Behörde verzichtet auf gesetzlich nicht notwendige analoge Unterlagen.
- Das Angebot der Kommune orientiert sich an der kognitiven Struktur der Gründer.
- Angebote zu digitalen Verwaltungsleistungen sind einfach zu finden.
- Die Verwaltungsleistung wird im Kontext zum Gesetz und zum gesamten Verfahren erklärt.
- Das Angebot leitet den Gründer transparent durch das Verfahren.

¹³ Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass an dieser Stelle die Stakeholder aus Sicht einer Kommune, die eine Digitalisierungsstrategie überlegt, gemeint sind und nicht die Stakeholder in dem Projekt.

- Die Kommune verzichtet auf verwirrende alternative Verfahrenswege oder lässt diese zumindest nicht ohne Bezug auf die anderen Alternativen allein stehen.
- Meldungen, Anzeigen, Anträge, Bescheinigungen und Erteilungen sind rechtssicher.
- Mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistung geht kein Kontrollverlust einher.

4.3.2 Erarbeitung von Merkmalen zur Erfassung

Mit den Zielen und Treibern konnten im vorangegangenen Kapitel die Konstrukte und deren Konzeptualisierung erarbeitet werden. Obwohl die Treiber bereits eine Vorstellung von dem zu erfassenden Gegenstand geben, entziehen sie sich so zum Teil doch noch der unmittelbaren Erfassung. Daher bedarf es zur Erstellung der Erhebungsmaske zuvor noch der Operationalisierung. Eine Hilfe dazu stellt die in Kapitel 4.1.2 erläuterte Auswertung der Literatur zum digitalen Reifegrad von Kommunen dar. Zum einen lassen sich die Indikatoren zur Erfassung entlang der dort vorgestellten Säulen Information, Kommunikation, Transaktion und Integration entwickeln, zum anderen erlauben die ausgewerteten Studien eine Kontrolle auf Vollständigkeit der identifizierten Merkmale. So können zu den einzelnen Treibern die folgenden Indikatoren in Form von Fragen gebildet werden, wobei einzelne Indikatoren durchaus auch mehrere Treiber betreffen können.

- Information
 - Enthält der Internetauftritt der Kommune eine Suchfunktion und welcher Art ist die Suchmaschine (Google, Autovervollständigung)?
 - Enthält der Internetauftritt der Gemeinde ein Verzeichnis der Verwaltungsleistungen?
 - Wie lange braucht der Gründer zum Finden der Seite zur Verwaltungsleistung?
 - Über wie viele Links führt der Weg zur Gewerbeanmeldung?
 - Über welchen Kontext bzw. welches Thema oder welche Rubrik kommt der Gründer zur Gewerbeanmeldung?
 - Gibt es mehrere Wege zur Gewerbeanmeldung und wenn ja, sind die Ziele und Auskünfte konsistent?
 - Welche Informationen zur Verwaltungsleistung sind verfügbar?
 - Ist das Verfahren konkret – also wer wie was wem zu übermitteln hat – erklärt?
 - Ist die Verwaltungsleistung außer in Deutsch noch in anderen Sprachen erklärt?
 - Inwiefern wird der Gründer auf die elektronische Meldung oder Beantragung hingewiesen?
- Interaktion
 - Gibt es einen konkreten Ansprechpartner online?
 - Sind Rückfragen erforderlich und wie erhält der Gründer eine Antwort?
 - Lässt sich der Stand des Bauantragsverfahrens nachverfolgen (Tracking)?
- Transaktion
 - Welche Möglichkeiten zur elektronischen Meldung oder Beantragung werden dem Gründer angeboten?
 - Wie erfolgt der Zugang zu einem Portal oder, wenn kein Portal verfügbar ist, steht zumindest ein elektronisches Formular zur Verfügung?

- Wieviel Zeit nimmt die Ausfertigung der Anzeige oder des Antrags in Anspruch?
- Müssen Daten zur Person oder Unternehmen mehrfach angegeben werden?
- Wie kann der Gründer die Gebühr bezahlen?
- Wie erfolgt der Versand der Meldung oder des Antrags?
- In welcher Form erhält der Gründer die Bescheinigung oder Erlaubnis?
- Welche Nachweise und Unterlagen muss ein Gründer einer Meldung oder einem Antrag beifügen?
- Welche der Nachweise oder Unterlagen muss der Gründer zusätzlich beantragen?
- Integration
 - Steht eine Entry Page für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen zur Verfügung?
 - Erhält der Gründer im Zuge der Gewerbeanmeldung Auskünfte sowie Links auf die betreffenden Seiten
 - zur steuerlichen Erfassung,
 - zur Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft und
 - zu den jeweiligen Erlaubnisverfahren?
 - Erhält der Gründer im Zuge des jeweiligen Erlaubnisverfahrens – je nach Verfahren – Auskünfte sowie Links auf die betreffenden Seiten
 - zum Führungszeugnis (nur Makler- und Apothekenbetriebserlaubnis),
 - zur Gewerbezentralregistrauskunft (nur Makler- und Apothekenbetriebserlaubnis),
 - zur Bescheinigung in Steuersachen (nur Maklererlaubnis),
 - zum Auszug aus dem Schuldnerverzeichnis (nur Maklererlaubnis),
 - zur Negativbescheinigung des Insolvenzgerichts (nur Maklererlaubnis),
 - zur steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung der Gemeinde (nur Maklererlaubnis),
 - zur Baugenehmigung (nur Apothekenbetriebserlaubnis) und
 - zur Flurkarte (nur Baugenehmigung)?

Anhand dieser erarbeiteten Fragen lässt sich nun im folgenden Kapitel der Erfassungsbogen zum Mystery Shopping erstellen, wobei allerdings nicht alle im vorherigen Kapitel aufgeführten Treiber direkt durch den Erfassungsbogen abgebildet werden konnten. Fragen nach der Notwendigkeit von Unterlagen, der Rechtssicherheit und dem Kontrollverlust lassen sich nicht aus der Sicht des Gründers beantworten. Die Mystery Shopper konnten hier lediglich feststellen, welche Unterlagen verlangt werden – oder eben auch nicht verlangt werden – und wie ihnen Bescheinigungen zukommen. Die weitergehende Bearbeitung dieser Fragen musste dann in den Gesprächen mit den Vertretern der Kommunen (s. Kapitel 4.6) erfolgen.

4.3.3 Der Erfassungsbogen

Auf Grundlage der in Kapitel 4.2.4 ermittelten Prozesse und im vorangegangenen Kapitel gebildeten Indikatoren wurde das Konzept zur Erfassung erarbeitet, das dann auf einem LimeSurvey-Server implementiert wurde. Aufbau und Inhalte des Erfassungsbogens orientieren sich an den zuvor erarbeiteten

Prozessen, wobei jeder der in Abbildung 10 dargestellten Prozesse anhand einer eigenen Seite erfasst wurde.

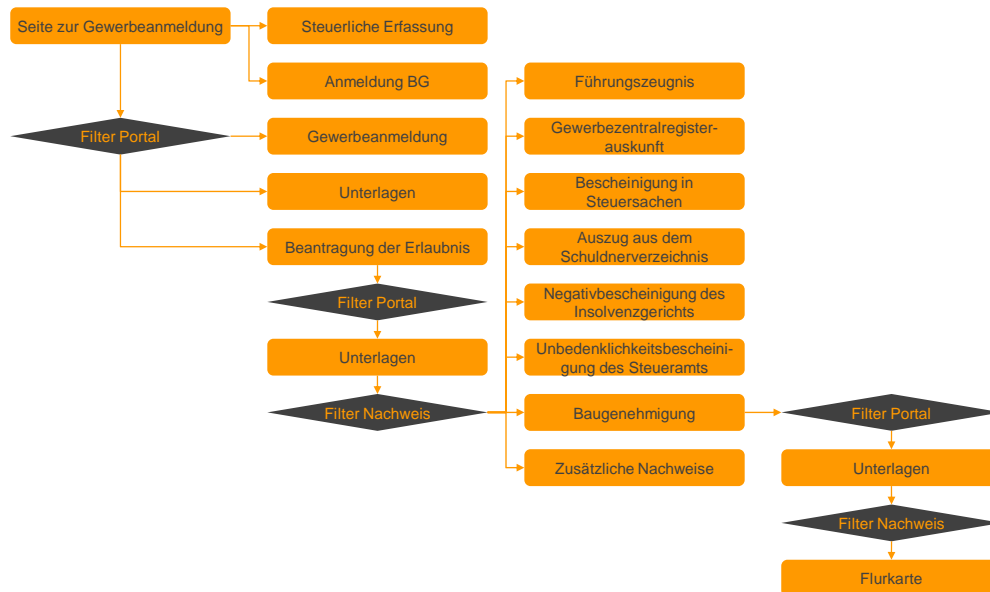


Abbildung 10: Aufbau der Erfassung

Diese Unterteilung in jeweils getrennte Seiten erleichterte nicht nur den Probanden die Erfassung, sondern ergab sich auch schlicht aus den gesetzten Filtern, die den Probanden immer nur die jeweils zutreffenden Inhalte zur weiteren Bearbeitung freigaben. Einschließlich der in Abbildung 10 nicht dargestellten Fragen zu den Eckdaten der Gemeinde sowie zur Suchmaschine und zum Index der Verwaltungsleistungen hat die Erfassung zum Tischler 86 Fragen über acht Seiten, die zum Immobilienmakler 158 Fragen über 15 Seiten und die zum Apotheker 162 Fragen über 14 Seiten. Allerdings mussten die Mystery Shopper davon je nach Filter nur einen mehr oder weniger großen Teil beantworten.

4.4 Vorbereitung der Erfassung

Die Arbeiten zur Auswahl der Kommunen sowie zur Prozessspezifikation deuten bereits darauf hin, dass die Erfassung ein hohes Maß an Komplexität mit sich bringt. Diesem Umstand galt es bei den Vorbereitungen für das Mystery Shopping Rechnung zu tragen. In Kapitel 3 wurde bereits der Vorteil einer realistischeren Abbildung der Unternehmensgründungsprozesse aus Sicht des Gründers durch die Wahl dieses Ansatzes kurz angerissen (s.a. Heeks 2006, S. 28). Mystery Shopping wird über ein breites Spektrum von Leistungen genutzt, um die „User Experience“ zu ermitteln und zu optimieren, indem Defizite und Schwächen in Verfahren und Prozessen aufgedeckt werden (Douglas 2015, S. 706). Ein weiterer Vorteil ist die im Vergleich zur Nachbefragung von Kunden höhere Zuverlässigkeit. Beide Ansätze stellen zwar nutzerzentrierte Instrumente dar, der Mystery Shopper erfasst aber unmittelbar während des Vorgangs die Ausprägungen zuvor spezifizierter Kriterien, während ein später befragter Kunde eher einen subjektiven Gesamteindruck wiedergibt (Douglas 2015, S. 706).

Dennoch merkt Wilson (1998, S. 417) an, dass die Ergebnisse eines Mystery Shoppings nicht die Repräsentativität einer traditionellen Erhebung besitzen. Die Verlässlichkeit ist jedoch ein unverzichtbares Merkmal für belastbare Forschungsergebnisse. Da beim Mystery Shopping Validität und Reliabilität

nicht über eine hohe Fallzahl von Gründern erreicht werden kann, wurde die Erfassung in den folgenden drei Schritten vorbereitet:

4.4.1 Schulung und Pretest

Die Durchführung eines Pretests ist Bestandteil jeder wissenschaftlichen Erhebung zur Überprüfung der Praktikabilität, Vollständigkeit und Konsistenz eines Fragebogens. Üblicherweise wird der Fragebogen einer Auswahl von Testpersonen zur Beantwortung ohne weitere – oder allenfalls technische – Erläuterungen vorgelegt. Damit wäre jedoch eine realitätsnahe Abbildung nicht möglich gewesen, da tatsächliche Gründer in der Regel zumindest ein Basiswissen über die rechtlichen Anforderungen besitzen, bevor sie zur Unternehmensgründung schreiten. Daher wurden die Probanden im Rahmen eines sechsstündigen Workshops ausführlich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Gründung jeweils einer Tischlerei, eines Immobilienmaklerbüros und einer Apotheke geschult mit dem Ziel, den Probanden eine Beratung zukommen zu lassen, wie sie ein gut informierter Gründer z.B. durch die Gründungsberater der Kammern oder der Wirtschaftsförderungen erhält. Dazu wurde den Mystery Shoppers zusätzlich zu der mündlichen Beratung im Rahmen des Workshops für jede der drei Gründungen eine ausführliche Erläuterung über die rechtlichen Grundlagen, die grundsätzlich erforderlichen Verfahrensschritte und üblichen Zuständigkeiten anhand der Ergebnisse aus einer Beratung mittels der startothek zur Verfügung gestellt. Dieses Beratungsinstrument wird von einer Vielzahl der Gründungsberater genutzt, um den Gründern Informationen zu den rechtlichen Anforderungen ihres jeweiligen Unternehmens zur Verfügung zu stellen. Weitere Informationen zur startothek finden sich unter <https://startothek.de>¹⁴. Auf diese Weise wurden Verzerrungen durch unterschiedliche Wissensstände der Mystery Shopper vermieden.

Des Weiteren wurde zur Vermeidung von Verzerrungen im Vorfeld des eigentlichen Pretests allen Probanden die Möglichkeit gegeben, sich mit der Erhebungsmaske anhand der Stadt Siegburg als Dummy über die im Workshop vermittelten Kenntnisse hinaus vertraut zu machen.

Im Anschluss erhielten die Mystery Shopper die Aufgabe in einer Gemeinde jeweils eine Tischlerei, ein Immobilienmaklerbüro und eine Apotheke zu gründen. Dazu wurden sechs Städte respektive Gemeinden ausgewählt, die ein breites Spektrum der zuvor beobachteten Konstellationen abbilden:

- Düsseldorf als kreisfreie Stadt mit prominentem Hinweis auf die Gewerbeanmeldung über das Landesportal
- Hamburg als Stadtstaat mit hohem Integrationspotential verschiedener Verfahren mit unterschiedlichen Zuständigkeiten
- Gartow als kleine Samtgemeinde mit Integration des Landesportals auch für die Maklererlaubnis mit Zuständigkeit bei der IHK
- Neu-Isenburg als kleinere Mittelstadt mit Integration des Portals des Einheitlichen Ansprechpartners in Hessen

¹⁴ Der die startothek betreuende Verlag Wolters Kluwer stellte für das Projekt dem Projektteam dazu einen kostenlosen Account zur Verfügung.

- Gauting als Mittelstadt an der Grenze zur Kleinstadt mit Integration des Landesportals, aber Gewerbeanmeldung per E-Mail
- Neckartenzlingen als Kleinstadt mit eigenem Portal zur Gewerbeanmeldung, aber auch einem durch das Land vorgegebenen Standardtext ohne weiteren Bezug

Die Auswahl der Probanden erfolgte durch die Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und bestand ausschließlich aus Studenten in fortgeschrittenen Semestern mit den für diese Peergroup üblichen Kenntnissen in der Webrecherche und im Umgang mit IT.

Im Ergebnis lieferte bereits der Pretest – neben den Hinweisen auf notwendige Anpassungen in den Fragen – wichtige Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen im digitalen Unternehmensgründungsprozess:

- Probanden waren unsicher, wenn eine Gemeinde ohne weitere Erläuterung auf das Portal des Landes weiterleitete oder wenn Unterlagen zwar verlangt wurden, aber weder Hinweise noch Verknüpfungen zur Besorgung derselben vorhanden waren.
- Die Weiterleitung auf Portalseiten der Kammern oder des Landes sind nicht immer mit der Möglichkeit einer elektronischen Anmeldung oder Beantragung verbunden. Oftmals handelt es sich um reine Informationsseiten, die lediglich den Eindruck einer elektronischen Übermittlung erwecken.
- Gemeinden bieten oftmals unterschiedliche Wege zur Gewerbeanmeldung im Hinblick auf die Übermittlungsform an (Papier, E-Mail, Portal). Die Anweisung für die Probanden war, immer die „digitalere“ zu wählen, also ein Portal der Übermittlung mittels Papier oder E-Mail vorzuziehen. Allerdings kam es vor, dass eine Gemeinde sogar zwei verschiedene Portale – ein eigenes kommunales und das Portal des Landes – auf ihren Seiten anbot. In diesen Fällen wurde es dem Mystery Shopper bei der darauffolgenden Erfassung dann freigestellt, welches der beiden Portale er/sie für das weitere Verfahren geeigneter hielt.
- Das Angebot von Gemeinden, die Seite in mehreren Sprachen zu nutzen, beschränkt sich oftmals nur auf wenige Informationen. Daher wurde die Frage in der Erfassung nach der Mehrsprachigkeit deutlicher auf die betreffenden Seiten zur Anzeige respektive Beantragung bezogen.
- In einigen Fällen kam es zur Verwirrung über die beizulegenden Unterlagen, da selbst Behörden manche Dokumente uneinheitlich benennen, z.B. Handwerkskarte und Meisterbrief, Personalausweis und Meldebescheinigung oder Auskunft in Steuersachen und Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts.
- Entgegen den Erwartungen waren manche Informationen in manchen Gemeinden – auch mit erheblichem Suchaufwand – überhaupt nicht vorhanden, weshalb die entsprechende Antwort zu ergänzen war.

4.4.2 Finalisierung der Erfassungsmaske

Mit den Erkenntnissen aus dem Pretest wurde schließlich die in LimeSurvey implementierte Erfassungsmaske fertiggestellt, wobei auch die Empfehlungen von Wilson (1998, S. 416) sowie Douglas (2015, S. 712) besondere Berücksichtigung fanden:

- Die Erfassung soll möglichst ohne persönliche Wertung erfolgen, d.h., Fragen und Antwortoptionen sollen nachvollziehbar sein. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Mystery Shopper die Frage beantworten muss, ob ein Antrag postalisch, per E-Mail, per DE-Mail, per E-Mail mit qualifizierter elektronischer Signatur, über ein Portal der Kommune, über ein Portal des EA oder über ein Portal des Landes übermittelt werden kann.
- Selbst die sorgfältigste Vorbereitung kann nicht alle Antworten eines Mystery Shoppers vorhersehen. Daher ist dem Probanden ausreichend Platz zu lassen, um bis dahin noch unbekannte Antworten oder hilfreiche Kommentare zu ermöglichen.

4.4.3 Schulung und Probelauf

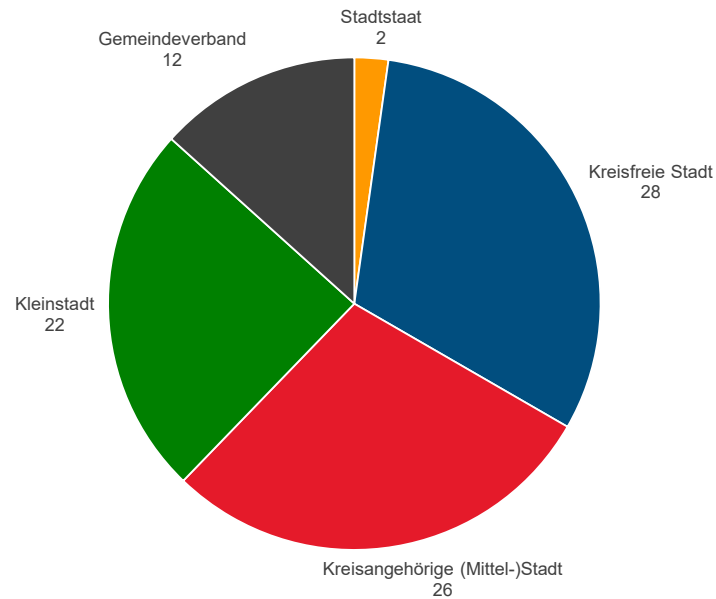
Zur Vorbereitung der eigentlichen Erfassung wurde zunächst, wie schon zum Pretest, ein sechsständiger Workshop durchgeführt, der wiederum vor allem der Herstellung eines einheitlichen Wissensstands auf Basis der Beratungsergebnisse der startothek sowie der Einführung in die überarbeitete Erfassungsmaske diente. Ein weiterer Schwerpunkt bestand in der von Wilson (1998, S. 417) nahegelegten Schärfung des Szenarios und der damit verbundenen Anweisungen.

Ebenfalls wie schon beim Pretest wurde im Anschluss an den Workshop ein Probelauf – diesmal anhand der Stadt Recklinghausen – durchgeführt. Jedoch bestand der vorrangige Zweck dieses Probelaufs weniger in dem Vertrautmachen mit der Erfassungsmaske als vielmehr zur Vorbereitung eines eine Woche später durchgeführten Workshops, der die gemeinsame Überprüfung und Diskussion der Ergebnisse aus dem Probelauf zum Gegenstand hatte. Nach den Erkenntnissen von Douglas (2015, S. 713) ist diese Vorgehensweise besonders effektiv und ermöglicht so die Schaffung von Konsistenz über die Antworten der Mystery Shopper (Wilson 1998, S. 416), da die Probanden auf diese Weise in den Fällen, in denen Begriffe durchaus unterschiedlich verstanden werden können, gemeinsame Konzepte entwickeln konnten. Zu diesen Begriffen zählen z.B. „juristisches Fachvokabular“ oder „konkrete Informationen zur Gewerbeanmeldung“. Auf diese Weise konnte vor allem die Reliabilität der Ergebnisse selbst dann sichergestellt werden, wenn eine persönliche Wertung nicht vollkommen auszuschließen war.

4.5 Erhebung und Analyse

4.5.1 Sample

Die Erfassung erfolgte unmittelbar im Anschluss an den letzten vorbereitenden Workshop im Zeitraum vom 28. Januar bis zum 15. Februar 2019. Insgesamt gingen 90 Gemeinden aller Größen und Typen in die Erfassung ein:

Abbildung 11: Verteilung der Gemeinden nach Gebietskörperschaftstyp¹⁵

4.5.2 Qualitätssicherung

Während der Erfassung stand den Probanden für Fragen und Klärungen von Zweifelsfällen ein Ansprechpartner zur Verfügung. Der Erfassung folgte dann eine umfangreiche Qualitätssicherung. Eine solche Überprüfung ist nicht nur deshalb erforderlich, um die Antworten auf Fehler hin zu kontrollieren, sondern vor allem, um zu verstehen, weshalb die Mystery Shopper Antworten gaben, die so nicht erwartet wurden. Tatsächlich überprüfte das Projektteam eine Vielzahl von Angaben, wovon aber der größte Teil nicht zu beanstanden war. Zwar wurden auch kleinere Fehler korrigiert, vor allem jedoch lieferte die Qualitätssicherung über die Ergebnisse aus der statistischen Auswertung hinaus Erkenntnisse zu den Schwachstellen im digitalen Unternehmensgründungsprozess.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass Mystery Shopping eine Methode ist, die Realität aus Sicht des Nutzers abzubilden. Diese Realität stellt keinen Absolutheitsanspruch dar. So ist z.B. grundsätzlich die elektronische Gewerbeanmeldung in jeder Gemeinde in Deutschland für jeden Gründer zumindest rechtlich möglich. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass ein Gründer das juristische Wissen besitzt, die elektronische Übermittlung einzufordern. Vielmehr wird der Gründer – und so war auch das Setting für das Mystery Shopping gewählt – den Übermittlungsweg auf Grundlage der von der Gemeinde kommunizierten Informationen zur Gewerbeanmeldung wählen. Es gilt also zu unterscheiden zwischen einer im Sinne des Mystery Shoppings korrekten und einer schlichtweg falschen Antwort. Beispielsweise wäre die Antwort „Kein Angebot zur elektronischen Übermittlung vorhanden“ falsch, wenn auf der Seite der Gemeinde zur Gewerbeanmeldung ein Link mit dem Text „Hier gelangen Sie zur elektronischen Gewerbeanmeldung.“ platziert ist. Dieselbe Antwort wäre allerdings korrekt, wenn der Link zwar vorhanden ist, der Text dazu aber „Eine detaillierte Beschreibung der zentralen Leistung finden Sie hier.“ lautet und ohne jeden Zusammenhang auf der Seite platziert wurde.

¹⁵ Bremen wird hier zu den kreisfreien Städten gezählt (s.a. Kapitel 4.1.1).

In Kapitel 5 wird an den entsprechenden Stellen auf die Erkenntnisse aus der Qualitätssicherung zur Ergänzung der Ergebnisse noch zurückgegriffen.

4.5.3 Analysen

Nach Abschluss der Qualitätssicherung und Bereinigung der Daten wurde der Datensatz mittels der Statistiksoftware SPSS zuerst nach Gebietskörperschaftstyp ausgewertet, wobei die Stadtstaaten mit den kreisfreien Städten und die Gemeindeverbände mit den Kleinstädten zusammengefasst wurden, so dass die Auswertung über drei Gruppen erfolgte. Außerdem wurden einzelne Fragen nach dem verfügbaren bzw. vom Mystery Shopper gewählten Portal ausgewertet.

Darüber hinaus sollte die Auswertung Hinweise bieten, was im Hinblick auf eine digitale Unternehmensgründung derzeit möglich ist. Um hierzu eine Indikation zu erhalten, wurden einzelne Gemeinden näher betrachtet, die besonders viele der oben erläuterten Merkmale zur Abbildung des Reifegrads nach Beobachtung der Mystery Shopper aufweisen. Da die Gewerbeanmeldung und die einzelnen Erlaubnisverfahren oftmals in unterschiedlichen Zuständigkeiten liegen, erschien es zudem ratsam, diese Betrachtung nach den jeweiligen Verfahren zu differenzieren.

4.6 Einschätzung und Validierung der Ergebnisse

Die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Arbeitsschritte dienten dazu, die Wahrnehmung der Gründer zu erfassen. Gemäß des in Kapitel 3 beschriebenen Ansatzes sollte aber auch die Perspektive der kommunalen Verwaltung in die Betrachtung eingehen, um die Bedarfe der Kommunen und mögliche Hemmnisse in der Digitalisierung gründungsbezogener Verwaltungsleistungen identifizieren zu können. Dieses Kapitel erläutert zunächst die Auswahl der dazu interviewten Kommunen und anschließend die in den Gesprächen behandelten Themen.

4.6.1 Auswahl der Kommunen

Mit dem OZG sind, wie in Kapitel 4.2.1 erläutert, alle Gebietskörperschaften verpflichtet, bis 2022 ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über das Verwaltungsportal ihres jeweiligen Bundeslandes anzubieten. Damit kommt den Landesportalen eine entscheidende Bedeutung zu. Zwar sind die Kommunen nicht gezwungen, die technische Plattform des Landes in Anspruch zu nehmen, sehr wohl aber ihre Leistungen zumindest über das Landesportal verfügbar zu machen. Die Bedarfe, Chancen und Hemmnisse der Kommunen sind also eng mit der Ausgestaltung des jeweiligen Landesportals verbunden, so dass sich eine Auswahl der Kommunen entlang der verschiedenen Formen von Verwaltungsportalen anbietet. Die nähere Betrachtung der von den Ländern implementierten Verwaltungsportale lässt ungeachtet einzelner Unterschiede im Detail fünf Gruppen erkennen:

Gruppe 1 – Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt: Beide Länder organisieren das Portal über den Einheitlichen Ansprechpartner und setzen dazu dasselbe Frontend ein. Dabei erscheint das Angebot

weniger als das eines Auftragsdienstleisters – der der EA ja eigentlich ist, denn eher als zentrales Verwaltungsportal des Landes, auf dem der Nutzer die einzelne Verwaltungsleistung jeweils gesondert aussucht.

Gruppe 2 – Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern: Diese Länder organisieren zwar ebenfalls das Portal für die unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen über den EA des Landes, stellen dabei jedoch den Charakter eines EA als Auftragsdienstleister mehr in den Vordergrund. Die Angebote nutzen unterschiedliche Frontends, weisen jedoch die Gemeinsamkeit auf, dass sie im Gegensatz zu denen der ersten Gruppe mit dem Zugang über Benutzername und Passwort dem Nutzer eine Verwaltung für dessen Anträge ermöglichen.

Gruppe 3 – Niedersachsen und Thüringen: Im Gegensatz zu den vorgenannten Ländern werden die Verwaltungsportale hier über Landesministerien redaktionell verantwortet. Beide Länder nutzen dieselbe vom gleichen Anbieter betreute Plattform, wobei Thüringen die Lösung Niedersachsens übernommen hat. Ähnlich wie die Portale der zweiten Gruppe organisiert der Nutzer seine Verwaltungsleistungen über eine Antragsverwaltung.

Gruppe 4 – Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg: Diese beiden Länder organisieren das Verwaltungsportal ebenfalls über Landesministerien, haben ihre Portale jedoch erst Mitte 2018 in Nordrhein-Westfalen und Ende 2018/ Anfang 2019 in Baden-Württemberg neu gelauncht bzw. überarbeitet. Beide Portale arbeiten ähnlich wie die der ersten Gruppe mit einem zentralen Frontend.

Gruppe 5 – Bayern und Sachsen: Die von den Landesregierungen bereitgestellten Portale unterscheiden sich von den anderen Angeboten vor allem dadurch, dass sie einen mehr regionalisierten Ansatz verfolgen. Die Portale bieten den Kommunen zwar grundsätzlich auch ein technisches Frontend zur Nutzung an, überlassen es den Kommunen aber, ein eigenes elektronisches Angebot im Portal einzustellen, wohin der Gründer dann über einen Link – gegebenenfalls auch wieder zurück – geleitet wird.

Gruppe 6 – Saarland und Rheinland-Pfalz: Diese beiden Länder boten zum Zeitpunkt der Untersuchung noch keine mit den anderen Portalen vergleichbare Lösung an.

Somit ergaben sich für die Auswahl sechs Gruppen. Für die Auswahl im Einzelnen war neben der Bereitschaft für ein Gespräch ausschlaggebend, dass sich die Kommune bereits erkennbar mit dem Thema Digitalisierung auseinandergesetzt hat. Außerdem sollten zumindest eine kleine Gemeinde und ein Landkreis in den Gesprächen Berücksichtigung finden. Die Gespräche fanden so schließlich mit Vertretern des Amts Schwarzenbek-Land, der Städte Weimar, Wuppertal, Offenbach und Kaiserslautern sowie des Landkreises Starnberg statt.

4.6.2 Inhalte der Gespräche

Neben der Validierung und Einschätzung der Ergebnisse des Mystery Shoppings verfolgten die Gespräche außerdem das Ziel, mit Antworten auf die Fragen nach der Notwendigkeit von Unterlagen, der Rechtssicherheit und dem Kontrollverlust die in Kapitel 4.3.2 genannten Indikatoren zu ergänzen. Die

Gespräche wurden offen geführt, wobei aber zumindest die folgenden Fragen zur Sprache kommen sollten:

- Welche Vor-/Nachteile sieht die Verwaltung bei der elektronischen Gewerbeanmeldung sowie Beantragung von Erlaubnissen in Bezug auf den Umgang mit dem Gründer?
- Welche Hemmnisse sieht die Kommune in Bezug auf die IT-Ressourcen, Schnittstellen und anderen technischen Voraussetzungen, und welche technischen Lösungen zur Authentifizierung, Bezahlung und Plattform werden präferiert?
- Wie wirken sich die rechtlichen Rahmenbedingungen auf das eGovernment hinsichtlich des Gründungsprozesses aus?
- Warum sind die Angebote der Kommune in der jeweils bestimmten Art ausgestaltet, welche Möglichkeiten zur Optimierung werden gesehen und welche Bedarfe haben dabei die Fachbereiche?
- Wie lassen sich Verwaltungsleistungen anderer Fachbehörden besser integrieren und die Koordination mit dem Land optimieren?

Da in den Kommunen verschiedene Ansprechpartner zur Digitalisierung der Unternehmensgründung zur Verfügung standen, lagen die Schwerpunkte entsprechend unterschiedlich. Insgesamt ergab sich dennoch ein schlüssiges Bild, wie die Ergebnisse aus den Gesprächen in Ergänzung zum Mystery Shopping im nächsten Kapitel zeigen.

5 Ergebnisse

Die im vorangegangenen Kapitel erläuterten Arbeitsschritte zur Erhebung – von der Auswahl der Kommunen bis hin zur Qualitätssicherung und Analyse – ergänzt durch die Interviews in den Kommunen lieferten eine Vielzahl detaillierter Ergebnisse, die im Folgenden entlang der Reifegradsäulen Information, Interaktion, Transaktion und Integration zusammengefasst werden. Im Unterschied zu Fietkiewicz et al. (2017) sowie Distel und Becker (2018) wird hier jedoch die Integration vor der Transaktion behandelt, da dies dem Gründungsprozess eher entspricht.

5.1 Information

Der Mehrwert digitaler Technologien zur elektronischen Unternehmensgründung hängt zunächst einmal davon ab, ob die Seiten zur Gründung erstens auffindbar sind und zweitens die notwendigen Informationen liefern, um die Verfahren durchführen zu können. Dementsprechend behandelt dieses Kapitel im ersten Teil die Suche und das Finden der Seiten zur Gewerbeanmeldung sowie zu den Erlaubnissen und Bescheinigungen, um dann im zweiten Teil die gefundenen Inhalte genauer zu betrachten. Im dritten Teil wird ein abschließender Blick auf die zur Verfügung stehenden Sprachen geworfen.

5.1.1 Die Auffindbarkeit der Seiten

5.1.1.1 Die Suchoptionen auf den Seiten der Gemeinden

Die Beurteilung der Informationen einer Seite beginnen damit, inwieweit die Informationen überhaupt auffindbar sind. Eine Möglichkeit dazu ist die Nutzung der auf der Seite integrierten Suchmaschine. Von den – bereits webaffineren – untersuchten Gemeinden bieten nahezu alle eine Suche an:

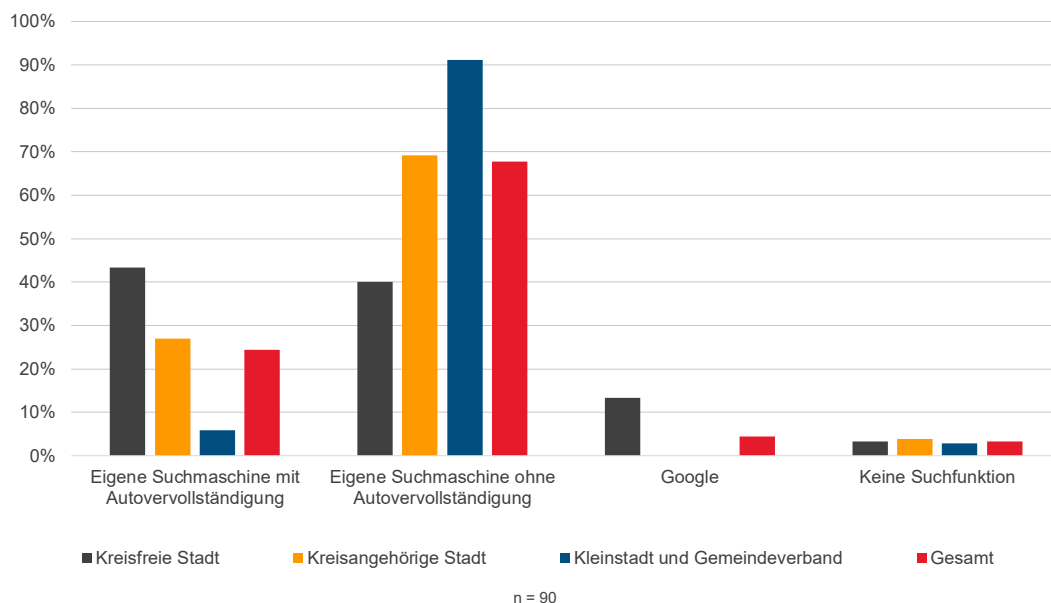


Abbildung 12: Suchfunktion auf den Seiten der Gemeinde

Wie zu erwarten, sind größere Städte technisch fortgeschrittener und bieten häufiger zur Suche eine Autovervollständigung. Eine solche Hilfe ist vor allem dann nützlich, wenn ein Gründer die Fachbegriffe

nicht kennt. Denn wenn ein Gründer Begriffe in eine Suche ohne Autovervollständigung mehrfach eingibt, ohne die gewünschten Informationen zu erhalten, sinkt die Nutzerakzeptanz, wie ein für die Technik der Kommune zuständiger Interviewpartner anmerkte.

Auch wenn kleinen Gemeinden weniger IT-Ressourcen zur Verfügung stehen, so lassen sich mittlerweile viele Tools doch ohne großen Aufwand implementieren, wie die Beispiele Wadern und Neckartenzlingen zeigen, die über einen ansprechenden Internetauftritt einschließlich einer Suche mit Autovervollständigung verfügen.

Eine schon bei der Auswahl der Kommunen beobachtete Möglichkeit, eine Suchmaschine zu implementieren, ist die Integration von Google. Allerdings erkaufte sich die Gemeinde den Komfort mit der Anzeige von Werbung in den ersten Treffern, die – wenig verwunderlich – Anbieter zur Erledigung der gesuchten Verwaltungsleistung enthalten.

Eine weitere Möglichkeit zur Suche nach einer Verwaltungsleistung ist die Nutzung eines alphabetischen Verzeichnisses, das bereits von fast 80 % über alle Gemeindetypen hinweg angeboten wird:

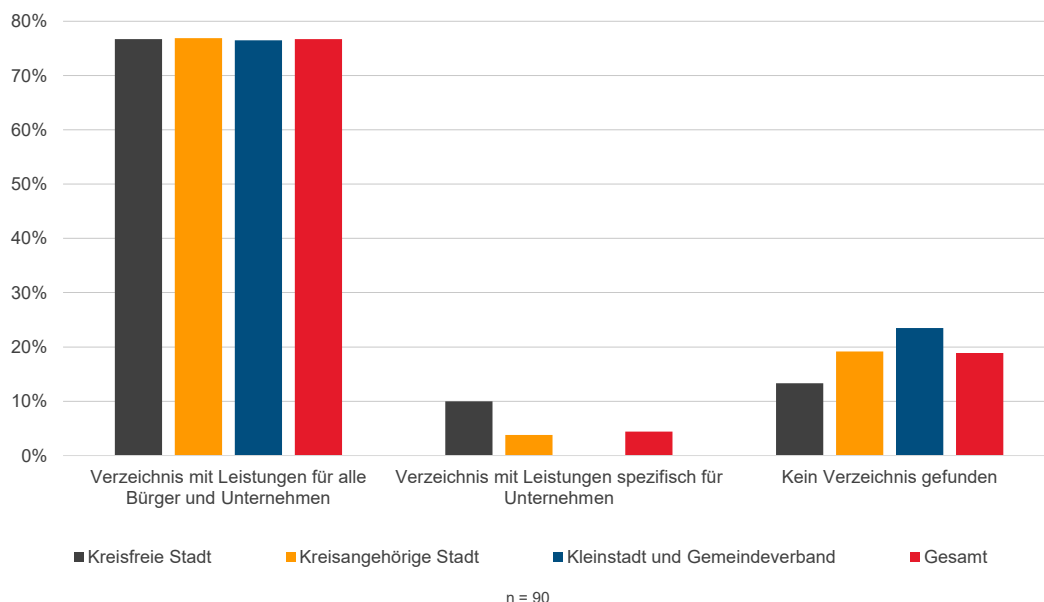


Abbildung 13: Verzeichnis der Verwaltungsleistungen

Die Gewerbeanmeldung ist so in der Regel schnell und einfach zu finden. Bei anderen Verfahren kann aber schon einmal das bei der Suche bereits erwähnte Problem der Begrifflichkeiten auftreten. Herr Schmitz fand sein Anliegen mal unter „M“ für Makler oder „I“ für Immobilien, mal unter „E“ für Erlaubnis oder „G“ für Gewerbeangelegenheiten.

Bislang nur vereinzelt zu beobachten sind Verzeichnisse, die sich gezielt an eine Gruppe richten. Die Mystery Shopper fanden lediglich in vier Gemeinden ein Verzeichnis mit für Unternehmen spezifischen Verwaltungsleistungen. Zwar konnten in der Qualitätssicherung auch noch weitere Gemeinde identifiziert werden, jedoch haben sich den Mystery Shoppers deren zielgruppenspezifische Verzeichnisse nicht direkt offenbart.

5.1.1.2 Die Auffindbarkeit der Gewerbeanmeldung

Suchmaschine und Verzeichnis sind zwei Hilfsmittel zum Auffinden der gesuchten Verwaltungsleistung. Damit ist aber noch nicht festgestellt, wie leicht eine Verwaltungsleistung tatsächlich gefunden wird. Daher wurden die Mystery Shopper angewiesen, die Zeit zu erfassen, die sie zum Auffinden einer Seite mit Inhalten zur Gewerbeanmeldung benötigen. Dabei sollten sie zumindest im ersten Versuch nicht über die Suchmaschine gehen, sondern sich die Seite über die zur Verfügung stehenden Links erschließen. Dazu gehört im ersten Schritt das Thema, über das sie in die Recherche eingestiegen sind. Auf diese Weise lässt sich beobachten, inwieweit Gemeinden eine „Entry-Page“ (vgl. Kapitel 4.1.2) zur Verfügung stellen. Dieser Umweg über den Indikator „Themenbereich“ ist deshalb ratsam, weil sich im Pretest gezeigt hat, dass das Konzept einer „Entry-Page“ von den Mystery Shoppers unterschiedlich verstanden wird und eine allgemeingültige Definition zur Anleitung aufgrund der in der Realität mannigfaltigen Ausprägungen kaum herstellbar ist.

Der gängige Einstieg in die Recherche erfolgte über den Themenbereich „Rathaus“, zu dem auch Service und Dienstleistungen zählen. Diese Vorgehensweise führte in nahezu allen Gemeinden zum Erfolg. Gleichfalls konnte zumindest für 14 Gemeinden festgestellt werden, dass auch der Einstieg über den Bereich „Wirtschaft, Gewerbe, Unternehmen etc.“ zur gewünschten Information führte:

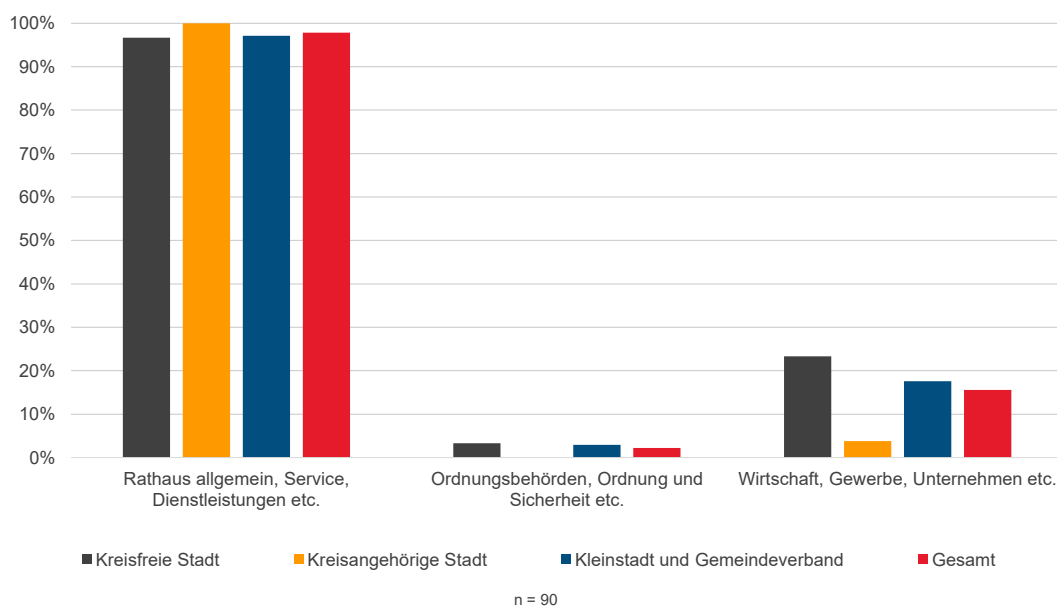


Abbildung 14: Themenbereich zum Einstieg in die Suche der Seite zur Gewerbeanmeldung

Interessant an diesem Befund ist, dass vollkommen unterschiedliche Gemeinden aus verschiedenen Ländern einen solchen zielgruppenspezifischen Einstieg bieten. Hierzu gehört z.B. die Großstadt Düsseldorf in Nordrhein-Westfalen genauso wie die Kleinstadt Wilsdruff in Sachsen.

Der tatsächliche Zeitaufwand zur Recherche hielt sich insgesamt sehr in Grenzen. Insgesamt reicht die Spannweite von einer Minute bis maximal neun Minuten:

Ergebnisse

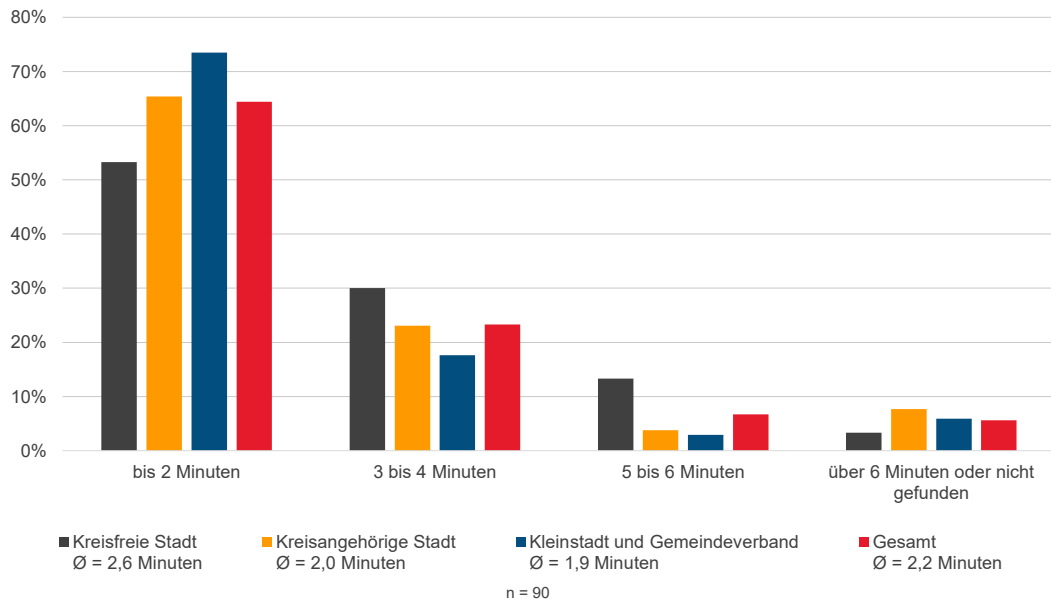


Abbildung 15: Zeitaufwand zum Finden der Seite der Gemeinde mit Informationen zur Gewerbeanmeldung

Die wenigen Gemeinden, in denen der Mystery Shopper länger suchen musste, haben ihren Internetauftritt nicht grundsätzlich schlecht gestaltet, sondern verwenden manchmal einfach nur einen unglücklichen Begriff. Z.B. hat die Stadt Chemnitz einen ansprechenden Internetauftritt, irritiert aber den Suchenden durch die Links „Ämter A – Z“ und „Dienstleistungsportal und Formulare“. Entscheidet sich der Gründer für die Ämter, sucht er zunächst vergebens nach der Gewerbeanmeldung. Die eigentlich gesuchte Seite, die dann auch tatsächlich alle Informationen vorhält, findet sich unter dem Untertitel „Formulare von A bis Z“.

Als Indikator für die Güte einer Webseite wird von einigen Autoren auch die Zahl der Klicks genannt (z.B. Röttger und Stock 2003; Fromm et al. 2015, S. 46). In der Erfassung zeigte sich, dass die meisten Seiten mit drei bis vier Links erreichbar sind:

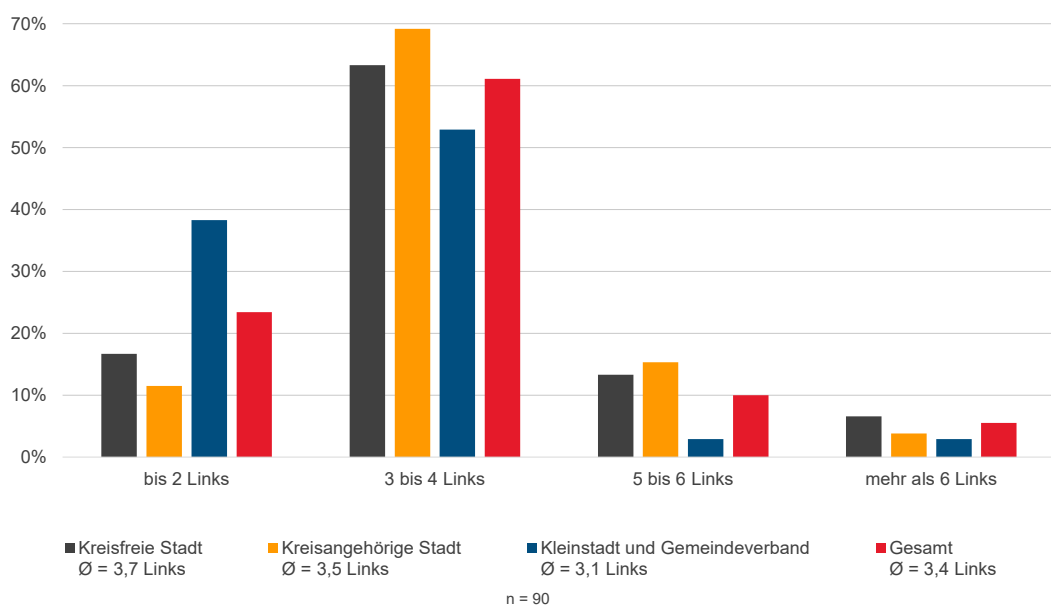


Abbildung 16: Links zur Seite mit Informationen zur Gewerbeanmeldung

Es überrascht angesichts der Zahl der zu erbringenden Verwaltungsleistungen einer Gemeinde nicht, dass Informationen in kleinen Gemeinden häufiger über weniger Links erreichbar sind als in Großstädten. Aber auch einige Großstädte haben die Gewerbeanmeldung als eine der am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen direkt als „Quick-Link“ im Startmenü hinterlegt.

Die Antwort auf die Frage, inwieweit die Zahl der Links den zeitlichen Aufwand bestimmt, lässt sich auf Basis der erfassten Daten nicht eindeutig feststellen. Die erste Suche in einer Gemeinde weist für den Zusammenhang von Zeit und Links einen Korrelationskoeffizienten von rund 0,3 auf. Zwar ist dieser Zusammenhang signifikant, jedoch ist dessen Stärke geringer als vermutet. Gehen zudem noch die Unterschiede in der Komplexität einer Gemeinde in die Betrachtung ein, sinkt die Bedeutung der Zahl der Links nochmals.

Wie Abbildung 15 zeigt, erhalten Gründer meistens in wenigen Minuten Informationen zur Gewerbeanmeldung. Allerdings ist damit keinesfalls gewährleistet, dass sie auch die richtigen Informationen finden. Die Mystery Shopper fanden in zehn Gemeinden einen alternativen Pfad zur Gewerbeanmeldung, der jedoch auf eine andere Seite als die zuvor gefundene führte:

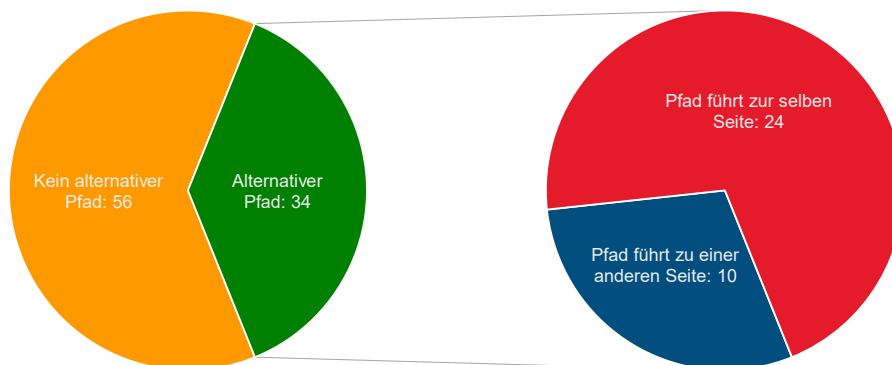


Abbildung 17: Alternative Pfade zur Seite der Gemeinde mit Informationen zur Gewerbeanmeldung

Somit hängt es vom Zufall ab, welche Informationen und welche Angebote zur elektronischen Anmeldung der Gründer erhält. In einigen Gemeinden konnte beobachtet werden, dass eine Seite die üblichen Informationen zur Gewerbeanmeldung enthält, der Link zur elektronischen Anmeldung jedoch auf einer weiteren Seite vermerkt ist. Oftmals kamen die Unterschiede zustande, weil die Gemeinde zum einen eine Rubrik in der Art wie „Online-Services“ und zum anderen einen Link beispielsweise zu den „Dienstleistungen A – Z“ anbietet. Während die erste Rubrik nur den Link zur elektronischen Anmeldung liefert, enthält die zweite detaillierte Informationen zur Gewerbeanmeldung, aber eben keinen Hinweis auf ein elektronisches Angebot. Ein plakatives Beispiel dazu bietet die Stadt Esslingen, die im Verzeichnis zu den Verwaltungsleistungen unmittelbar untereinander einen Link „Gewerbe anmelden“ mit den Informationen zur Gewerbetätigkeit, Verfahren und Ansprechpartnern und einen Link „Gewerbeanmeldung“ mit dem Link zum Onlineportal der Stadt listet.

Ein weiteres beobachtetes Problem in diesem Zusammenhang ist die Parallelität mehrerer Anlaufstellen für eine Gewerbeanmeldung. So kann z.B. in einer Stadt ein Gründer die Anmeldung über das Portal des Landes, das Portal der Gemeinde, den EA oder über die IHK respektive HWK vornehmen. Dabei nehmen die Angebote untereinander keinen Bezug und liefern auch jeweils eigene – nicht immer konsistente – Informationen. Damit ist aber für die zuständige Gemeinde auch eine Steuerung der Auffindbarkeit der Gewerbeanmeldung erschwert, weshalb in den Interviews eine solche Parallelität von den Gesprächspartnern eher kritisch gesehen wird.

Dass ein Gründer kein Angebot zur elektronischen Gewerbeanmeldung findet, ist aber nicht nur in der Parallelität mehrerer Seiten, sondern auch in der jeweils betreffenden Seite selbst begründet, die ein eigentlich vorhandenes Angebot nur versteckt oder zusammen mit anderen – vermeintlichen – Angeboten darstellt, was sich anhand von vier Beispielen aus der Qualitätssicherung illustrieren lässt:

- Der Link zu einer möglicherweise elektronischen Anmeldung über den „Verwaltungsdurchklick“ der Metropolregion Rhein-Neckar steht auf der Seite von Reilingen ohne Bezug und ohne erläuternden Hinweis im rechten Rand der Seite, weswegen der Mystery Shopper angab, auf dieser Seite kein Angebot zur elektronischen Gewerbeanmeldung finden zu können:

Gewerbe anmelden

Unter Gewerbe ist jede Tätigkeit zu verstehen, die Sie selbstständig, auf eigene Rechnung, in eigenem Namen und dauerhaft ausüben. Es kommt nicht darauf an, ob Sie tatsächlich einen Gewinn erzielen, die Absicht dazu reicht aus. Damit Ihre Tätigkeit als Gewerbe eingestuft werden kann, muss sie gesellschaftlich anerkannt sein. "Hellsehen" beispielsweise zählt nicht dazu.

Keine Gewerbe sind:

- ▶ die freien Berufe (wie Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberater),
- ▶ Tätigkeiten, die ein Hochschulstudium voraussetzen,
- ▶ Land- und Forstwirtschaft, Fischerei,
- ▶ die wissenschaftliche Unternehmensberatung
- ▶ die Verwaltung eigenen Vermögens.

Zweck der Anmeldung ist es, der zuständigen Behörde die Überwachung der Gewerbeausübung sowie statistische Erhebungen zu ermöglichen.

Anzeigepflichtig sind

- ▶ bei Einzelgewerben der Einzelgewerbetreibende,
- ▶ bei Personengesellschaften (z.B. OHG, KG, BGB-Gesellschaft) alle geschäftsführungsberechtigten Gesellschafter und
- ▶ bei Kapitalgesellschaften (z.B. GmbH, AG) der gesetzliche Vertreter.

 **Generelle Zuständigkeit:**

die Gemeinde-/Stadtverwaltung Ihrer zukünftigen Betriebsstätte

 **Voraussetzungen:**

INFORMATION

Die Texte werden über eine Schnittstelle der [cm city media GmbH](#) vom Landesportal Service BW übernommen und eingelesen. Die Daten werden regelmäßig aktualisiert.

VERWALTUNGSDURCHKICK DER METROPOLREGION RHEIN-NECKAR



Die Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) bietet einen länderübergreifenden Zugang zu allen Verwaltungsleistungen im Wirtschaftsraum MRN unter <http://www.verwaltungsdurchklick.de/an>.

Abbildung 18: Digitales Angebot ohne Kontext

- Der Link zum Landesportal findet sich auf der Seite von Halle erst am Ende, ohne dass für den Mystery Shopper hier die Möglichkeit erkennbar war, das Gewerbe über diesen Link vielleicht elektronisch anmelden zu können:

Sa: geschlossen
So: geschlossen


rollstuhlgerecht
ja

Aufzug vorhanden
ja

Spezielle Hinweise – Landesportal Sachsen-Anhalt
Eine detaillierte Beschreibung der zentralen Leistung finden Sie hier.

Abbildung 19: Portal ohne Bezug zur Leistung

Jedoch selbst wenn der Gründer den Link genutzt hätte, wäre er lediglich auf einer weiteren Übersichtsseite gelandet, die im Haupttext zur Gewerbeanmeldung keinen Hinweis auf eine elektronische Anmeldung enthält. Erst wenn ein Gründer den am Ende der Seite befindlichen Link zum EA-Portal gefunden hätte, wäre er zur elektronischen Anmeldung gelangt:


SACHSEN-ANHALT

#moderndenk

Bürger- und Unternehmensservice

Neue Suche

✓ Gewählter Ort: **Halle (Saale) (061..)** - [ändern](#) [löschen](#)
✓ Gewählte Leistung: **Gewerbe anmelden** - [ändern](#)
✓ Es wurden **2 Stellen und Formulare** gefunden.

Ausdrucken PDF herunterladen Fester Link


Gewerbe anmelden


Zuständige Stelle 1 weitere

Beschreibung
Der Beginn eines selbständigen Betriebes des stehenden Gewerbes oder der...

Team Gewerbe
Postanschrift
Neuer Markt 6
06100 Halle (Saale)
+49 345 514-3537
Telefon
+49 345 514-3538
E-Mail
[Kontakt aufnehmen](#)
WWW
<https://ea.sachsen-anhalt.de>

Weitere Informationen und Angebote


Leistungen A bis Z


Sag's uns einfach



EA-Portal

Abbildung 20: Mangelnde Integration des EA-Portals

- Mehrere untersuchte Gemeinden in Niedersachsen enthalten einen Standardtext des Landwirtschaftsministeriums mit dem Link „Finden Sie Ihren Einheitlichen Ansprechpartner im Dienstleisterportal Niedersachsen“. Mit diesem Link gelangt der Gründer zur Suche seines Einheitlichen Ansprechpartners, der allerdings keine Möglichkeit zur elektronischen Anmeldung bietet:

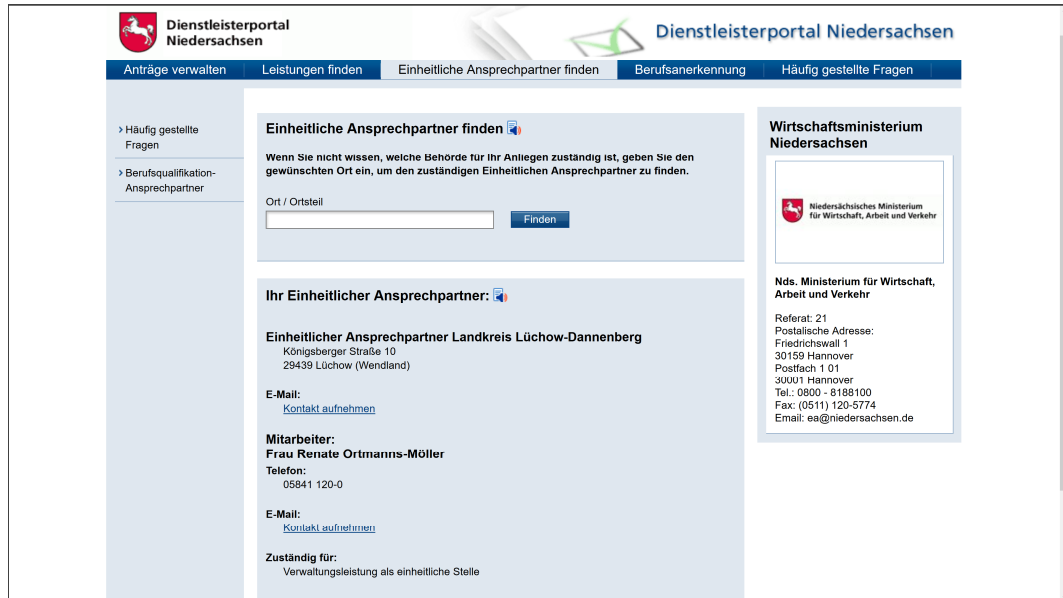


Abbildung 21: EA als Teil des Landesportals in Niedersachsen

Was ein Gründer, der bislang noch keine Erfahrungen mit dem niedersächsischen Portal hat, nicht weiß, ist, dass ihn der Reiter „Anträge verwalten“ links oben zum Niedersächsischen Antragsystem für Verwaltungsleistungen Online (NAVO) führen würde. Weder auf der Seite des EA noch in dem Standardtext des Landwirtschaftsministeriums auf der Seite der Gemeinden konnten die Mystery Shopper jedoch einen Hinweis auf das NAVO finden.

- Etwas anders gestaltet sich der Fall z.B. für die Seite der Stadt Flensburg, die auf den Text des Zuständigkeitsfinders Schleswig-Holstein zurückgreift. Der Text ist informativ und die Stadt Flensburg gibt auch gleich an zwei Stellen auf der Seite einen eindeutigen Hinweis auf die elektronische Beantragung beim EA des Landes. Einzig der Link „Gewerbeanmeldung, elektronische Gewerbeanzeige“ im Standardtext aus dem Zuständigkeitsfinder irritiert, weil dieser zur IHK führt, die auf ihren Seiten aber keine elektronische Anmeldung oder einen Hinweis darauf anbietet.

Die dargestellten Beispiele veranschaulichen die Bedeutung der Webseitengestaltung der Gemeinden. In einigen Fällen konnten die Mystery Shopper versteckte Angebote entdecken, in neun Gemeinden hingegen erfolgte die Gründung analog, obwohl grundsätzlich ein elektronisches Angebot vorhanden gewesen wäre, so dass der Anteil der Gemeinden ohne digitales Angebot in Abbildung 22 unerwartet hoch ausfällt. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass vorrangig Gemeinden in die Erfassung eingegangen sind, die bereits eine elektronische Gewerbeanmeldung anbieten. Insofern war der hohe Anteil von Gemeinden, die dem Gründer die elektronische Option ans Herz legen, zu erwarten gewesen. Ein wenig überraschend hingegen waren die 19 Gemeinden, in denen die Angebote zwar vorhanden sind, aber nur versteckt oder gar nicht für den Mystery Shopper ersichtlich waren.

Ergebnisse



Abbildung 22: Ermutigung des Gründers zur digitalen Unternehmensgründung

Abbildung 22 offenbart aber noch einen weiteren überraschenden Befund hinsichtlich des hohen Anteils von Gemeinden, die dem Gründer empfehlen, persönlich für die Anmeldung zu erscheinen. Eine solche Empfehlung wurde sogar in zehn Gemeinden, die die elektronische Anmeldung dem Gründer eigentlich ans Herz legen, gefunden. Die in den Interviews genannten Gründe für eine solche Empfehlung betrafen zum einen die Mängel postalisch oder elektronisch übermittelter Anmeldungen (s. Kapitel 5.2.2), zum anderen den Aufwand infolge fehlender Schnittstellen (s. Kapitel 5.4.6).

5.1.1.3 Die Auffindbarkeit von Erlaubnisverfahren und Bescheinigungen

Die Mystery Shopper konnten den größten Teil der Seiten zu den jeweiligen Erlaubnisverfahren in wenigen Minuten auffinden. Selbst wenn die Mystery Shopper zuvor eine ausgiebige Beratung erhielten, so ist dieser Befund ähnlich wie bei der Gewerbeanmeldung insgesamt doch positiv zu werten, wobei zwei Besonderheiten in Abbildung 23 ins Auge fallen: Erstens benötigten die Mystery Shopper zum Finden der Seite zur Apothekenbetriebserlaubnis deutlich häufiger länger als für die anderen Verfahren. In Hamburg fand der Mystery Shopper die Seite erst mittels Google-Suche, da sich ihm der Pfad über „Bürgerthemen → Verbraucherschutz“ nicht erschlossen hat und die Suche über den Index mit einem Fehler 404 endete. Die Zuständigkeit liegt in einigen Ländern bei den Apothekerkammern, in anderen bei den kreisfreien Städten und Kreisen sowie in wiederum anderen Bundesländern bei den dafür zuständigen Landesämtern. Gerade wenn Letztere zuständig sind, galt es für den Mystery Shopper zunächst einmal, die entsprechende Behörde zu identifizieren, was vermutlich für einen echten Apotheker nicht zutrifft. Einfacher für den Mystery Shopper war es, wenn die Gemeinde die Erlaubnis im eigenen Verzeichnis der Verwaltungsleistungen mitaufführt, auch wenn das Land zuständig ist. Ein gutes Beispiel hierfür sind in der Stichprobe die Gemeinden Esslingen, Schwetzingen und Reilingen.

Ergebnisse

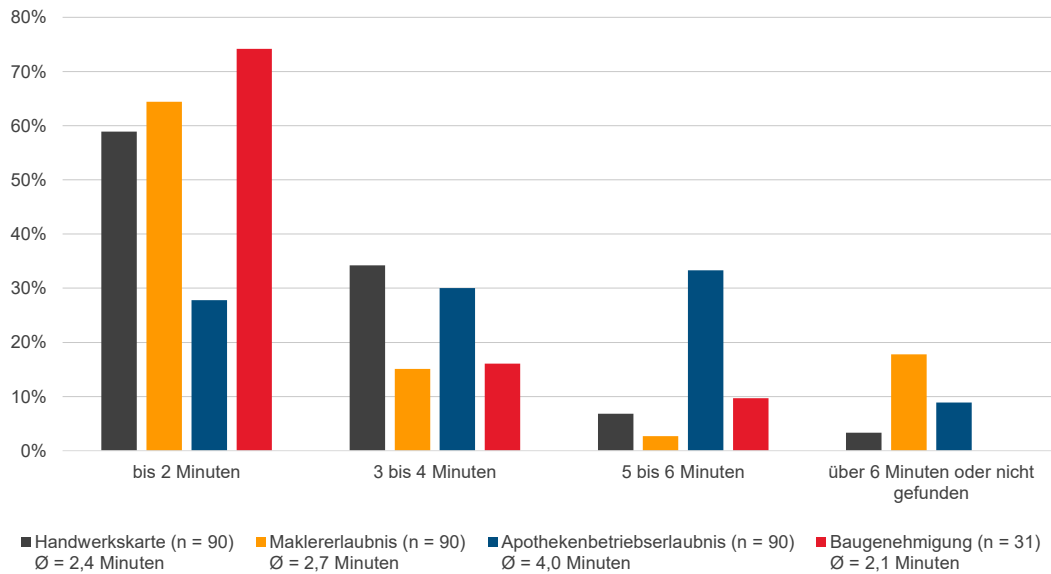


Abbildung 23: Zeitaufwand zum Finden der Seite zum jeweiligen Verfahren

Zweitens fällt die Häufung der Gemeinden auf, in denen der Mystery Shopper über sechs Minuten zur Suche nach der Maklererlaubnis benötigte. In einem Fall war dies in einer widersprüchlichen Auskunft auf den Seiten der Gemeinde und der des Landesportals begründet. Bei den anderen acht Gemeinden handelt es sich um solche aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen, wo die Zuständigkeit für die Maklererlaubnis 2013 bzw. 2017 auf die IHK übergegangen ist. Dabei sind – grob skizziert – drei Konstellationen beobachtbar:

- Die Gemeinde erläutert die Maklererlaubnis und weist dabei auf die Zuständigkeit der IHK hin. Im Idealfall, wie z.B. mit der Integration des Zuständigkeitsfinders des Landes in Flensburg, gibt die Gemeinde außerdem die zuständige IHK an und stellt einen gut erkennbaren und erläuterten Link zur elektronischen Beantragung über das Landesportal zur Verfügung:

[Was finde ich wo?](#)
Einwanderungsbüro / Immigration Office
Integration und Flüchtlinge
Bürgerbüro
Ordnungsverwaltung
Standesamt
Veterinärdienste
Bauplanung
Berufsfeuerwehr
Satzungen
Ideen- und Beschwerdemanagement
Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten

Stadtportrait
Bürgerhaftliches Engagement
Senioren/-innen
Gesundheitsdienste
Menschen mit Behinderung
Familie & Soziales
Kinder & Jugendliche
Umwelt & Naturschutz
Sport & Freizeit
Verkehr & Mobilität
Daten- und Geoportal
Leben und Arbeiten in Flensburg

Immobilienmakler, Darlehensvermittler, Bauträger, Baubetreuer und Immobilienverwalter nach § 34c GewO - Erlaubnis

Hinweis: Die auf dieser Seite angezeigten Informationen stammen nicht von der Stadt Flensburg, sondern aus dem [Zuständigkeitsfinder Schleswig-Holstein](#)

Nach § 34c Abs. 1 GewO benötigen Immobilienmakler, Darlehensvermittler, Bauträger, Baubetreuer und Wohnimmobilienverwalter eine Erlaubnis. Diese Erlaubnis wird in Schleswig-Holstein von den Industrie- und Handelskammern erteilt.

- Immobilienmakler ist, wer gewerbsmäßig den Abschluss von Verträgen über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte, gewerbliche Räume oder Wohnräume vermittelt oder die Gelegenheit zum Abschluss solcher Verträge nachweisen will (§ 34c Abs. 1 Nr. 1 GewO).
- Darlehensvermittler ist, wer gewerbsmäßig den Abschluss von Darlehensverträgen (ausgenommen sind seit dem 21. März 2016 Immobilien-Verbraucherdarlehensverträge) vermittelt oder die Gelegenheit zum Abschluss solcher Verträge nachweisen will (§ 34c Abs. 1 Nr. 2 GewO).
- Bauträger ist, wer Bauvorhaben als Bauherr im eigenen Namen für eigene oder fremde Rechnung vorbereiten oder durchführen und dazu Vermögenswerte von Erwerben, Mieten, Pflichten oder sonstigen Nutzungsbeziehungen oder von Bewerbern um Erwerbs- oder Nutzungsrechte verwenden will (§ 34c Abs. 1 Nr. 3a GewO).
- Baubetreuer ist, wer Bauvorhaben im fremden Namen und für fremde Rechnung wirtschaftlich vorbereiten oder durchführen will (§ 34c Abs. 1 Nr. 3b GewO).
- Wohnimmobilienverwalter ist, wer das gemeinschaftliche Eigentum von Wohnungseigentümern im Sinne § 1 Absatz 2, 3, 5 und 6 des Wohnungseigentumsgesetzes oder für Dritte Mietverhältnisse über Wohnräume im Sinne des § 549 des BGB verwalten will.

An wen muss ich mich wenden?

An die jeweils zuständige Industrie- und Handelskammer (IHK).

Wichtiger Hinweis:

Für die Beantragung der Erteilung einer Erlaubnis nach § 34c GewO über den Einheitlichen Ansprechpartner Schleswig-Holstein steht Ihnen ein [elektronischer Antrag \(Antragassistent\)](#) zur Verfügung.

Welche Unterlagen werden benötigt?

Industrie- und Handelskammer zu Flensburg (IHK)
Heinrichstraße 28-34
24937 Flensburg
[Auf Karte anzeigen](#)

Telefon: +49 461 806-806
Fax: +49 461 806-8006
service@flensburg.ihk.de
www.ihk-schleswig-holstein.de/service/marken/regionalen/geschaeftsstellen_flensburg/jahrheftbeschreibung_flensburg/1354756

Öffnungszeiten:
Mo - Do: 7:15-17:15 Uhr und Fr: 7:15-15:30 Uhr.

Aufzug vorhanden: ja
Rollstuhlgerecht: ja

ZUSTÄNDIG

Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel
[Auf Karte anzeigen](#)

Telefon: +49 431 988-8650
Fax: +49 431 988-616111
info@ea-sh.de
www.ea-sh.de
ea-poststelle@ea-sh.de

Öffnungszeiten:
Mo-Fr: 9:00 Uhr bis 12:00 Uhr
Mo-Do: 14:00 Uhr bis 16:00 Uhr
sowie Termine nach Vereinbarung

Aufzug vorhanden: ja
Rollstuhlgerecht: ja

Bemerkungen: Bitte beachten Sie: Der Einheitliche Ansprechpartner Schleswig-Holstein koordiniert die Anliegen und leitet Ihre Unterlagen an die jeweils zuständige Behörde weiter. Diese trifft dann die Sachentscheidung.

Abbildung 24: Gelungene Erläuterung von Zuständigkeiten

- Die Gemeinde erläutert die Maklererlaubnis, verweist aber nur allgemein auf die Zuständigkeit der IHK, ohne jedoch die jeweils zuständige Kammer zu nennen. In einigen Gemeinden in Niedersachsen kam zur Irritation des Mystery Shoppers hinzu, dass die Darstellung eine Zuständigkeit der Gemeinde oder des Kreises suggerierte. In diesen Fällen wird auf der Seite ein Ansprechpartner der Ordnungsbehörde genannt, der vermutlich tatsächlich bis 2017 zuständig war. Weiterhin erschwert hat die Suche der Link zum EA im Dienstleisterportal Niedersachsen, wie dieser schon oben bei der Gewerbeanmeldung erläutert wurde. Der Link führt genauso wie bei der Gewerbeanmeldung auf einen EA der Gemeinde oder des Kreises, ohne jedoch eine elektronische Beantragung oder einen Hinweis auf die eigentlich zuständige IHK anzubieten.
- Die Seiten der Gemeinde enthalten gar keine Informationen zur Maklererlaubnis, woraufhin der Gründer die Zuständigkeit selbst eruieren muss.

Ebenfalls analog zur Gewerbeanmeldung ist die Beobachtung, dass das Auffinden einer Möglichkeit zur elektronischen Beantragung von der zuvor gefundenen Seite abhängt. Sofern der Gründer aufgrund der zuvor erfolgten Beratung nicht auf den Seiten seiner Gemeinde recherchiert, sondern direkt auf den Seiten der IHK sucht, wird ihm weder in Schleswig-Holstein noch in Niedersachsen die Option zur elektronischen Beantragung über den EA bzw. das NAVO angeboten. Das mag insbesondere für Schleswig-Holstein überraschen, da die Kammern dort bis letztes Jahr selbst noch Träger des EA waren. In den Ländern, in denen nicht die IHK für die Maklererlaubnis zuständig ist, hängt das Auffinden einer elektronischen Option oftmals davon ab, ob der Gründer bereits vorher Zugang zu den Informationen des Landesportals hatte. So bietet der EA in Hessen zwar die elektronische Beantragung an, Frankfurt und Darmstadt z.B. fordern den Gründer aber explizit auf persönlich zu erscheinen.

Außer den zugrunde liegenden Erlaubnisverfahren wurde in der Untersuchung auch der Zeitaufwand zur Besorgung der dazu erforderlichen Bescheinigungen¹⁶ erfasst. Auffallend in Abbildung 25 ist der tendenziell höhere Aufwand für die Negativbescheinigung des Insolvenzgerichts sowie für die Bescheinigung in Steuersachen beim Finanzamt. Ersteres erklärt sich dadurch, dass diese Bescheinigung im Gegensatz zur Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis nicht über das Vollstreckungsportal der Länder erhältlich ist, sondern beim jeweiligen Amtsgericht erfragt werden muss. Oftmals haben die Amtsgerichte zu dieser Bescheinigung noch nicht einmal eine Information auf ihren Seiten vermerkt. Letzteres lässt sich dadurch erklären, dass die Mystery Shopper in rund ein Viertel der Gemeinden auf den Seiten der Finanzämter vergeblich nach einer Auskunft suchten und erst über einen Telefonanruf die gewünschte Information erhielten.

¹⁶ Das Führungszeugnis und der Auszug aus dem Gewerbezentralregister wurden in der Untersuchung zwar berücksichtigt, ohne allerdings deren zeitlichen Aufwand für jede Gemeinde zu erfassen, da die Beantragung bundesweit über das Bundesamt für Justiz erfolgt.

Ergebnisse

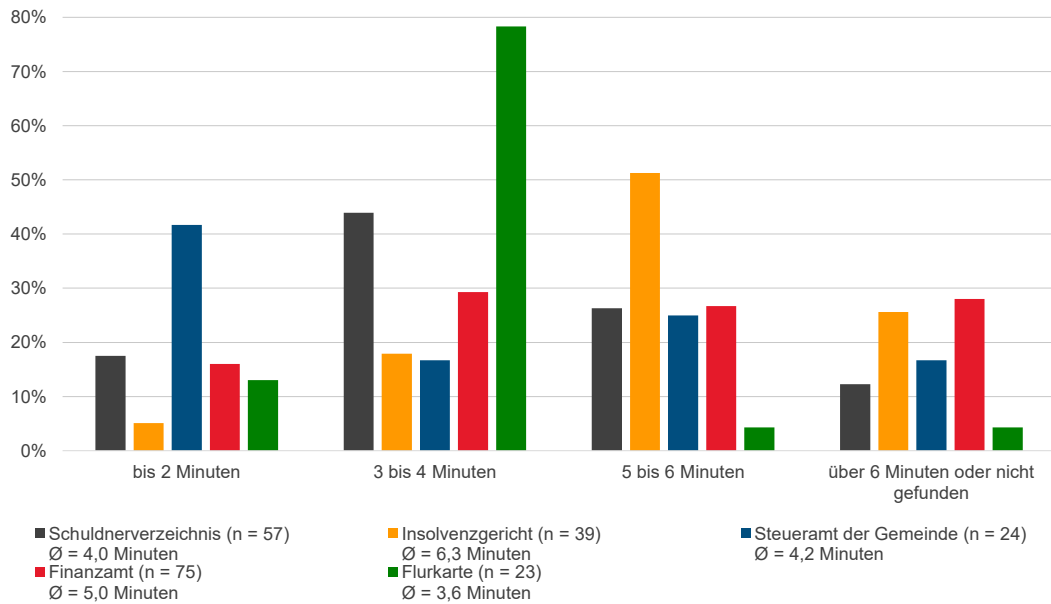


Abbildung 25: Zeitaufwand zum Finden und Ausfertigen des Antrags zur jeweiligen Bescheinigung

5.1.2 Die Inhalte der Seiten

Sofern nun der Gründer die Seiten zur Gewerbeanmeldung gefunden hat, stellt sich im nächsten Schritt die Frage, wie hilfreich die ermittelten Informationen sind. Denn schließlich soll der Gründer seine Anmeldung vollständig über das Internet abwickeln, wozu er aber eben auch dort die notwendigen Auskünfte zur Verfügung haben muss. Einige, vor allem kleinere Gemeinden stellen jedoch lediglich einen Link zum Portal des Landes zur Verfügung. Von den 20 in Abbildung 26 in der rechten Hälfte aufgeführten Gemeinden haben zwar acht noch eine weitere Seite mit Inhalten zur Gewerbeanmeldung, 12 allerdings verzichten vollständig auf eine Seite mit eigenen Inhalten.

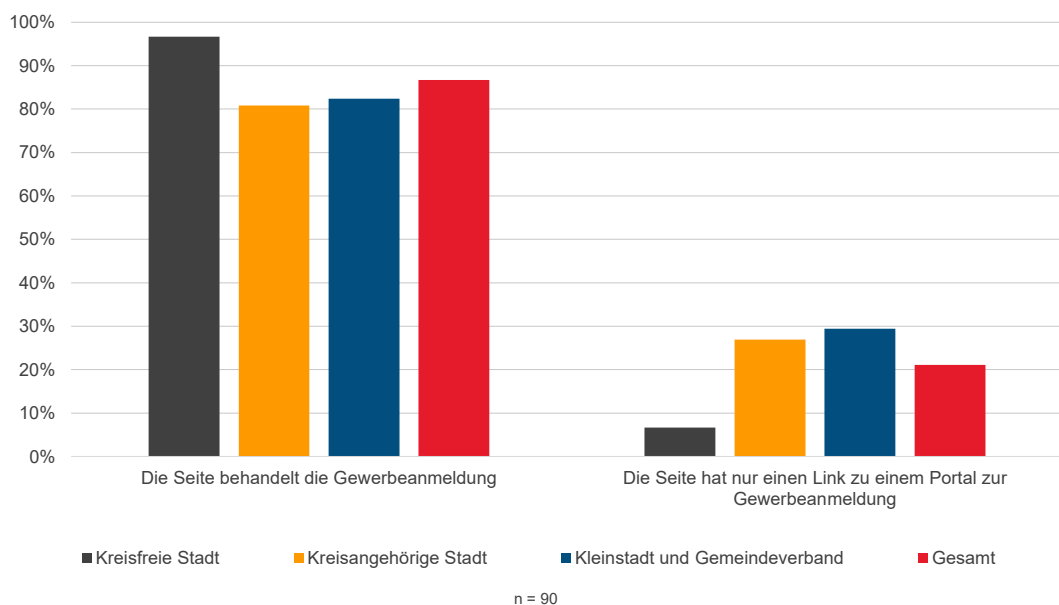


Abbildung 26: Der Inhalt einer Seite zur Gewerbeanmeldung

Die Gesprächspartner aus den interviewten Kommunen stehen der Zentralisierung von Informationen ambivalent gegenüber. Auf der einen Seite wird die Entlastung gesehen, wenn Doppelarbeit vermieden wird. Auf der anderen Seite sind die Kommunen aus mehreren Gründen skeptisch:

- Die Gemeinde respektive der Kreis ist nach den Erfahrungen der Interviewpartner für den Bürger der erste Anlaufpunkt zur Einholung von Informationen über eine Verwaltungsleistung. Daher sollte die Seite der Kommune zumindest die grundlegenden Informationen zur Verfügung stellen.
- Die Inhalte auf den Seiten der Kommune müssen mit denen des Landesportals verzahnt sein, um Vollständigkeit und Konsistenz zu gewährleisten, womit aber auch ein gewisser Aufwand für die Pflege verbunden ist.
- Die Gestaltung des Internetauftritts ist nicht zuletzt auch ein Standortfaktor, weshalb die Gesprächspartner sich vom Landesportal eine nahtlose Integration (Stichwort „Look & Feel“) in das eigene Corporate Identity Design wünschen.

Grundsätzlich kann im Hinblick auf die erstellten Inhalte zwischen zwei Arten von Portalen unterschieden werden: Erstens erstellt und pflegt das Land die Inhalte allein, womit zwar die Kommune weniger Arbeit hat, aber auch weniger Einfluss auf Inhalt und Gestaltung der Seiten. Zudem merkte ein Interviewpartner an, dass Änderungen nur mühsam umzusetzen sind. Zweitens stellt das Land nur ein Content Management System (CMS) zur Verfügung, wobei dann die Inhalte von den Kommunen selbst erstellt oder ergänzt werden, womit die Kommune zwar die Hoheit über die Inhalte behält, aber einen – in Abhängigkeit der verfügbaren Schnittstellen – höheren Aufwand für die Pflege hat. In den Gesprächen berichteten Interviewpartner aus Bayern und Thüringen, dass die Inhalte in den Landesportalen zusätzlich zu denen auf den eigenen Seiten gepflegt werden müssen, womit entweder eine Doppelarbeit oder das Fehlen von Inhalten im Landesportal verbunden ist. Zwar stellen die Länder Schnittstellen zur automatisierten Datenübernahme aus den kommunalen Systemen zur Verfügung, die jedoch noch nicht von allen Anbietern kommunaler Verwaltungssoftware unterstützt werden. So ergab die Nachfrage beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung tatsächlich lediglich vier Anbieter die Schnittstelle zum BayernPortal unterstützten.

Die Möglichkeit einer Integration zumindest von Teilen eines Portals in den eigenen Internetauftritt wird bereits heute von einigen Kommunen genutzt, wie das Beispiel im vorangegangenen Kapitel zu den Informationen zur Maklererlaubnis auf den Seiten der Stadt Flensburg illustriert. Allerdings beschränkt sich die Integration nach den Erfahrungen aus der Untersuchung nur auf die Informationen zur Verwaltungsleistung. Andere Teile eines Landesportals – etwa die Dateneingabe oder der Dokumentenversand – sind bislang nur auf gesonderten Seiten verfügbar.

Die Gemeinden, die eine eigene Seite mit Informationen zur Gewerbebeanmeldung haben, bieten in Abbildung 27 ein gemischtes Bild. Der überwiegende Teil erfüllt zwar die Pflicht, indem die wichtigsten Schritte oder zumindest Rechtsnormen genannt werden, der Anteil der umfassenden und verständlichen Erläuterungen ist jedoch gering. Zudem stellen 14 Gemeinden gar keine oder nur kaum Informationen zur Verfügung.

Ergebnisse

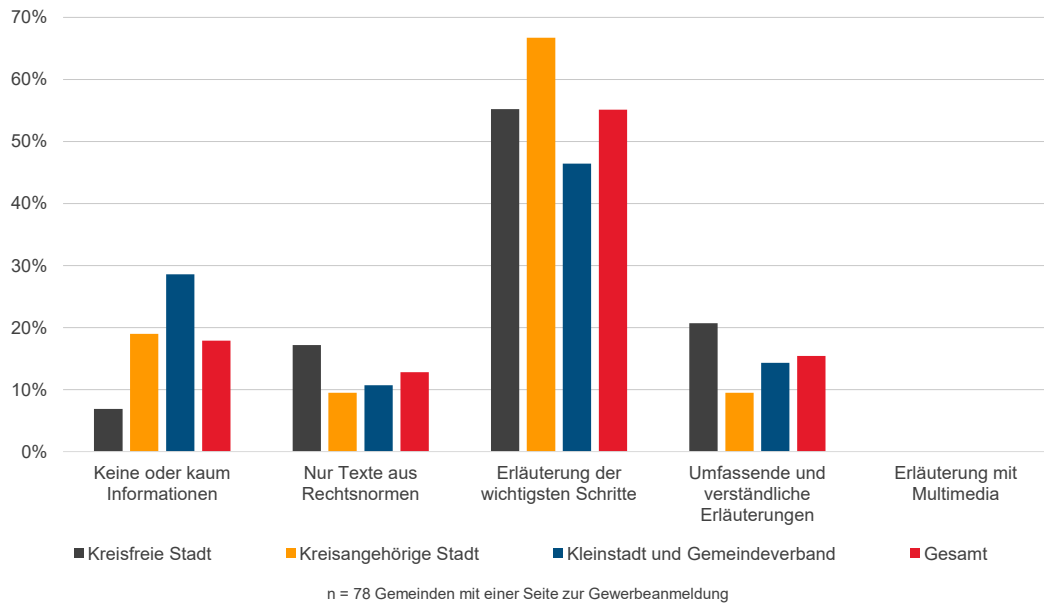


Abbildung 27: Verfügbare Informationen auf der Seite zur Gewerbeanmeldung

Informationen zur Gewerbeanmeldung finden sich aber nicht nur auf den Seiten der Gemeinde, sondern auch auf denen des jeweiligen Portals, wodurch fehlende Informationen auf den Seiten der Gemeinden unter Umständen ergänzt werden können. Wie Abbildung 28 zeigt, gelingt das in Portalen in unterschiedlichem Ausmaß. Während die Portale der Länder sowie die Seiten der Gemeinden zumindest die grundlegenden Informationen mehrheitlich wiedergeben, beschränken sich die Portale der Kommunen überwiegend auf die reine Datenerfassung, was insofern unproblematisch ist, solange die hinführende Seite die notwendigen Auskünfte enthält. Positiv zu erwähnen bleibt die Nutzung multimedialer Inhalte im niedersächsischen Landesportal in Form eines Videos, das zumindest die Funktionsweise des Portals erklärt.

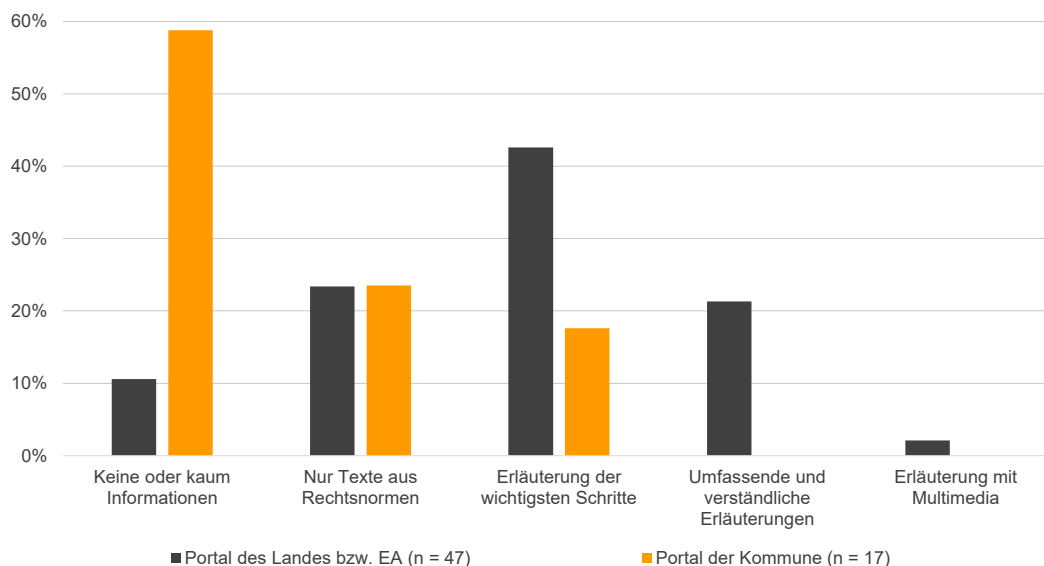


Abbildung 28: Verfügbare Informationen im Portal zur Gewerbeanmeldung

Im Hinblick auf die Informationen zu den Erlaubnisverfahren weisen die auf den Seiten der jeweils zuständigen Behörde verfügbaren Auskünfte eine ähnliche Streuung auf wie die zur Gewerbeanmeldung,

wobei zur Apothekenbetriebserlaubnis noch seltener umfangreiche Auskünfte zu erhalten sind als zu den anderen Verfahren. Vermutlich gehen die Behörden davon aus, dass ein Apotheker ohnehin die wesentlichen Anforderungen und Verfahrensschritte kennt.

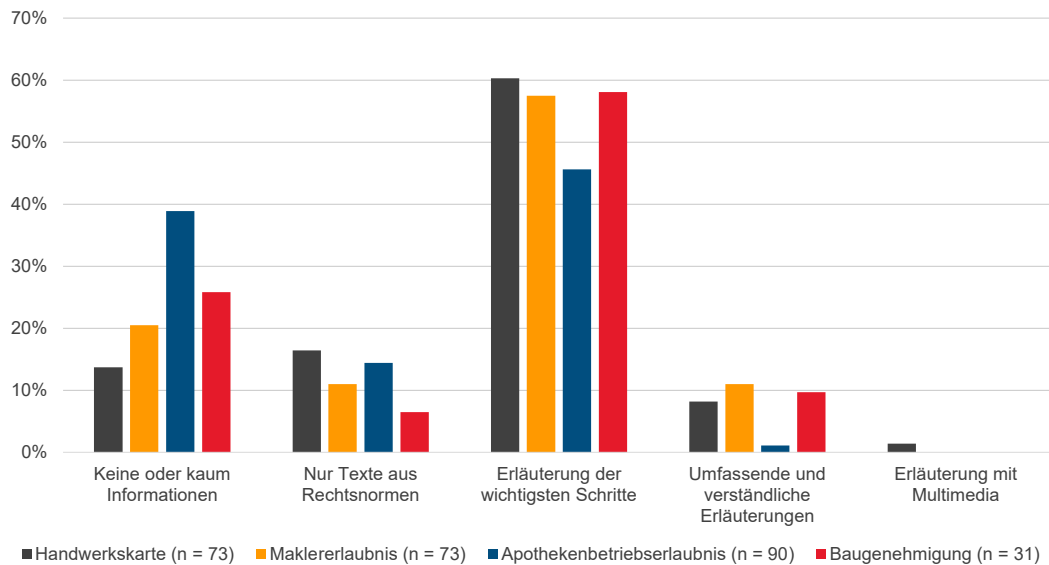


Abbildung 29: Verfügbare Informationen auf der Seite zu dem jeweiligen Verfahren

Zwar kann der hohe Anteil an Behörden und Kammern, die keine oder kaum Informationen zur Verfügung stellen, nicht befriedigend sein, dennoch ließen sich in der Stichprobe auch positive Ansätze feststellen:

- Die HWK Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald präsentiert zur Eintragung in die Handwerksrolle ein Video zur Sinnhaftigkeit der Mitgliedschaft in der Handwerkskammer. Damit wird zwar das Verfahren nicht erklärt, aber doch zumindest der Versuch unternommen, beim Gründer Verständnis für die Verwaltungsleistung zu schaffen. Die Recherche zeigte, dass dieses Video mittlerweile von einigen Kammern genutzt wird, wie z.B. von der HWK für Ostfriesland, die ebenfalls über eine serviceorientierte Seite zur Handwerksrolle verfügt.
- Einige Behörden stellen auf ihren Seiten umfangreiche und zum Teil mit weiterführenden Links versehene Seiten zur Maklererlaubnis bereit. Die Mystery Shopper fanden solche Seiten nicht nur in größeren Städten wie Düsseldorf oder Halle, sondern auch bei den Kammern für Wolfsburg und Oldenburg sowie im Amt Crivitz.
- Die Seiten mit Informationen zum Bauantragsverfahren sind oftmals aufgrund der Besonderheit jedes Einzelfalls nicht sehr aussagekräftig. Ausnahmen in der Stichprobe stellen z.B. Potsdam und die kleine Gemeinde Hohenbrunn dar. Dabei nutzt Hohenbrunn die Möglichkeit, Informationen im BayernPortal zur Verfügung zu stellen.

Abschließend zu den Inhalten einer Seite erfassten die Mystery Shopper nicht nur die Informationen zur Verwaltungsleistung der Gewerbebeanmeldung, sondern auch die Auskünfte zum konkreten Verfahren in der jeweils betreffenden Gemeinde:

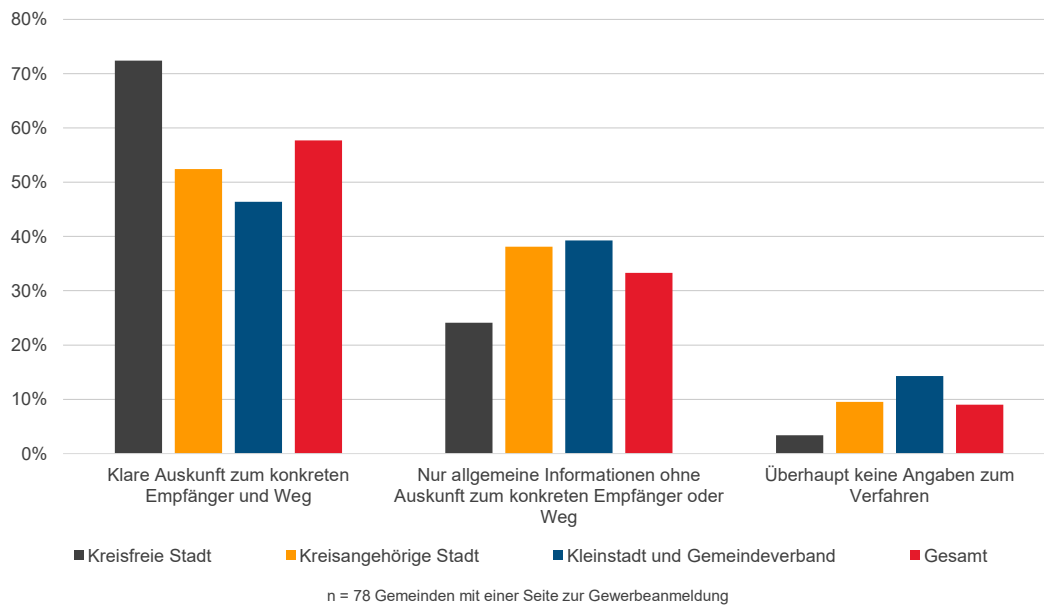


Abbildung 30: Erläuterung des Verfahrens zur Gewerbeanmeldung

Die Mystery Shopper konnten in über 40 % der Gemeinden keine Auskünfte dazu finden, wer was wie wem übermitteln muss. Wie Abbildung 30 veranschaulicht, haben vor allem kleinere Städte oftmals zwar Erläuterungen zur Gewerbeanmeldung allgemein auf ihren Seiten, lassen den Gründer aber im Unklaren, welche Schritte er nun zu gehen hat. Ein Grund dafür liegt in dem Ansatz einiger Gemeinden, vorgefertigte Texte des Landes per „Copy & Paste“ zu übernehmen, ohne jedoch die jeweils gemeinde-spezifischen konkreten Verfahrensschritte zu ergänzen (vgl. auch Kapitel 4.1.6).

Zusätzlich zu den quantitativen Ergebnissen konnten auf Basis von Hinweisen aus dem Mystery Shopping und der Qualitätssicherung weitere Erkenntnisse zur Gestaltung der Inhalte im Detail gewonnen werden:

- Mitunter werden die Bemühungen um das eGovernment durch fehlende oder unglückliche Erläuterungen konterkariert. So besorgt z.B. der EA in Brandenburg im Rahmen der Beantragung einer Maklererlaubnis in einem auch die Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis, die Negativbescheinigung des Insolvenzgerichts und die Unbedenklichkeitsbescheinigung des kommunalen Steueramts. Allerdings wird dieser Service nicht erklärt, sondern zeigt sich lediglich in den Anlagen zum Antrag in Form von Amtshilfeersuchen, die sich dem juristischen Laien aber nicht erschließen. Aus den Anlagen wird weder ersichtlich, um welche Bescheinigung es sich handelt noch, dass der Gründer die Bescheinigung nicht selbst einholen muss. So war dem Mystery Shopper denn auch die korrekte Erfassung erst nach Rücksprache möglich.

Ein anderes Beispiel sind die Erläuterungen zur Auskunft aus dem Vollstreckungsportal auf den Seiten Berlins. Zwar sind die Erläuterungen ausführlich und informativ, jedoch unvollständig. Die Ausführungen erklären zwar die Beantragung aus dem Vollstreckungsportal über den Postweg mit Freischaltung mittels PIN, weisen aber nicht auf die elektronische Beantragung mittels eID hin, wodurch ein Medienbruch entsteht, der dem Gründer einen erhöhten Aufwand und eine unnötige Wartezeit verursacht, sofern er nicht die – ebenfalls nicht direkt ersichtliche – Option im Vollstreckungsportal findet.

- Der von einigen Gemeinden in Niedersachsen genutzte Standardtext des Wirtschaftsministeriums zur Beantragung einer Maklererlaubnis führt bei den benötigten Unterlagen eine „Auskunft über Einträge gem. § 26 Absatz 2 Insolvenzordnung (InsO) und § 882 ZPO im Schuldnerverzeichnis des zuständigen Amtsgerichts“ an. Darüber hinaus enthält die Seite nur noch zwei Links zu den betreffenden Gesetzestexten, die aber auch keinen weiteren Aufschluss über die tatsächlich geforderten Unterlagen ermöglichen, weshalb der Mystery Shopper eine rechtskonforme Beantragung nicht ohne weitere Rücksprache durchführen konnte.
- An zwei Stellen der Untersuchung sind kritische Auskünfte zur steuerlichen Erfassung aufgefallen. Im ersten Fall enthält das Landesportal in Nordrhein-Westfalen die Auskunft „Die Gewerbetreibenden bekommen nach der Gewerbeanmeldung in der Regel automatisch vom Finanzamt den Fragebogen zur steuerlichen Erfassung zugeschickt.“ Im zweiten Fall steht auf der Seite der IHK Frankfurt a.M. „Bei Gewerbebetrieben schickt das Gewerbe- und Ordnungsamt automatisch eine Kopie an das zuständige Finanzamt, so dass dort eine zusätzliche Anzeige nicht vorgenommen werden muss.“ Bei der weiteren Recherche zeigte sich, dass solche Auskünfte auf den Seiten einiger Gemeinden, Landesbehörden und Kammern zu finden sind. Diese Auskünfte bergen für den Gründer allerdings ein Risiko, da erstens die Finanzämter laut der Neuerfassungsstelle eines Amtes in Nordrhein-Westfalen nicht (mehr) automatisch dem Gründer den Fragebogen zur steuerlichen Erfassung zusenden und zweitens die Mitteilung der Gewerbemeldestelle an das Finanzamt die steuerliche Erfassung nicht ersetzt. Nach Auskunft der Mitarbeiterin des Finanzamts werden Gründer in der Praxis, wenn diese nicht selbst innerhalb des vorgegebenen Monats die steuerliche Erfassung vornehmen, aber erst einmal angemahnt, bevor Sanktionen erlassen werden.
- Es kam vor, dass sich Auskünfte auf der Internetseite, in Merkblättern und Formularen widersprachen. Besonders aufgefallen ist dies in Niedersachsen, wo zwar eigentlich die jeweilige IHK für die Maklererlaubnis zuständig ist, jedoch sowohl das Landesportal als auch einzelne Gemeinden ein eigenes Formular und eigene Auskünfte zur Verfügung stellen, die allerdings im Hinblick auf die verlangten Unterlagen von denen der Kammer abweichen.
- In ein paar Fällen waren Auskünfte schlicht veraltet, wie das Beispiel in Aachen zeigte. Sowohl auf der Seite der Kreisbehörde als auch im Formular selbst wird zur Beantragung einer Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis auf das Portal Ve\$uV verwiesen, das aber bereits 2016 durch das Vollstreckungsportal ersetzt wurde.
- Ein weiteres Problem, das an verschiedenen Stellen beobachtet wurde, ist die Trennung von eigentlich zusammengehörenden Informationen. Ein Beispiel hierfür gibt die IHK für Ostfriesland und Papenburg, die die Formulare unter dem Menüpunkt Gewerbeerlaubnisse – und auch wirklich nur die Formulare – verortet, die Auskünfte hingegen unter dem Menüpunkt Gewerbeamt zur Verfügung stellt.
- Manchmal sorgte das Zusammenspiel von Gemeinde und Landesportal für Verwirrung, wie am Beispiel des BayernPortals deutlich wird. Die Gemeinde stellt ein eigenes Portal zur Gewerbeanmeldung zur Verfügung, ist aber durch das OZG verpflichtet, diese Leistung auch im Landesportal zu hinterlegen. Die Gemeinde hat nun auf ihrer Seite einen Link zum BayernPortal, wo dann wiederum der Gründer durch einen Link zurück auf die Seite der Gemeinde geführt wird. Der

Mystery Shopper kam zwar an sein Ziel, dennoch kann eine solche Gestaltung einen Gründer irritieren.

- Die Mystery Shopper wurden gebeten, neben der eigentlichen Erfassung des Gründungsprozesses auf besonders übersichtliche oder besonders unübersichtliche Seiten hinzuweisen. Selbst wenn sich die Seiten kleiner Gemeinden nicht mit denen eines Stadtstaats vergleichen lassen, so weisen doch z.B. die Städte Hamburg und Berlin, obwohl beide zur Gewerbeanmeldung die gleiche technische Plattform nutzen, erhebliche Unterschiede in der Übersichtlichkeit auf. Eine Kritik des Mystery Shoppers war, dass bereits in der Einstiegsseite von Hamburg fast die Hälfte des Bildschirms mit der Werbung einer Supermarktkette ausgefüllt wird. Werbung ist zwar nicht grundsätzlich abzulehnen – eröffnet sie den Kommunen doch etwas mehr finanziellen Spielraum für innovative Webseiten, allerdings darf sie die eigentliche Funktion der Seite nicht beeinträchtigen oder sogar, wie auf der Seite zur Gewerbeanmeldung, Werbung enthalten, die Gründer in Verbindung mit der Verwaltungsleistung in die Irre führen kann:

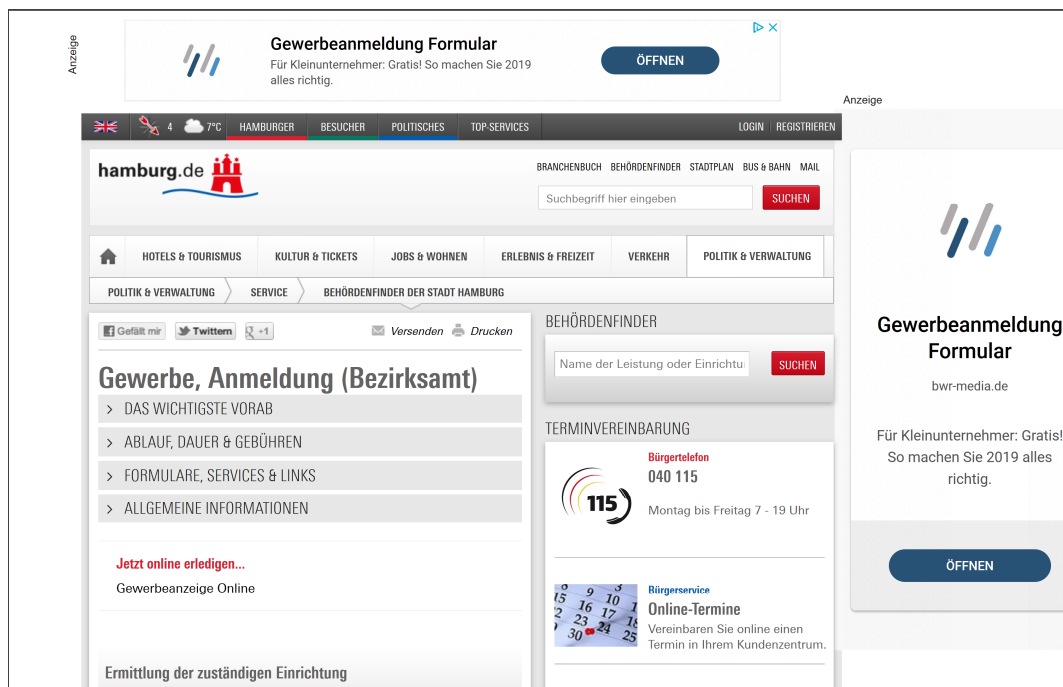


Abbildung 31: Seite mit Werbung

Während die seitenübergreifende Gestaltung von Internetauftritten in der Regel bei einem zentralen Verantwortlichen liegt, werden die Inhalte der Seiten zu den einzelnen Verfahren nach Auskunft der Interviewpartner in den Kommunen ausschließlich von Mitarbeitern der jeweiligen Fachbereiche verantwortet, was die Unterschiede selbst innerhalb eines Internetauftritts sowie die oftmals fehlenden gegenseitigen Bezüge erklären könnte. Bei der Frage, weshalb Informationen manchmal nur unvollständig sind¹⁷, wurde in den Gesprächen vor allem argumentiert, dass die Mitarbeiter die Inhalte zusätzlich zu ihrer fachlichen Tätigkeit nebenbei erstellen. Dadurch fehle ihnen sowohl die Zeit als auch mitunter die notwendige Kompetenz zur Pflege einer Webseite. Nach Ansicht des Verwaltungsleiters einer Ge-

¹⁷ Die Gründe, warum Angebote zur elektronischen Übermittlung fehlen, wurden bereits in Kapitel 5.1.1.2 angesprochen und werden noch in den Kapiteln 5.2 sowie 5.3 vertieft diskutiert.

meinde lässt sich hier nur Abhilfe schaffen, indem die Leitung erstens die Mitarbeiter anweist und zweitens Ihnen für die Aufgaben eine Art Checkliste an die Hand gibt, woraus die Anforderungen hervorgehen.

5.1.3 Sprachen

Vor dem Hintergrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist die Verfügbarkeit von Informationen in mehreren Sprachen von besonderem Interesse. Es ist zwar anzunehmen, dass der jeweilige EA die erforderlichen Sprachkompetenzen zur Betreuung von Gründern aus EU- oder Drittstaaten besitzt, eine digitale Unternehmensgründung jedoch ist mit wenigen Ausnahmen nur in Deutsch möglich. Zu diesen wenigen Ausnahmen zählen Esslingen und Berlin, die tatsächlich Informationen zur Gewerbeanmeldung in Englisch zur Verfügung stellen, sowie die Einheitlichen Ansprechpartner in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin, die eine Gewerbeanmeldung in Englisch unterstützen.

Dieses Ergebnis bedeutet nicht, dass sich die Kommunen nicht grundsätzlich um die Vermittlung von Inhalten auch in anderen Sprachen bemühen, allerdings beschränken sich die zur Verfügung gestellten Texte in der Regel auf wenige eher allgemeine Informationen, wozu die einzelnen Verwaltungsleistungen nicht gehören.

Der Hauptgrund für die wenigen übersetzten Seiten dürfte im Aufwand für das Erstellen mehrsprachiger Internetauftritte liegen. Einige Gemeinden versuchen diesem Problem zu begegnen, indem sie den Google Translator als Plugin auf ihrer Seite implementieren. Aufgrund der nicht immer überzeugenden Übersetzungsergebnisse wurden die so angebotenen Sprachen allerdings nicht in der Erfassung berücksichtigt.

5.2 Interaktion

Der Reifegrad einer Verwaltung im Hinblick auf das eGovernment drückt sich nicht durch die Abwesenheit zwischenmenschlicher Beziehungen, sondern, wie in Kapitel 4.1.2 erläutert, in den Möglichkeiten zur wechselseitigen Kommunikation mittels digitaler Technologien aus. Die Nutzung dieser Möglichkeiten sowie die Bedeutung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Gründer sollen hier nun näher betrachtet werden.

5.2.1 Ansprechpartner in den Behörden

Voraussetzung für eine Kommunikation ist die Verfügbarkeit eines Ansprechpartners. In älteren Untersuchungen zum digitalen Reifegrad genügte dafür auch eine generische E-Mailadresse der Behörde oder ein allgemeines Kontaktformular. In dieser Untersuchung wurden die Anforderungen an die Verfügbarkeit bewusst strenger formuliert, weil erstens Hilfe suchende Gründer möglichst schnell eine belastbare Antwort ohne Umwege suchen und zweitens eine allgemeine elektronische Kontaktmöglichkeit keine Differenzierung zulässt, da mittlerweile ausnahmslos alle kommunalen Verwaltungen mindestens eine elektronische Kontaktoption anbieten.

Abbildung 32 zeigt für die Gemeinden, die eine eigene Seite für die Gewerbeanmeldung zur Verfügung stellen, dass die Mystery Shopper eher in kleineren Gemeinden einen konkreten Ansprechpartner gefunden haben. Kreisfreie Städte hingegen scheinen zur Anonymisierung der Ansprechpartner zu neigen, was vermutlich nicht zuletzt in der höheren Komplexität des Verwaltungsapparats einer kreisfreien Stadt begründet ist.

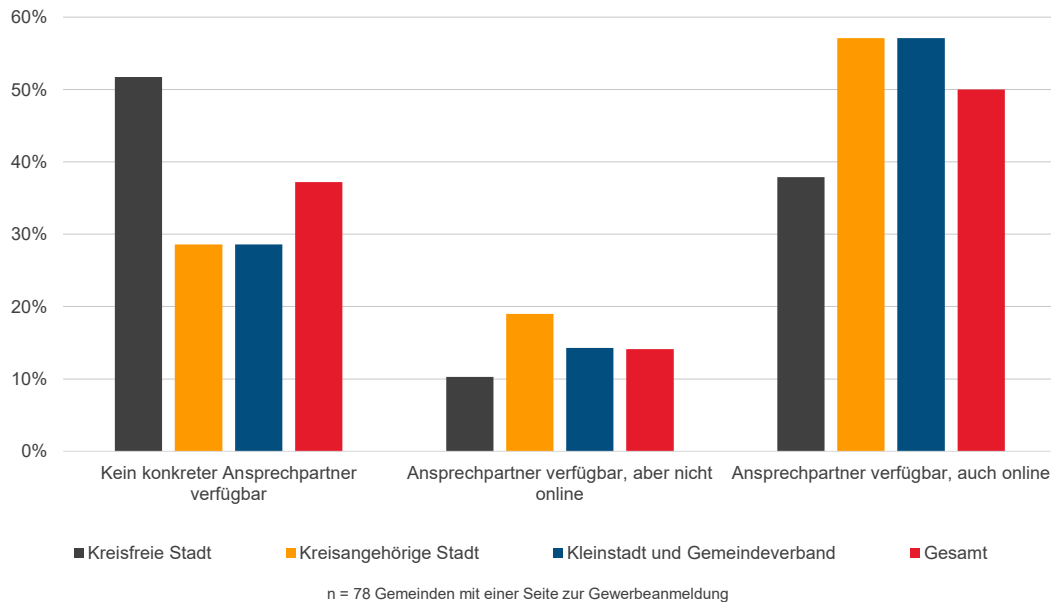


Abbildung 32: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners zur Gewerbeanmeldung auf der Seite der Gemeinde

Da einige Seiten der Gemeinden direkt auf ein Portal verweisen, war für die Untersuchung außerdem von Interesse, inwieweit Gründern in den Portalen ein Ansprechpartner zur Verfügung steht. Während Gründer, deren Gemeinde auf das Portal eines EA verweist, zumindest noch in fast der Hälfte der Fälle im dortigen Portal einen konkreten Ansprechpartner finden konnten, bleibt Gründern, die die Gewerbeanmeldung über ein von der Landesregierung betreutes Portal vornehmen, allenfalls eine anonyme E-Mailadresse:

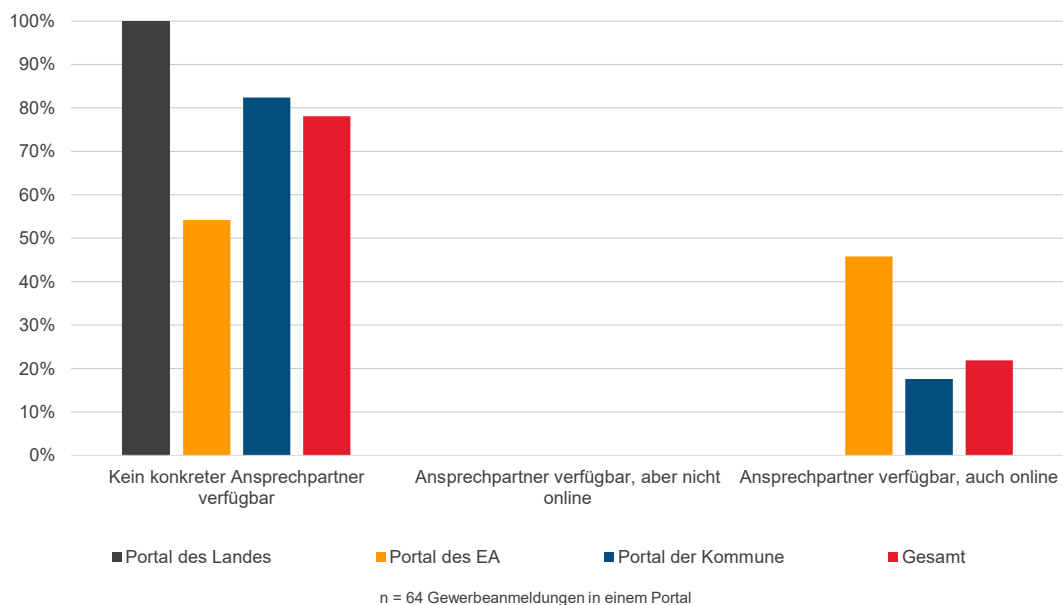


Abbildung 33: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners in einem Portal zur Gewerbeanmeldung

So haben Gründer, deren Gemeinde ohnehin schon keine eigene Seite zur Gewerbeanmeldung pflegt und stattdessen nur auf ein Landesportal verweist, überhaupt keine Möglichkeit, sich direkt an einen zuständigen Ansprechpartner zu wenden.

Im Hinblick auf die betrachteten Erlaubnisverfahren fallen die Handwerkskammern positiv auf. Von den 73 Gründungen, bei denen die Handwerkskarte nicht direkt über das Portal zur Gewerbeanmeldung mitbeantragt werden kann, steht in 60 Fällen ein konkreter Ansprechpartner, oftmals verbunden mit dem Angebot zur Beratung, zur Verfügung:

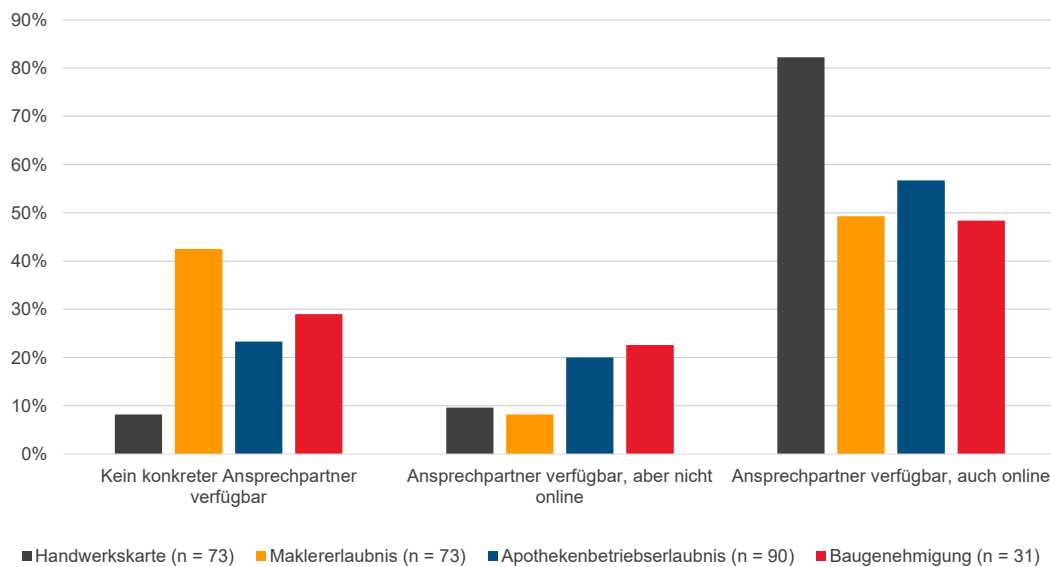


Abbildung 34: Verfügbarkeit eines konkreten Ansprechpartners zu einzelnen Verfahren

Zur Baugenehmigung bleibt noch zu ergänzen, dass von den 31 Gemeinden, in denen eine Baugenehmigung zur Apothekenbetriebslaubnis verlangt wird, immerhin acht die Möglichkeit eines „Trackings“ zur Verfolgung des Stands des Genehmigungsverfahrens anbieten.

5.2.2 Rückfragen, Mängel in Unterlagen und die Komplexität der Wirklichkeit

Der Bedarf nach einem Ansprechpartner zur Klärung von Fragen steigt mit der Komplexität einer Gründung. Während die Mystery Shopper Gewerbeanmeldungen und Eintragungen in die Handwerksrolle weitgehend ohne Probleme bewältigen konnten, ließen sich die Makler- und Apothekenbetriebslaubnis nicht immer so einfach beantragen. Die Häufigkeit, mit der die Beantragung der Maklererlaubnis Hilfe erforderte, ist auch darin begründet, dass dem Antrag oftmals sechs wiederum zu beantragende Bescheinigungen beigelegt werden müssen, die hier bereits mit eingerechnet sind. Dennoch gibt Abbildung 35 zunächst wenig Anlass zur Beunruhigung, da die Zahl der gestellten Rückfragen im Verhältnis gering erscheint. Dieser Eindruck ändert sich jedoch, wenn die Ergebnisse aus der Qualitätssicherung mit einbezogen werden. Obwohl die Mystery Shopper im Vorfeld eine ausführliche Beratung erhielten, wäre die Gründung in 16 Fällen ohne Korrektur gescheitert. Der Grund dafür lag vor allem in fehlenden Unterlagen, die entweder vom Mystery Shopper übersehen wurden oder sich ihm nicht erschlossen haben. Hinzu kommen zehn Fälle, in denen Unterlagen unnötigerweise besorgt wurden, bei denen der Mystery Shopper nicht erkannte, dass die betreffenden Unterlagen durch den EA besorgt werden.

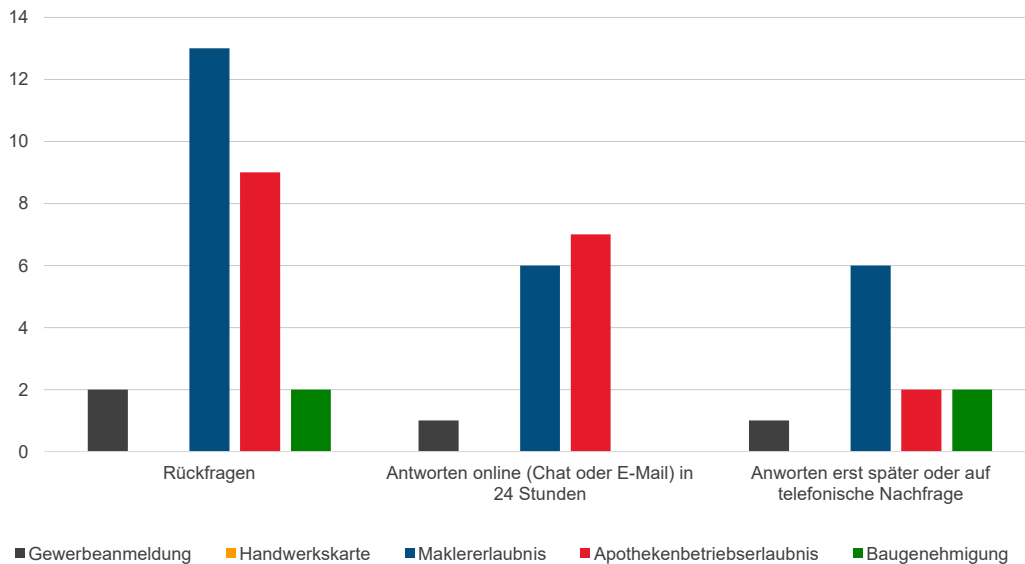


Abbildung 35: Anzahl und Klärung von Rückfragen

Die Erkenntnis, dass selbst gut vorbereitete Gründer offensichtlich zu einem signifikanten Teil die Gründung fehlerhaft durchführen, erklärt die Bedenken der Interviewpartner aus den Ordnungsbehörden (vgl. Kapitel 5.1.1.2). Die grobe Schätzung eines Sachbearbeiters einer Ordnungsbehörde, wonach rund ein Drittel der elektronisch oder postalisch vorgenommenen Gründungen fehlerhaft seien, lässt sich angesichts oftmals weniger gut vorbereiteter Gründer nachvollziehen. In der Wahrnehmung der Sachbearbeiterin einer anderen Ordnungsbehörde verursachen persönlich erstattete Gewerbebeanmeldungen lediglich rund ein Drittel des Aufwands im Vergleich zu einer postalisch oder elektronisch erstatteten Anzeige, wobei die per Briefpost eingegangenen Meldungen den höchsten Aufwand mit sich brächten.

In den Gesprächen wurde aber auch deutlich, dass die Verwaltungsmitarbeiter für die fehlerhaften Anzeigen und Anträge nicht ausschließlich den Gründer verantwortlich machen. Wesentliche Ursachen seien vielmehr Abgrenzungsschwierigkeiten bei bestimmten Tätigkeiten (z.B. im Hinblick auf die Frage, ob das Unternehmen gewerblich oder freiberuflich oder in welche Gefahrenklasse zur Veranlagung in der Berufsgenossenschaft die Tätigkeit einzuordnen ist) oder die Komplexität umfangreicher Genehmigungsverfahren, wozu etwa die Gaststättenerlaubnis oder die Baugenehmigung gehören. Gerade bei Baugenehmigungen hängt der Umfang der tatsächlich geforderten Unterlagen von dem einzelnen konkreten Vorhaben ab, was sich im Mystery Shopping mangels einer realen Lokalität nicht vollständig abbilden ließ. Die Mystery Shopper erfassten zwar die auf den Seiten aufgeführten Unterlagen, eine abschließende Beurteilung der Vollständigkeit war aber nicht immer möglich. So sind die beizubringenden Unterlagen in Hamburg nur über einen Hinweis auf die dortige Bauvorlagenverordnung zu errahnen. Bei einer realen Gründung wäre eine Rücksprache mit der Baubehörde zwingend erforderlich, um die tatsächlich benötigten Unterlagen zu bestimmen. Ähnlich lassen sich auch in den anderen Bundesländern die Anforderungen an einen Bauantrag zur Nutzungsänderung oftmals nur beim Sachbearbeiter erfragen.

5.2.3 Beratung und persönlicher Kontakt

Die interviewten Verwaltungsmitarbeiter stehen elektronischen Lösungen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Das Problem sei vielmehr, dass die Applikationen zur Erfassung der Meldungen und Anträge die juristische Komplexität und Vielfältigkeit tatsächlicher Gründungen nicht vollständig erfassen können. Die Vertreter der Ordnungsbehörden und der Wirtschaftsförderungen vermissen bei einer elektronischen Unternehmensgründung die Möglichkeit, Gründer bei rechtlich kniffligen Fragen beraten zu können. Gerade Gründern, die im Vorfeld nicht die Dienste eines Gründungsberaters in Anspruch genommen haben, könne so, wie es der Sachbearbeiter einer Ordnungsbehörde ausdrückte, eine erste „kleine Beratung“ zukommen.

Um die Vorteile einer elektronischen Unternehmensgründung mit denen eines persönlichen Gesprächs mit dem Sachbearbeiter zu kombinieren, wurde in den Gesprächen die – zum Teil auch schon in den Behörden vorhandene – Idee einer im Prozess der elektronischen Unternehmensgründung verfügbaren Möglichkeit zur direkten Interaktion zwischen Gründer und Sachbearbeiter diskutiert. Ein solches Instrument könnte in einer Art von Chat oder bei besonders anspruchsvollen Gründungen in Form einer Remotesitzung realisiert werden. Dazu müsste an geeigneter Stelle im Prozess eine Schnittstelle zur Kommunikation zwischen Gründer und Sachbearbeiter implementiert werden. Denkbar ist auch, dass eine solche Option auf Basis der Eingaben des Gründers nur bei bestimmten Konstellationen geboten wird. Eine weitere Option, die vom Leiter der IT-Abteilung einer Kommune in die Diskussion eingebracht wurde, ist ein ergänzendes Tool zur Terminvereinbarung, damit der Sachbearbeiter eine Anfrage nicht „zwischen Tür und Angel“ beantworten muss. Auf diese Weise könnte die Digitalisierung einen für beide Seiten spürbaren Mehrwert generieren.

5.3 Integration

Wie in Kapitel 4.1.2 erläutert, unterscheiden Distel und Becker (2018, S. 624) vertikale und horizontale Integration nach den Ebenen, auf denen die jeweils eine Leistung erbringenden Behörden angesiedelt sind. Aus der Perspektive eines Gründers sind allerdings die behördlichen Hierarchien weniger von Interesse als die einzelnen Verfahrensschritte, weshalb im Folgenden zwischen einer horizontalen und vertikalen Verfahrensintegration unterschieden wird.

5.3.1 Horizontale Verfahrensintegration

Die für einen Gründer relevanten Behörden – das Ordnungsamt der Gemeinde zur Gewerbeanmeldung, das Finanzamt als Landesbehörde, die Berufsgenossenschaft und die jeweils zuständige Kammer als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die gegebenenfalls zuständige Erlaubnisbehörde der Gemeinde, des Kreises, des Landes oder des Bundes – bewegen sich auf unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Dennoch muss der Gründer alle Meldungen und Anträge voneinander unabhängig zu Beginn seiner Tätigkeit diesen Behörden übermitteln, selbst wenn die Gewerbemeldestelle dem Finanzamt, der Berufsgenossenschaft, der Kammer und gegebenenfalls einer Erlaubnisbehörde die Gewerbeanmeldung anzeigt. Mit Ausnahme des Falls, dass das Ordnungsamt einer Gemeinde neben der Gewerbeanmeldung auch die betreffende Erlaubnis bearbeitet, ist die Gemeinde nur für die

Inhalte der Gewerbeanmeldung zuständig und entscheidet, inwieweit andere Verfahren auf den eigenen Seiten integriert werden sollen (s.a. Kapitel 5.1.2). Wie aus Abbildung 36 hervorgeht, integriert der überwiegende Teil der Gemeinden keine weiteren Verfahren, für die sie nicht zuständig sind, selbst wenn diese in unmittelbarem Zusammenhang zur Gewerbeanmeldung stehen.

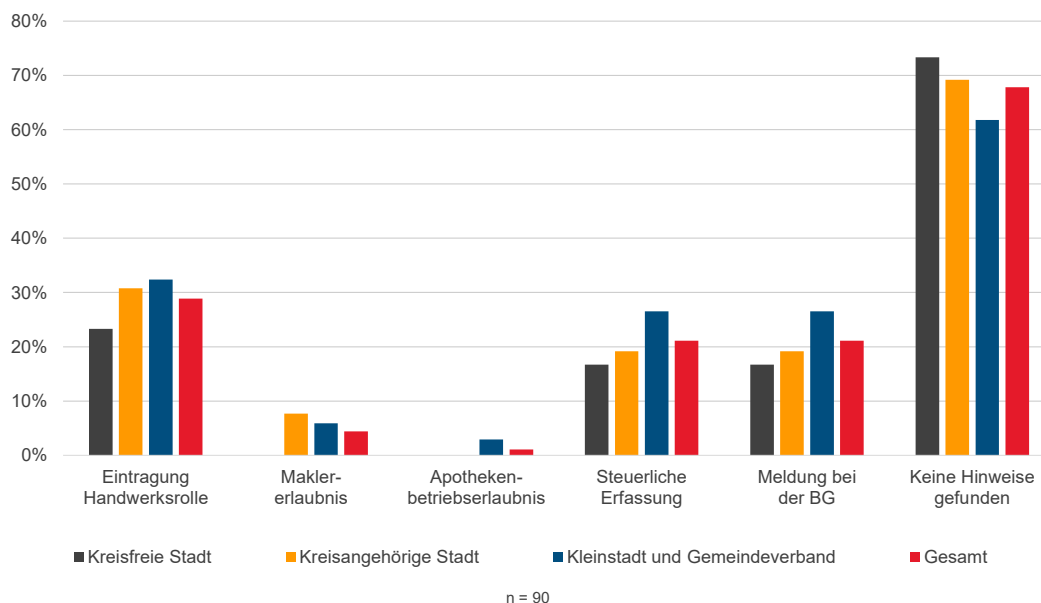


Abbildung 36: Hinweise zu weiteren für Gründer relevante Verwaltungsleistungen auf der Seite zur Gewerbeanmeldung

Obwohl kreisfreie Städte einen größeren Umfang an Zuständigkeiten besitzen, weisen die in der Stichprobe erfassten im Vergleich zu den anderen Gemeinden den geringsten Integrationsgrad auf. Auch wenn die Vermutung naheliegt, dass die Fachbereiche in größeren Städten fokussierter sind als ihre Kollegen in kleinen Gemeinden, so darf dieser Befund doch angesichts von „nur“ 27 kreisfreien Städten und 34 Kleinstädten und Gemeindeverbänden nicht überbewertet werden.

Besonders kritisch ist der geringe Anteil der Gemeinden, die weder Informationen noch weiterführende Links zu den alle Unternehmen betreffenden Verfahren der steuerlichen Erfassung und Meldung bei der Berufsgenossenschaft in ihren Seiten zur Gewerbeanmeldung integriert haben. Denn gerade diese Seiten eignen sich besonders als Startpunkt, da die Gewerbeanmeldung für viele Gründer das initiale Verfahren darstellt. Zwar übermittelt die Gewerbemeldestelle die Gewerbeanzeige an das Finanzamt und die DGUV, ohne weitere Hinweise ist aber Gründern, die von selbst keine weiteren Informationen einholen, nicht immer bewusst, dass sie zur Abgabe des Fragebogens zur steuerlichen Erfassung beim Finanzamt und zur Meldung bei der für sie zuständigen Berufsgenossenschaft grundsätzlich selbst verantwortlich sind, auch wenn Finanzämter und Berufsgenossenschaften in der Praxis bei einem Versäumnis zunächst einmal den Gründer freundlich anmahnen (s.a. Kapitel 5.1.2).

In den Fällen, in denen die Mystery Shopper integrierte Hinweise gefunden haben, handelt es sich nicht um vollständige Ausführungen, sondern nur um kurze Hinweise, manchmal hinterlegt mit Links, zur Notwendigkeit und zuständigen Stelle. Einige Gemeinden nutzen zur Integration das Angebot des Landesportals und verknüpfen auf ihrer Seite direkt zur entsprechenden Seite des Portals, wie z.B. Karlsfeld und Sulzemoos den Gründer direkt zum BayernPortal für die Erlaubnis nach § 34c GewO leiten. Eine

andere Variante der Integration haben einige Gemeinden in Schleswig-Holstein gewählt, die dem Gründer zur ausführlicheren Information einen Link zur IHK anbieten, wo sie dann tatsächlich die notwendigen Hinweise erhalten.

Wie in Kapitel 5.1.2 bereits erwähnt, haben einige Gemeinden keine gesonderte Seite zur Gewerbeanmeldung oder beschränken sich auf das Wesentlichste und verweisen für alles Weitere direkt auf das Portal. Daher könnten unter Umständen fehlende Informationen durch Hinweise im Portal ersetzt werden, was aber auch nur bedingt möglich ist, wie Abbildung 37 verdeutlicht:

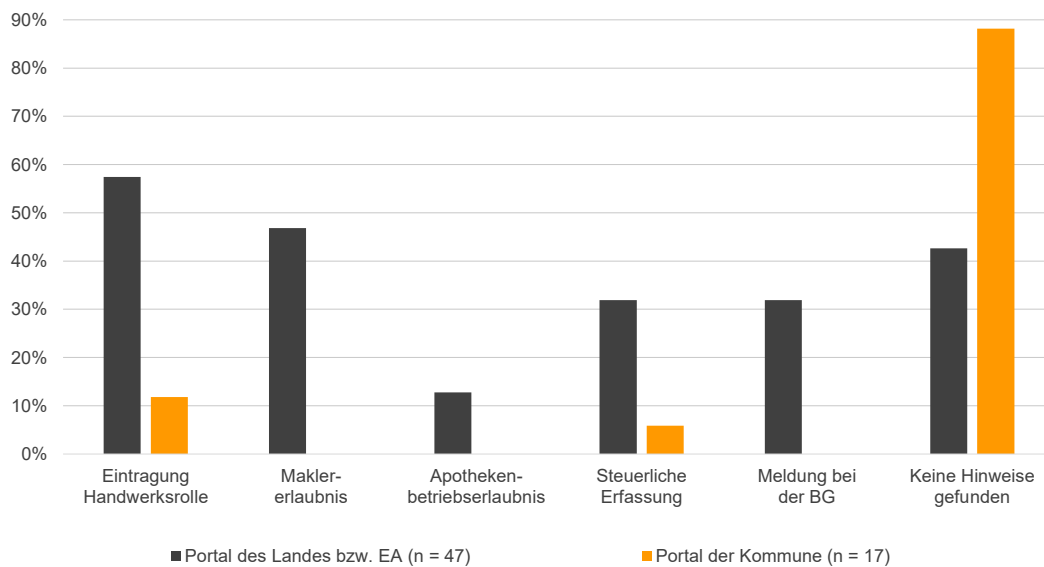


Abbildung 37: Hinweise zu weiteren für Gründer relevante Verwaltungsleistungen im Portal zur Gewerbeanmeldung

Die wenigen Hinweise in den kommunalen Portalen verwundern nicht, da die Kommunen die betreffenden Hinweise, wenn sie denn vorhanden sind, auf den Seiten zuvor vermerkt haben. Allerdings finden auch die Gründer, die ihre Gewerbeanmeldung über ein Portal des Landes oder EA vornehmen, nur in rund einem Drittel der Fälle Hinweise auf die Meldungen beim Finanzamt und der Berufsgenossenschaft. Etwas häufiger erhalten Gründer in den Portalen Auskünfte zur Eintragung in die Handwerksrolle oder zur Maklererlaubnis. Der Grund dafür liegt darin, dass die betreffenden Portale diese Verwaltungsleistungen im Gegensatz zur steuerlichen Erfassung, berufsgenossenschaftlichen Anmeldung oder Apothekenbetriebslaubnis anbieten.

Im Zuge seiner Unternehmensgründung können dem Gründer Hinweise auf die steuerliche Erfassung sowie die Meldung bei der Berufsgenossenschaft nicht nur auf der Seite bzw. dem Portal zur Gewerbeanmeldung, sondern auch noch an anderer Stelle begegnen. Daher sollten die Mystery Shopper alle Hinweise einbeziehen, die sie schließlich zu den beiden Verfahren führten. Das Ergebnis in Abbildung 38 ist denn auch ein wenig besser, kann jedoch immer noch nicht zufriedenstellen:

Ergebnisse

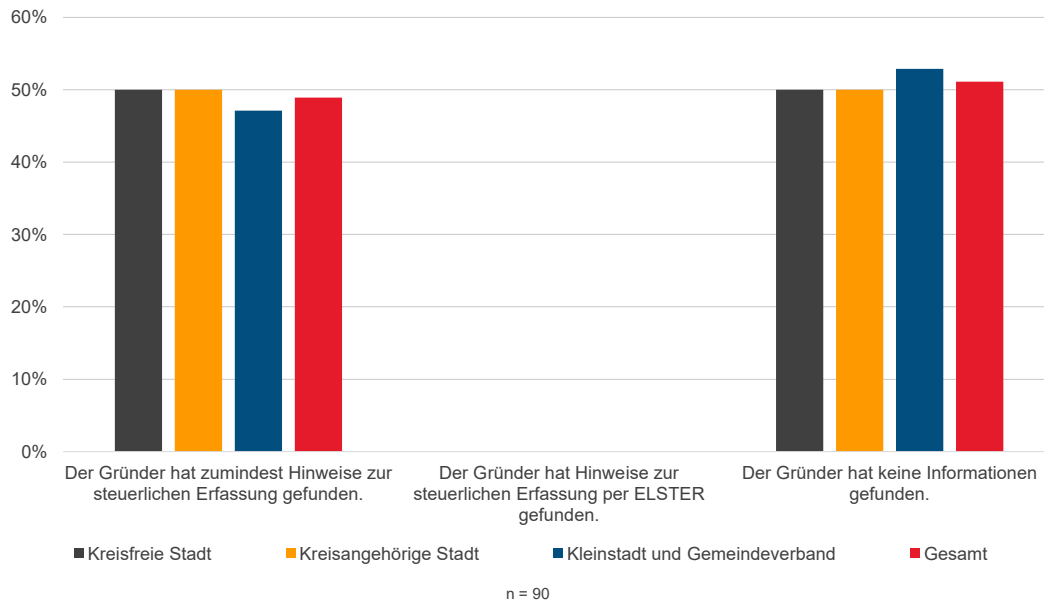


Abbildung 38: Hinweise zur steuerlichen Erfassung im Zuge der Gewerbeanmeldung

In rund der Hälfte aller Fälle mussten die Mystery Shopper die steuerliche Erfassung selbst recherchieren. So ist keinesfalls gewährleistet, dass alle Gründer der Anforderung des Finanzamts nachkommen. Zudem überraschte, dass in keinem einzigen Fall die Mystery Shopper eine Möglichkeit zur elektronischen steuerlichen Erfassung über das ELSTER-Portal fanden.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in Abbildung 39 zu den Hinweisen auf die vorgeschriebene Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft. Erhält der Gründer nicht über eine Beratung oder Selbststudium Kenntnis von der Notwendigkeit dieser Meldung, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass er eine Ordnungswidrigkeit begeht, selbst wenn die Berufsgenossenschaften diese in der Praxis nicht ahnden.

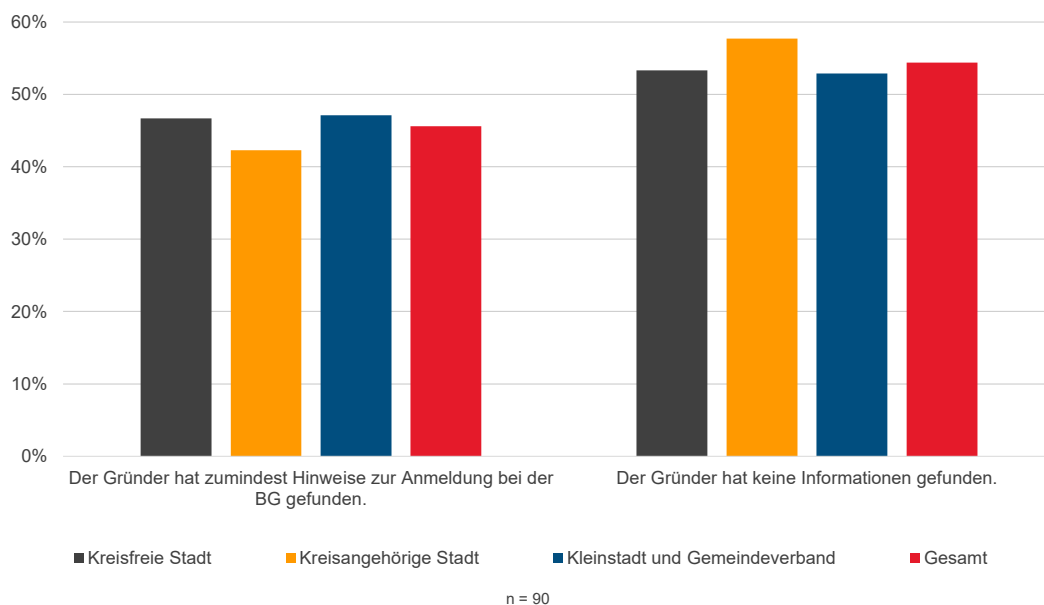


Abbildung 39: Hinweise zur Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft im Zuge der Gewerbeanmeldung

Der Befund der Mystery Shopper bedeutet nicht, dass die entsprechenden Informationen überhaupt nicht existieren, sondern nur, dass dem Gründer im Zuge der Gewerbeanmeldung keine Hinweise be-

gegenen. Die weitere Recherche hat z.B. für das Landesportal in Sachsen oder die Stadt Schwerin gezeigt, dass dort die steuerliche Erfassung einschließlich eines Links auf das ELSTER-Portal ausgiebig erläutert wird, allerdings nicht im Rahmen der Gewerbeanmeldung zu finden war, sondern nur bei einer gezielten Suche nach der steuerlichen Erfassung. Ebenso findet ein Gründer, der im BayernPortal nach der Apothekenbetriebserlaubnis sucht, eine ausführliche Erläuterung zum Verfahren, über die der Mystery Shopper im Zuge der Gewerbeanmeldung aber eben nicht „gestolpert“ ist.

In Kapitel 5.1.1.3 wurde bereits die Herausforderung für den Gründer erläutert, die richtige Seite für die Beantragung einer Erlaubnis zu finden. Eine große Erleichterung ist dabei die integrierte Beantragung im Portal der Gewerbeanmeldung oder ein Link zur Erlaubnisbehörde. Beides jedoch ist den Mystery Shoppern nur selten begegnet:

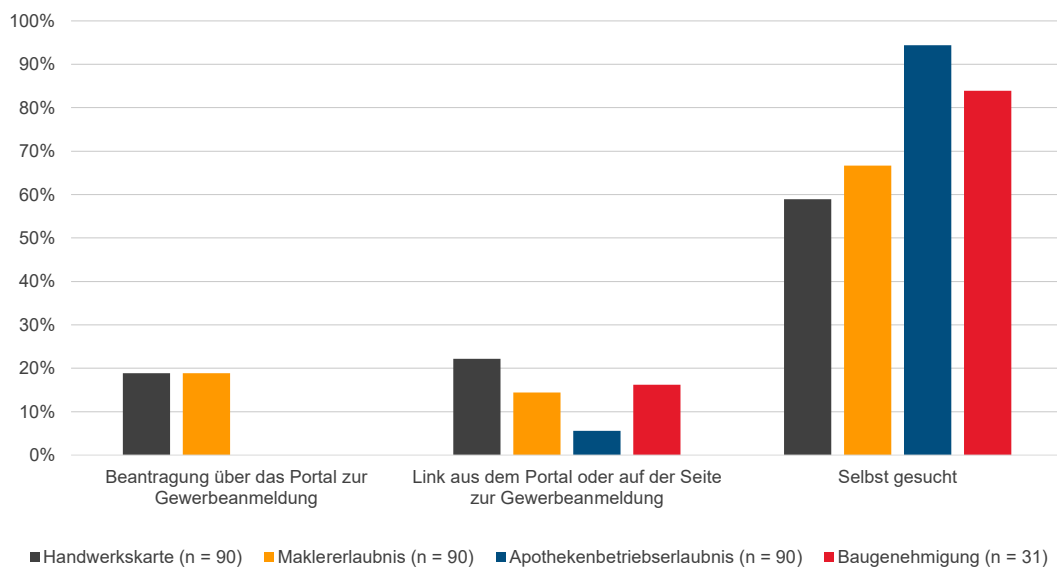


Abbildung 40: Wege zur Beantragung der Erlaubnis

Während Links zur Eintragung in die Handwerksrolle und Maklererlaubnis aufgrund der Häufigkeit respektive fachlichen Nähe zur Gewerbeanmeldung häufiger vermutet wurden, war das Ergebnis zur Apothekenbetriebserlaubnis durchaus erwartet. Dennoch haben einige Gemeinden in Baden-Württemberg in ihrem Verzeichnis der Verwaltungsleistungen auch einen Eintrag mit ausführlichen Erläuterungen zur Apothekenbetriebserlaubnis, obwohl das Regierungspräsidium dafür zuständig ist (s.a. Kapitel 5.1.1.3).

Die Ursache für den geringen Grad an Integration liegt nach den in den Interviews gewonnenen Anhaltspunkten vermutlich in der meistens alleinigen Zuständigkeit der einzelnen Fachbereiche für die Inhalte der Seiten und damit auch für das Einpflegen von Hinweisen und Links zu anderen Verwaltungsleistungen (s.a. Kapitel 5.1.2). Aufgrund der Spezialisierung sind den Mitarbeitern die Gegebenheiten zu anderen Verfahren wenig geläufig. Eine Hilfe könnte eine Art Checkliste sein, die die Verwaltung den Fachbereichen verbindlich zur Erleichterung der redaktionellen Betreuung an die Hand gibt. In den Gesprächen zeigte sich außerdem, dass die Kommunen den Hinweis auf eine bessere Integration dankend aufgenommen haben und dementsprechend Inhalte ergänzen oder eine bessere Integration in ihren Gremien thematisieren wollen.

5.3.2 Vertikale Verfahrensintegration

Die komfortabelste Form der Integration von Bescheinigungen besteht darin, dass die Erlaubnisbehörde schlicht auf eine Bescheinigung verzichtet (s.a. Kapitel 5.4.5). Allenfalls muss ein Gründer mit einem Kreuz noch den Wunsch bekunden, dass die Erlaubnisbehörde oder ein Beauftragter den betreffenden Nachweis besorgt. Möglich ist auch, dass die Behörde mit dem Formular nur erfragt, ob z.B. ein Eintrag im Schuldnerverzeichnis oder beim Insolvenzgericht vorliegt, auf die Vorlage des Nachweises aber verzichtet. Für den Fall, dass die Behörde doch eine Bescheinigung verlangt, erspart die Integration eines Hinweises oder sogar Links im Antragsverfahren dem Gründer Zeit und unter Umständen auch die Korrektur von Fehlern.

Den in vielen Antragsverfahren verlangten Nachweis der Zuverlässigkeit führt der Gründer in der Regel über die Vorlage eines Führungszeugnisses und bei Gewerbeangelegenheiten auch durch einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister. Beide Dokumente werden grundsätzlich vom Bundesamt für Justiz (BfJ) ausgefertigt. Das Verfahren unterscheidet sich lediglich darin, ob der Gründer den Antrag dazu bei seiner Meldebehörde oder direkt online auf der Webseite des Bundesamts stellt¹⁸. Im Hinblick auf eine medienbruchfreie digitale Unternehmensgründung interessiert vor allem die Integration der zweiten Option, von der jedoch nur selten Gebrauch gemacht wird:

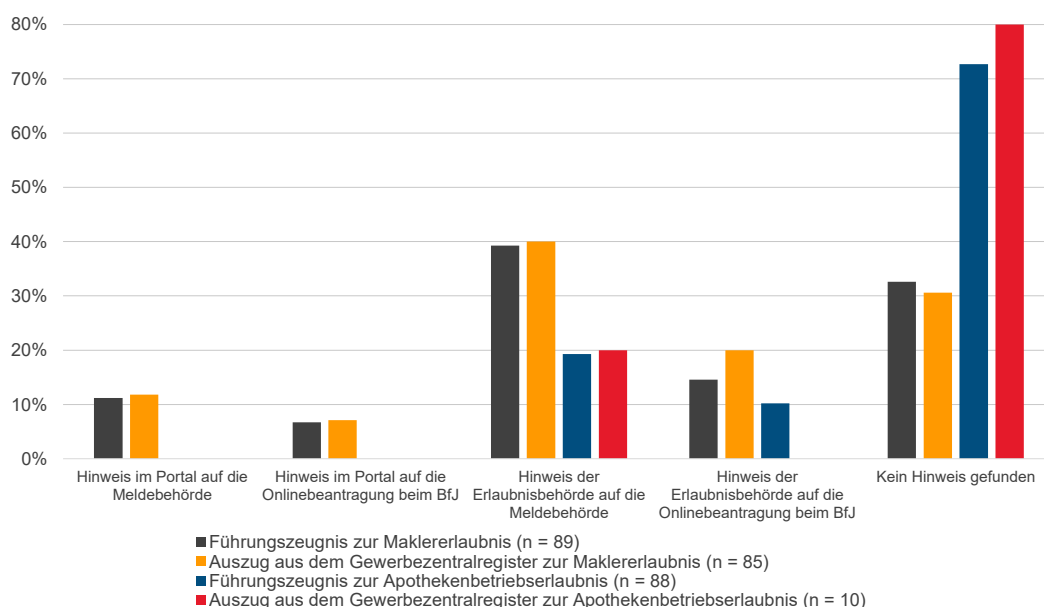


Abbildung 41: Wege zur Beantragung des Führungszeugnisses und des Auszugs aus dem Gewerbezentralregister

Die Mystery Shopper haben – wenn überhaupt – Hinweise auf die Onlinebeantragung beim BfJ deutlich seltener als auf die analoge Beantragung bei der Meldebehörde gefunden. Dieser Befund trifft selbst für die Erlaubisanträge zu, die in einem Portal gestellt wurden. Außerdem fällt auf, dass die für die Apothekenbetriebserlaubnis zuständigen Erlaubnisbehörden den Gründer noch seltener überhaupt einen Hinweis geben. Diese Diskrepanz wurde in der Erfassung selbst für Städte festgestellt, die sowohl für

¹⁸ Für die Beantragung auf den Seiten des BfJ genügt die eID des neuen Personalausweises, auf dem allerdings nicht der Geburtsname gespeichert ist, so dass der Antragsteller dazu ein weiteres Dokument (z.B. Geburtsurkunde) scannen und hochladen muss.

die Makler- als auch für die Apothekenbetriebserlaubnis zuständig sind. Hierin zeigt sich nochmals die oben schon mehrfach angesprochene alleinige Zuständigkeit der Fachbereiche für die Inhalte.

Abbildung 42 zeichnet zu den anderen Bescheinigungen ein ähnliches, wenn auch je nach Bescheinigung sehr unterschiedliches Bild:

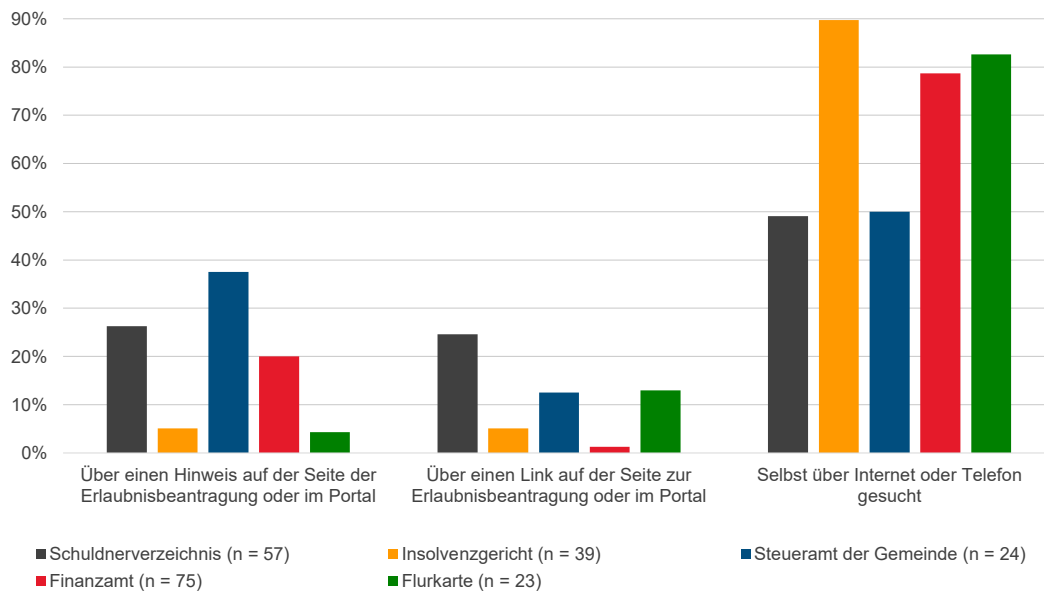


Abbildung 42: Wege zu den Bescheinigungen für die Beantragung einer Erlaubnis

Die relativ hohe Häufigkeit, mit der sogar mittels eines Links auf die Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis hingewiesen wird, resultiert aus dem Umstand, dass mit dem Vollstreckungsportal eine bundesweit einheitliche Anlaufstelle unter <https://vollstreckungsportal.de> geschaffen wurde. Eine Erklärung für den ebenfalls noch etwas höheren Anteil, zu dem mit einem Link auf das Steueramt der Gemeinde sowie auf die Flurkarte zur Beantragung einer Baugenehmigung verwiesen wird, lässt sich auf Basis der lediglich jeweils drei Gemeinden nicht finden. Am wenigsten integriert ist die Negativbescheinigung des Insolvenzgerichts. Wie schon in Kapitel 5.1.1.3 erläutert, gestaltet sich die Besorgung dieses Nachweises aufgrund der oftmals nicht vorhandenen Auskünfte auf den Seiten der Amtsgerichte mitunter schwierig. Ob dies auch der Grund ist, weshalb kaum Hinweise auf den Seiten der Erlaubnisbehörden oder in einem Portal zu finden sind, lässt sich hier nicht feststellen. Ebenfalls haben viele Erlaubnisbehörden oftmals nur allgemein auf das zuständige Finanzamt verwiesen, ohne jedoch weitere Hinweise oder Links zur Verfügung zu stellen. Allerdings besitzen selbst Links hier nur einen geringen Mehrwert, da auf den Seiten der Finanzämter zu der Bescheinigung in Steuersachen zumindest in der Stichprobe keine Auskünfte gefunden wurden, so dass den Mystery Shoppers in vielen Fällen nur ein Telefonanruf übrigblieb.

5.4 Transaktion

Hat der Gründer nun die benötigten Auskünfte zum Verfahren eruiert und die zuständigen Stellen gefunden, bleibt noch die eigentliche Übermittlung der Meldung oder des Antrags. Dabei stellen sich ihm die im Folgenden behandelten Fragen nach den digitalen Angeboten, dem Zugang und elektronischen Versand, der Ausfertigung der Meldung oder des Antrags, der Bezahlung der Gebühr und nach den

beizufügenden Unterlagen. Abschließend wird noch ein kurzer Blick hinter die Kulissen auf die Schnittstellen geworfen, anhand der Meldungen und Anträge zum zuständigen Sachbearbeiter gelangen.

5.4.1 Angebote zur elektronischen Übermittlung

Obwohl vorrangig Gemeinden in die Stichprobe der Erfassung eingegangen sind, auf deren Seiten zumindest eine Möglichkeit zur elektronischen Gewerbeanmeldung existiert, fanden die Mystery Shopper dennoch in mehr als einem Fünftel der Gemeinden kein entsprechendes Angebot. Zum Teil ist dies darin begründet, dass die Gemeinden tatsächlich keine elektronische Anmeldung anbieten (vgl. Kapitel 4.1.7), zum Teil – wie in Kapitel 5.1.1.2 bereits erläutert – in der mangelnden Erkennbarkeit der Angebote.

Ein weiterer – in Abbildung 43 allerdings nicht zum Ausdruck kommender – Grund, warum in Brandenburg eine Anmeldung nicht elektronisch erfolgen konnte, betrifft spezielle erlaubnispflichtige Gewerbe. Denn grundsätzlich können Gründer ihr Gewerbe über den EA elektronisch anmelden, wobei sie in der Erfassungsmaske wie üblich ihre Tätigkeit angeben müssen. Im Fall des Apothekers jedoch stellt das Portal fest, dass die erforderliche Apothekenbetriebslaubnis nicht über das Portal zu beantragen ist, weshalb das Portal den Gründer zur Unternehmensgründung einschließlich Gewerbeanmeldung an die zuständige Gemeinde verweist.

Im Rahmen der Qualitätssicherung ist zudem aufgefallen, dass in fünf Fällen zwar ein Portal, das eine elektronische Anmeldung suggerierte, angeboten wurde, dem Gründer nach Anmeldung dennoch nur die Möglichkeit einer Anmeldung der Briefpost zur Verfügung stand. Außerdem berichteten zwei Mystery Shopper von toten Links zum offerierten Portal (s.a. Kapitel 4.1.6).

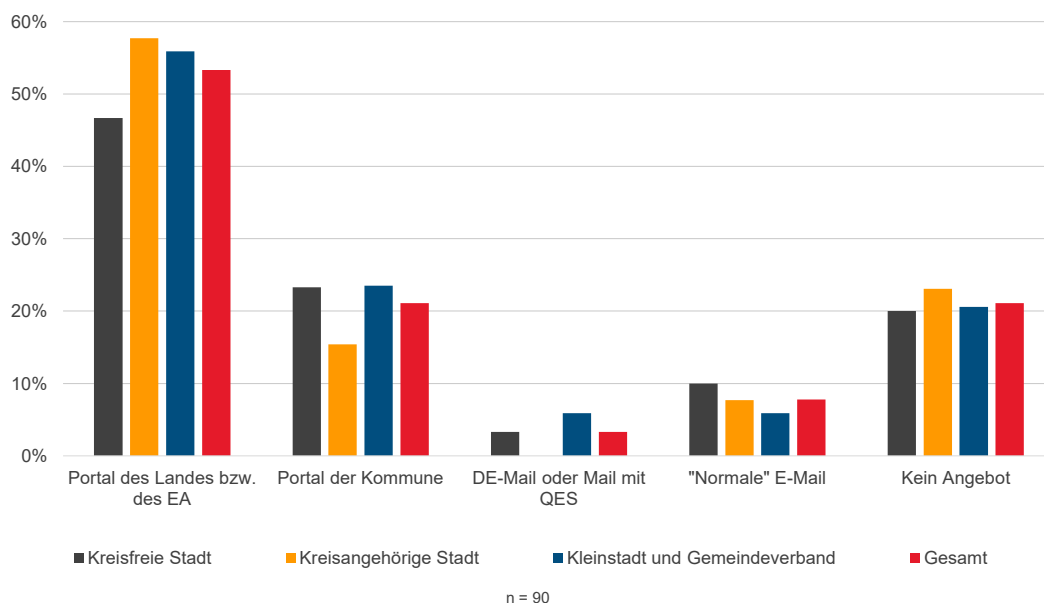


Abbildung 43: Angebotene Möglichkeiten zur elektronischen Gewerbeanmeldung

Während der hohe Anteil elektronischer Angebote zur Gewerbeanmeldung in Abbildung 43 schlicht dem Umstand geschuldet ist, dass die Stichprobe der Gemeinden nach der Existenz eines solchen Angebots

erstellt wurde, folgt die Häufigkeit des Angebots einer elektronischen Erlaubnisbeantragung schon wieder eher dem Zufall, nicht zuletzt weil die Zuständigkeiten oftmals nicht bei der Gemeinde liegen.

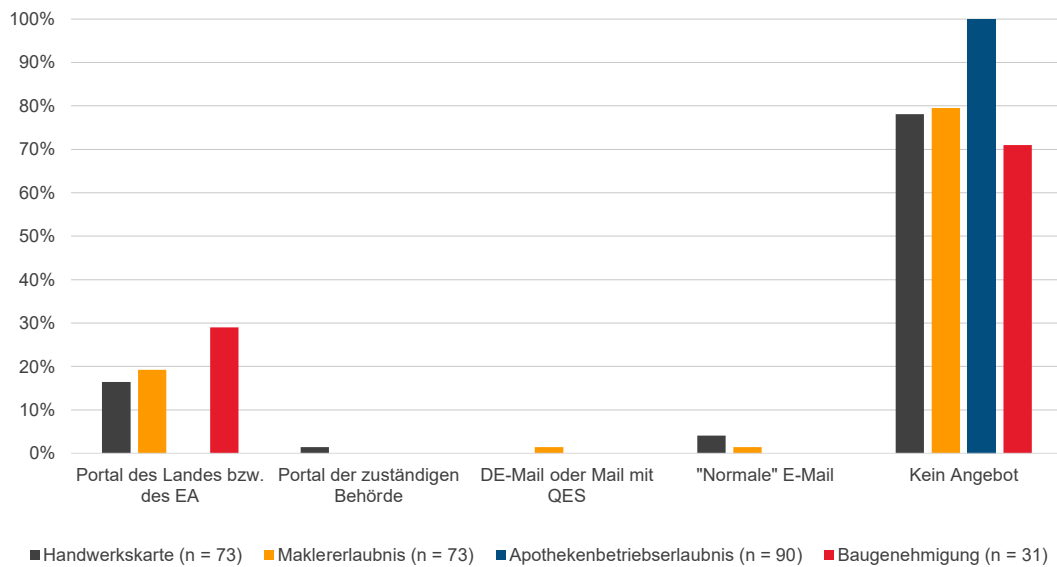


Abbildung 44: Angebotene Möglichkeiten zur elektronischen Beantragung

In jeweils 17 Fällen konnte die Eintragung in die Handwerksrolle sowie die Beantragung einer Erlaubnis nach § 34c GewO direkt über das Portal zur Gewerbeanmeldung mitbeantragt werden. Bei den verbleibenden in Abbildung 44 dargestellten Fällen sind Angebote zur elektronischen Beantragung entweder gar nicht vorhanden oder eher selten und beschränken sich mit wenigen Ausnahmen auf die Dienste der Landesportale. Die einzige in der Stichprobe gefundene Erlaubnisbehörde mit einem eigenen elektronischen Angebot ist die Handwerkskammer für Unterfranken, in deren Portal die Gründer die Eintragung in die Handwerksrolle online vornehmen können.

Selbst wenn die Kommune dem Gründer das Angebot des Landes zur Verfügung stellt, zeigen sich mitunter die schon in den vorangegangenen Kapiteln erwähnten Vorbehalte der Erlaubnisbehörde. Z.B. führen die Städte Darmstadt und Frankfurt a.M. auf ihren Seiten den Link zum EA Hessen, weisen aber in der Seite zur Erlaubnis außerdem darauf hin, dass das persönliche Erscheinen zwingend notwendig ist.

Einen Sonderfall schließlich kann der Bauantrag darstellen. So darf der Gründer etwa in Hamburg das Bauantragsverfahren zwar selbst online durchführen, muss aber im Verfahren einen qualifizierten Entwurfsverfasser benennen (s.a. Kapitel 5.5.5).

5.4.2 Authentifizierung und Versand

Um das Angebot eines Portals nutzen zu können, muss der Gründer an irgendeiner Stelle des Verfahrens seine Identität erklären. Bei einer Gewerbeanmeldung genügt dazu oftmals eine einfache Versicherung, so dass sich ein Teil der Portale auch ohne Zugangsdaten nutzen lassen. Andere Portale ermöglichen optional oder verlangen ausschließlich eine Authentifizierung mittels Benutzername und Passwort oder die Anmeldung an einem Bürgerkonto bzw. mit der eID des neuen Personalausweises:

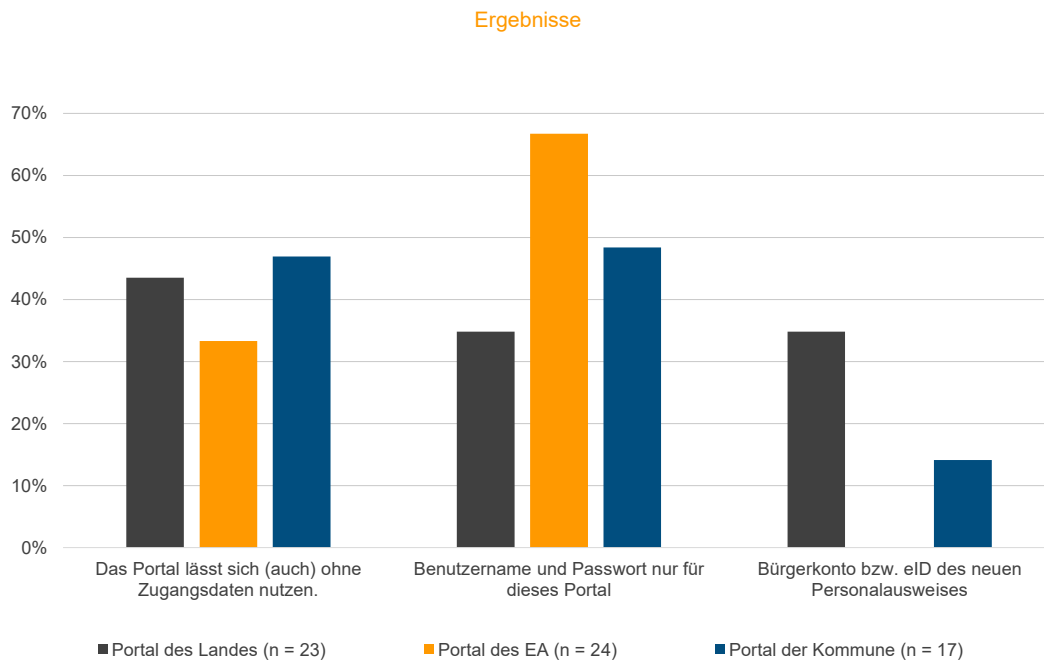


Abbildung 45: Möglichkeiten der Authentifizierung beim Portal zur Gewerbeanmeldung

Den Mystery Shoppern offenbarten sich unabhängig von der Art des Portals unterschiedliche Authentifizierungsformen. Auffallend ist lediglich, dass den Mystery Shoppern in den Bundesländern, in denen der EA für das Portal zuständig ist, keine Anmeldung über die eID oder ein Bürgerkonto angeboten wurde.

Die geringe Bedeutung, die die eID und das Bürgerkonto in den Gründungen der Mystery Shopper hatten, ist insofern problematisch, als dass in den Gesprächen alle dazu befragten Interviewpartner angaben, dass die eID bzw. das damit angemeldete Bürgerkonto das präferierte Instrument zur Authentifizierung sei. Grundsätzlich ließe sich so auch einer rechtlich verlangten Schriftform nachkommen, wobei allerdings nicht immer Einigkeit bzw. Sicherheit über eine eventuelle Schriftformerfordernis sowie das erforderliche Niveau der Authentifizierung besteht:

- Während die Mitarbeiter in den Verwaltungen in der Regel bei der Beantragung einer Erlaubnis nach § 34c GewO von einer Schriftformerfordernis ausgehen, ist beim EA Schleswig-Holstein eingangs der Beantragung der Erlaubnis zu lesen: „Mangels Schriftformerfordernisses und Formularzwangs ist die elektronische Beantragung rechtswirksam und ausreichend.“
- Die für Digitalisierung zuständige Stelle einer Gemeinde berichtete, dass in den Fachbereichen eine Verunsicherung darüber bestünde, ob die eID unter Beachtung des § 126a BGB als Schriftformersatz genügt. Aus diesem Grund verlangt die Gemeinde für einzelne Anträge eine qualifizierte elektronische Signatur.

Eine starke Authentifizierung erscheint nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil für eine medienbruchfreie Übermittlung nicht nur die Erfassung, sondern auch der Versand elektronisch erfolgen muss. Wie zu erwarten, mussten die Mystery Shopper, die ein Portal ohne Zugangsdaten nutzten, einen Teil der Gewerbeanmeldungen letztlich dann doch per Briefpost oder mittels einer am Ende des Verfahrens vorzunehmenden Authentifizierung versenden. Überraschend in Abbildung 46 sind allerdings erstens der

hohe Anteil der Meldungen, die tatsächlich ohne weitere Authentifizierung vorgenommen werden konnten und zweitens die Fälle, in denen der Mystery Shopper trotz Anmeldung mittels eID oder Nutzerkonto zum postalischen Versand oder nochmaligen Authentifizierung aufgefordert wurde.

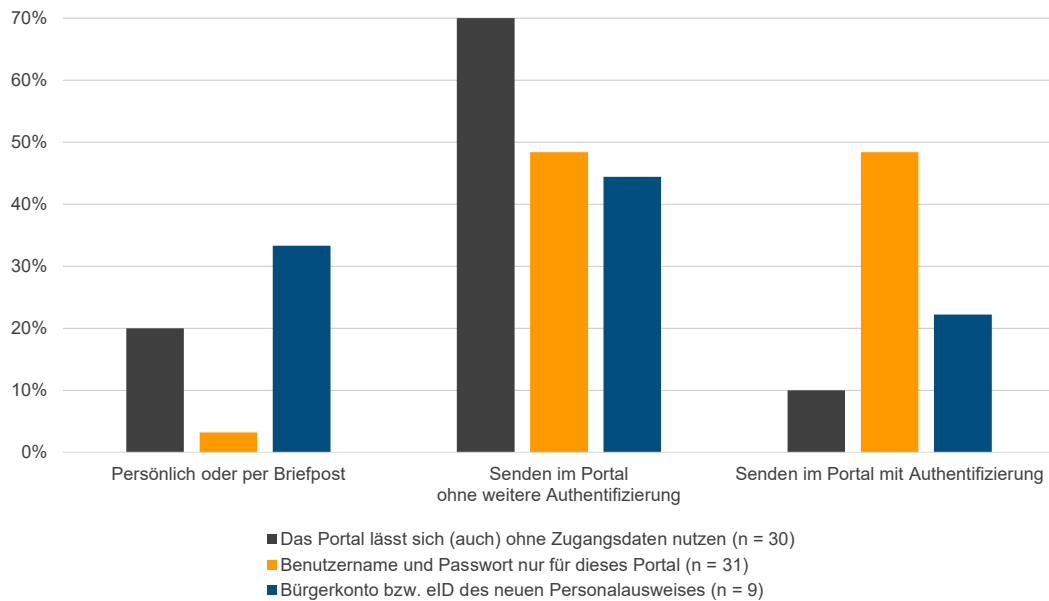


Abbildung 46: Versand der Gewerbeanmeldung im Portal

Im Rahmen der Qualitätssicherung haben sich zwei mögliche Ursachen dazu offenbart:

- Eine Gemeinde bewirbt bereits das vom Land bereitgestellte Bürgerkonto mit Authentifizierung per eID und nutzt auch zur Gewerbeanmeldung die digitale Erfassungsmaske, die ebenfalls vom Land angeboten wird, hat aber die Authentifizierung für die Gewerbeanmeldung mittels des Bürgerkontos noch nicht fertig implementiert, so dass am Ende des Prozesses der Gründer zum Ausdrucken der Gewerbeanmeldung aufgefordert wird.
- Eine andere Gemeinde hat ein eigenes Portal mit Authentifizierung per eID bzw. Bürgerkonto implementiert, verweist zur Gewerbeanmeldung aber auf das Landesportal, zu dem sich der Gründer dann nochmals mit seinem Bürgerkonto anmelden muss.

In den wenigen Fällen, in denen eine Erlaubnis nicht direkt im Portal zur Gewerbeanmeldung, sondern gesondert in einem Portal beantragt wurde, konnten die Mystery Shopper mit der jeweils gewählten Form der Authentifizierung den Antrag dann auch ohne weitere Authentifizierung versenden. Ausgenommen davon sind die Bauanträge, die in jedem Fall nur per Briefpost übermittelt oder persönlich abgegeben werden durften.

Bleibt die Frage, wie die Anträge zum Erhalt der Bescheinigungen, die einem Erlaubnisantrag beizufügen sind und vom Gründer selbst besorgt werden müssen, versendet werden können. Abbildung 47 zeichnet dazu ein deutliches Bild:

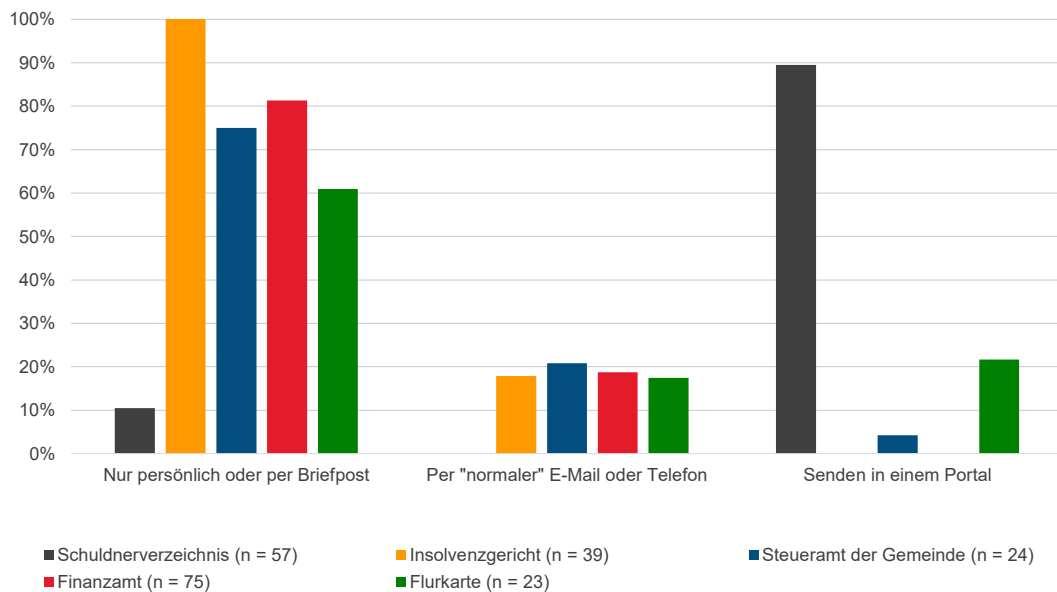


Abbildung 47: Versandmöglichkeiten des Antrags zur jeweiligen Bescheinigung

Die Mystery Shopper besorgten die Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis in der Regel über das Gemeinsame Vollstreckungsportal der Länder, das auch hinlänglich kommuniziert wird. Mit deutlichem Abstand folgt die Flurkarte, die zumindest für einige Gemeinden schon online beantragbar ist, wobei hier zum Teil die Gemeinden selbst und zum Teil Landesämter zuständig sind. Alle anderen Bescheinigungen – mit Ausnahme der Unbedenklichkeitsbescheinigung des Steueramts der Stadt Baden-Baden, die über das Portal der Stadt beantragt werden kann – können allenfalls informell per E-Mail oder Telefon, meistens jedoch nur per Briefpost oder persönlich beantragt werden.

Abschließend gehört zum Versand auch die Rückübermittlung der Bescheinigung bzw. der Erlaubnis. Mit Ausnahme der Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis über das Vollstreckungsportal, die immer als PDF-Datei übermittelt wird, stellen elektronische Bescheinigungen und Erlaubnisse noch die Ausnahme dar. Möglich ist, dass die Behörden hier aus Angst vor Fehlern auf den elektronischen Versand lieber verzichten. So sah zumindest die Sachbearbeiterin einer Ordnungsbehörde in den Gesprächen bei dem elektronischen Versand gesiegelter Dokumente noch einen Klärungsbedarf. Dennoch konnte bei der Erfassung festgestellt werden, dass der EA in Hessen und die Stadt Hamburg den Gewerbe-schein bereits als PDF-Datei versenden. Auch die Flurkarte wird da, wo sie auch elektronisch beantragt werden kann, als PDF-Datei angeboten.

5.4.3 Ausfertigung der Meldungen und Anträge

Nachdem ein Gründer die Gewerbeanmeldung oder das Erlaubnisverfahren gefunden hat und bevor er die Meldung oder den Antrag versenden kann, muss er die- oder denselben noch ausfertigen. Sofern ihm dazu kein Portal zur Verfügung steht, erleichtert ihm gegebenenfalls ein elektronisch ausfüllbares Formular sein Vorhaben. Abbildung 51 zeigt, dass selbst diese einfache Form der Digitalisierung nicht von allen Behörden genutzt wird. Insbesondere die für die Apothekenbetriebserlaubnis zuständigen Behörden scheinen – wie sich auch an den anderen Merkmalen der Digitalisierung offenbart – noch nicht in der digitalen Welt angekommen zu sein.

Ergebnisse

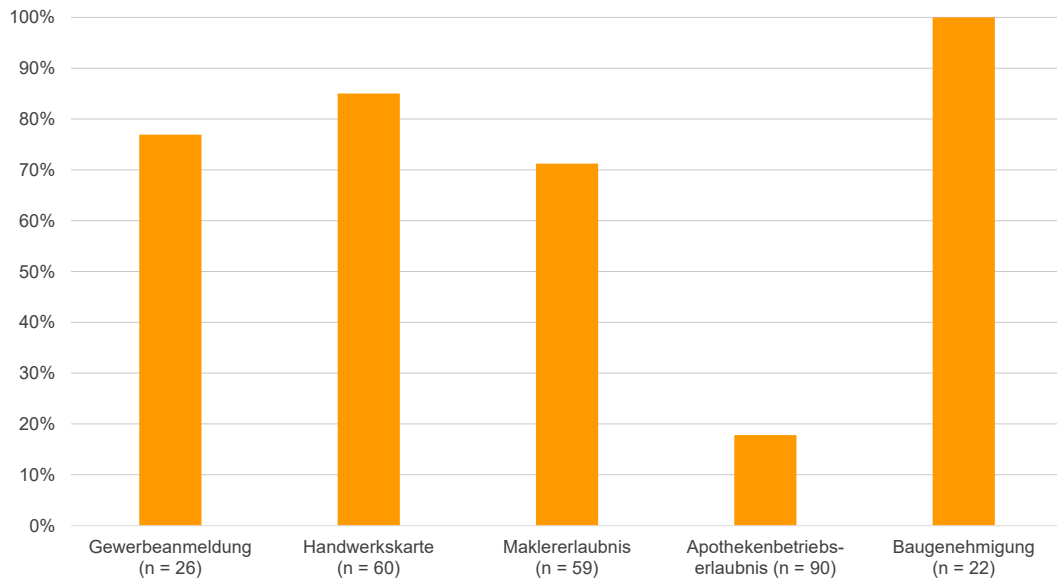


Abbildung 48: Verfügbarkeit eines elektronischen Formulars, wenn die Meldung oder Beantragung nicht über ein Portal erfolgt

Inwieweit die Digitalisierung den Aufwand für die Ausfertigung der Gewerbeanmeldung reduziert, lässt sich anhand der Erfahrungen der Mystery Shopper aufgrund der dicht beieinanderliegenden Zeiten in Abbildung 49 nur eingeschränkt feststellen. Auffallend ist lediglich, dass die Mystery Shopper die Gewerbeanmeldung in kommunalen Portalen im Verhältnis häufiger unter fünf Minuten erledigten. Dies könnte darin begründet sein, dass einige der beobachteten Portale sich nur auf die Gewerbeanmeldung konzentrieren und sich dementsprechend leicht der Zugang für den Gründer gestaltet.

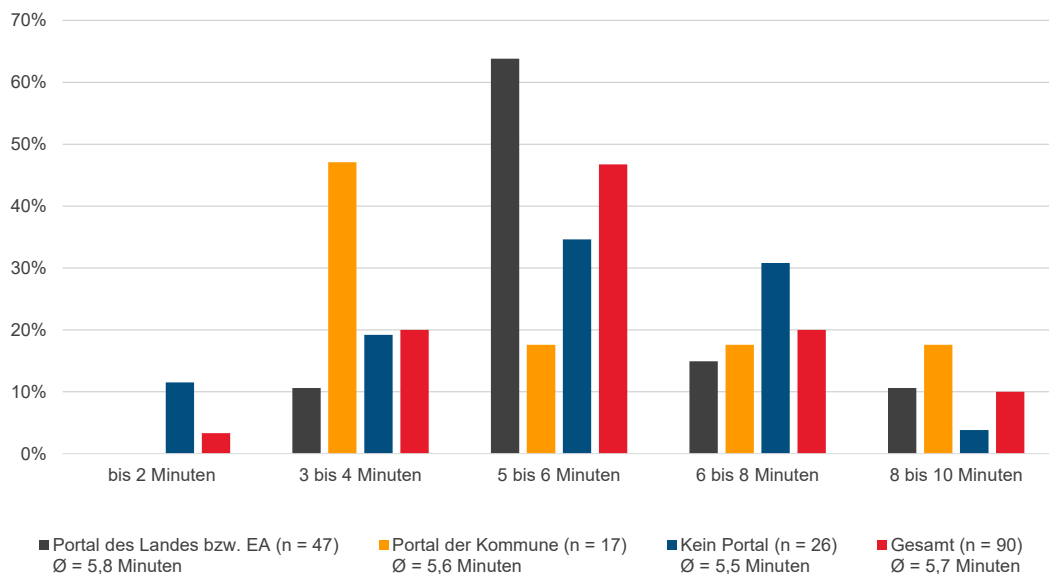


Abbildung 49: Zeitaufwand zur Ausfertigung der Gewerbeanmeldung einschließlich eventueller Rückfragen

Nicht in diesen Zeiten berücksichtigt ist der Aufwand für die Anmeldung an einem Portal, der allerdings laut Erfassung im Schnitt nur mit zwei Minuten zu Buche schlägt, was in etwa dem Aufwand zur Ausfertigung einer E-Mail oder eines Briefes entsprechen dürfte.

Ähnlich der Gewerbeanmeldung sind die Anträge für die betrachteten Erlaubnisse mit einem überschaubaren Zeitaufwand verbunden:

Ergebnisse

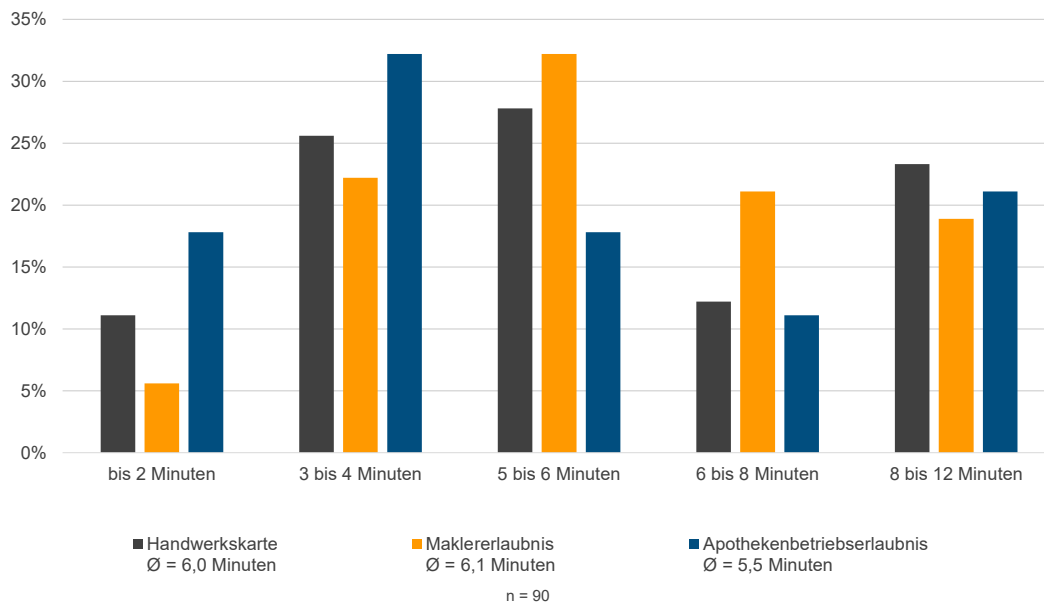


Abbildung 50: Zeitaufwand zur Ausfertigung des Erlaubisantrags einschließlich eventueller Rückfragen

Auch die differenzierte Betrachtung nach Nutzung einer Portallösung lässt aufgrund der geringen Fallzahlen und Abstände keine belastbaren statistischen Erkenntnisse zu. Auf Basis der verfügbaren Daten und Erkenntnisse aus der Qualitätssicherung scheinen die Unterschiede in der Erfassung zum einen durchaus in der Ausgestaltung des jeweiligen Formulars und den verfügbaren Informationen zum Verfahren (vgl. Kapitel 5.1.2), zum anderen aber auch in der Bearbeitungsgeschwindigkeit des Verfassers begründet zu sein.

Eine Möglichkeit, die Ausfertigung von Anträgen zu beschleunigen, ist die Übernahme von bereits an anderer Stelle eingegebenen oder verfügbaren Daten (Once Only Principle). Eine solche Übernahme konnte in der Untersuchung jedoch nur festgestellt werden, wenn der Mystery Shopper einen Erlaubisantrag im Portal zur Gewerbeanmeldung direkt mitbeantragen konnte. In diesen Fällen ist der erfasste Aufwand tendenziell ein wenig niedriger, was jedoch aufgrund des nur geringen Unterschieds und der lediglich 17 Fälle jeweils für die Eintragung in die Handwerksrolle und die Maklererlaubnis statistisch nicht überbewertet werden darf.

5.4.4 Bezahlung der Gebühr

Ebenfalls zu einer Transaktion gehört für einen großen Teil der Verwaltungsleistungen die Bezahlung einer Gebühr. Abbildung 51 zeigt, dass immer noch die Bezahlung an der Kasse, der Gebührenbescheid und die Lastschrift dominieren. Lediglich Sulzemoos und Berlin bieten giropay an. Kreditkartenzahlungen sind zumindest in Dresden und Berlin möglich. Einen anderen Weg hat Stuhr gewählt, indem die Gemeinde die Gewerbeanmeldungen gebührenfrei annimmt.

Ergebnisse

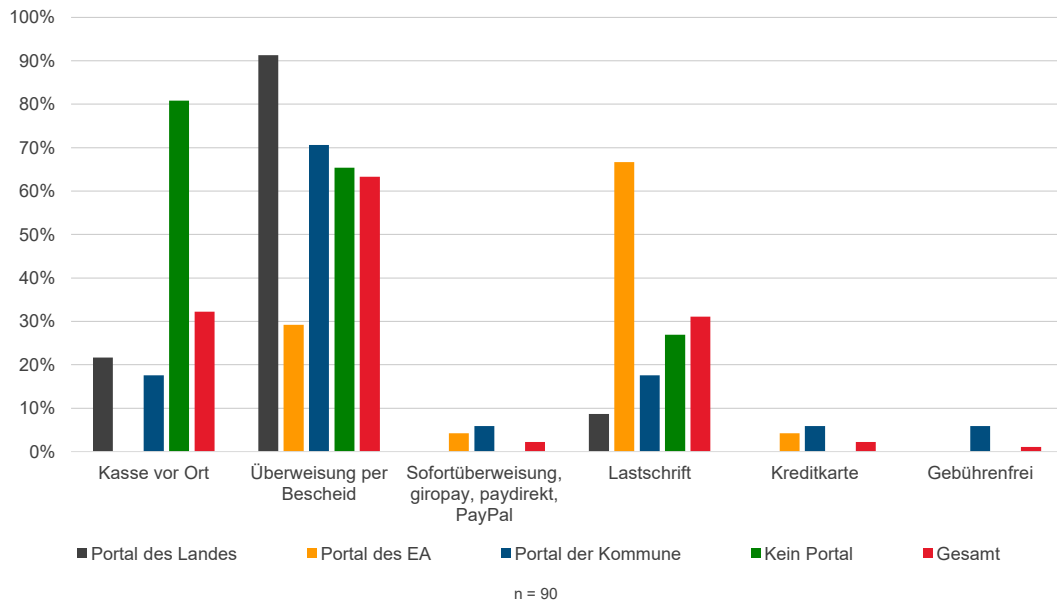


Abbildung 51: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für die Gewerbeanmeldung

Ein noch deutlicheres Bild gibt Abbildung 52. Die komfortabelste – und auch nur in wenigen Fällen gefundene – Lösung zur Bezahlung der Gebühr für den Erhalt einer Erlaubnis ist das Lastschriftverfahren.

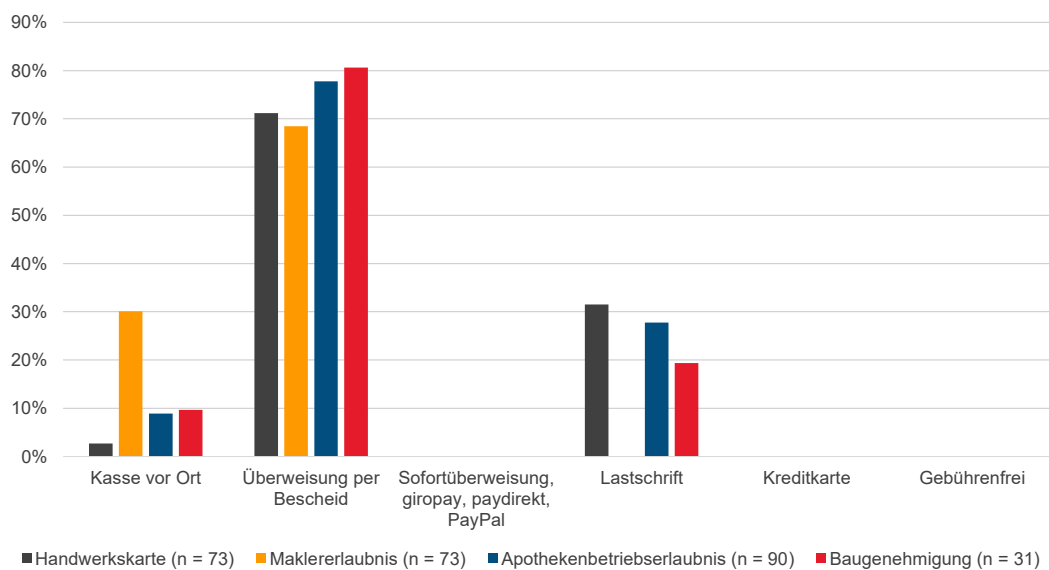


Abbildung 52: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für den Erhalt der Erlaubnisse

Ein wenig innovativer sind Behörden zumindest bei der Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis und der Flurkarte:

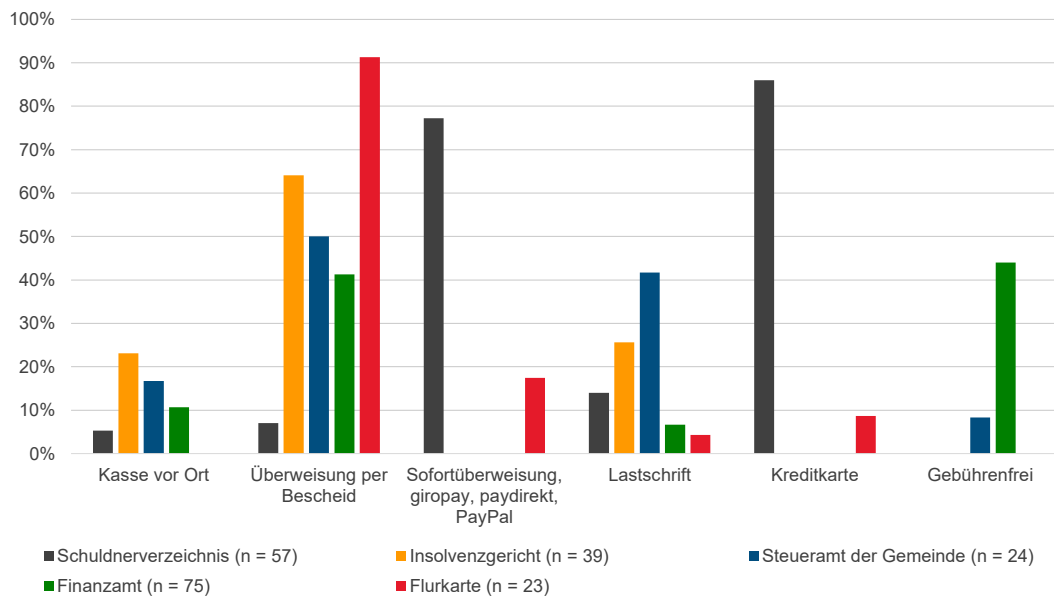


Abbildung 53: Vom Mystery Shopper wahrgenommene Optionen zur Bezahlung der Gebühr für den Erhalt der Bescheinigungen

Auskünfte aus dem Vollstreckungsportal sind ausschließlich per giropay oder Kreditkarte zu bezahlen. Eine Zahlung per Rechnung ist nur möglich, wenn es sich um „eine Behörde, eine Institution oder einen professionellen Einsichtnehmer (Kreditinstitute, Rechtsanwaltskanzleien)“ handelt oder wenn die Nutzung „intensiv und entsprechend regelmäßig“ erfolgt.

Die Flurkarte wird zwar in der Regel auch per Gebührenbescheid in Rechnung gestellt, dennoch besteht bereits heute die Möglichkeit, die Gebühr in Wuppertal per giropay, Paydirekt oder Kreditkarte und in der Städteregion Aachen per giropay oder PayPal zu bezahlen.

Die nahezu nicht vorhandene Nutzung innovativer Bezahlalternativen überrascht insofern, als dass mit ePayBL bereits eine Lösung zur Verfügung steht, die von einer Entwicklergemeinschaft aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen sowie dem Bund getragen wird. Laut der Entwicklergemeinschaft ermöglicht die Komponente ePayBL derzeit die Integration von Zahlungen per giropay, Kreditkarte, PayPal, Paydirekt, Rechnung und Lastschrift und erfordert keine Anpassungen des bestehenden Haushaltssystems.

Es ist zu vermuten, dass in den Ländern, die Mitglied in der Entwicklergemeinschaft sind, in Zukunft das Angebot an Bezahlalternativen auf Basis von ePayBL ausgedehnt wird. Der Leiter einer Ordnungsbehörde in einem Bundesland, das bislang nicht zur Entwicklergemeinschaft gehört, stellte im Gespräch fest, dass eine zentrale Plattform zum Zahlungsverkehr sinnvoll wäre, bislang aber zur elektronischen Zahlungsabwicklung nur Insellösungen zur Verfügung stünden.

5.4.5 Beizufügende Unterlagen

Eine wesentliche Determinante des Aufwands einer Unternehmensgründung sind die einer Gewerbeanmeldung oder einem Erlaubnis Antrag beizufügenden Unterlagen. Ein Teil dieser Unterlagen – z.B. der Personalausweis oder ein Zeugnis – liegt dem Gründer bereits vor und kann im ungünstigsten Fall per Scan in einem Portal hochgeladen oder einer E-Mail beigelegt werden. Für die Gewerbeanmeldung

oder die Eintragung in die Handwerksrolle gilt dies auch. Für die Makler- oder Apothekenbetriebserlaubnis muss der Gründer jedoch erst noch mehr oder weniger aufwendig andere Unterlagen beantragen. So können für die Beantragung einer Maklererlaubnis bis zu sechs weitere Anträge für die folgenden Bescheinigungen notwendig werden:

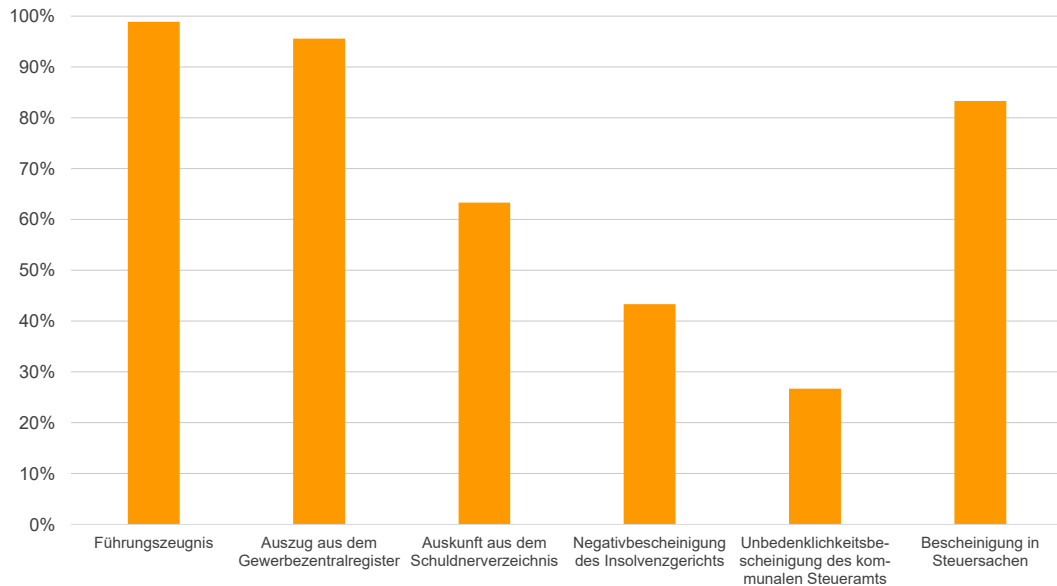


Abbildung 54: Zu beantragende Bescheinigungen zur Beantragung einer Maklererlaubnis

Noch umfangreicher als bei der Maklererlaubnis sind die Unterlagen zur Beantragung einer Apothekenbetriebserlaubnis. In der Erfassung wurden insgesamt 24 verschiedene Nachweise, Bescheinigungen und Erklärungen gezählt. Allerdings sind davon ebenfalls nur sechs wiederum bei einer Behörde zu beantragen:

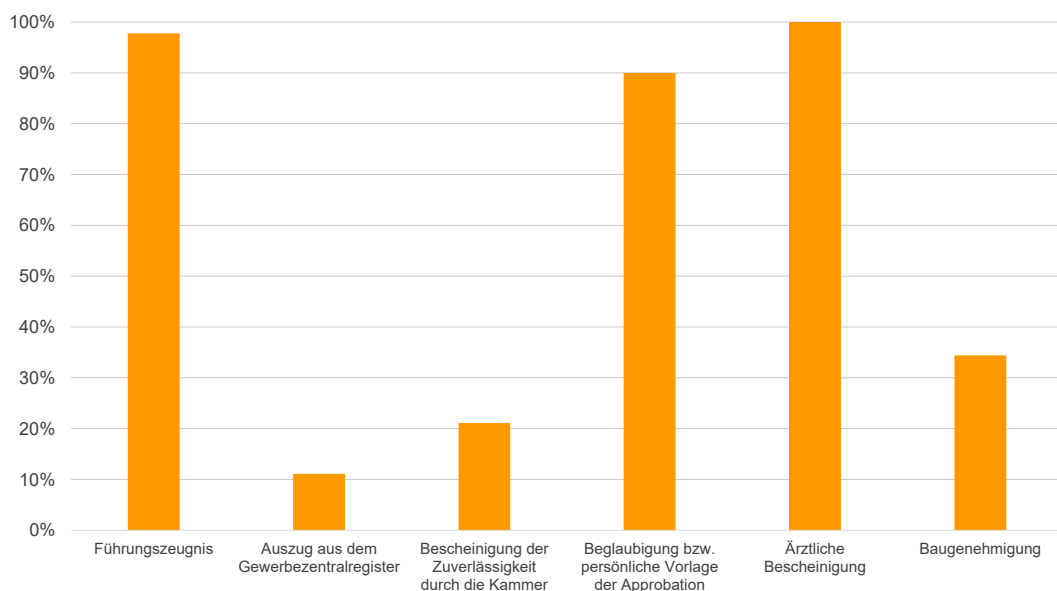


Abbildung 55: Zu beantragende bzw. besorgende Bescheinigungen zur Beantragung einer Apothekenbetriebserlaubnis

Die Häufigkeit, mit der die einzelnen Bescheinigungen verlangt werden, variiert ebenso wie die Zahl der Bescheinigungen, die die jeweilige Kommune verlangt. Während einigen bayerischen Erlaubnisbehörden das Führungszeugnis und der Auszug aus dem Gewerbezentralregister genügen, müssen Gründer

in anderen Kommunen alle sechs Bescheinigungen vorlegen. Die Beweggründe einer Erlaubnisbehörde, einzelne Unterlagen zu verlangen oder eben auch davon abzusehen, sind zwar in der Theorie erklärbar, auf Basis der Stichprobe aber nur bedingt nachvollziehbar. So verlangen Sachbearbeiter zusätzliche Unterlagen, wenn sie andernfalls fürchten, ihrer Kontrollpflicht nicht nachkommen zu können oder nicht rechtskonform zu handeln (Schorn 2012). Die Gewerbeordnung legt mit den in § 34c Abs. 2 genannten Versagungsgründen der Behörde das Führungszeugnis, den Auszug aus dem Gewerbezentralregister, die Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis und die Bescheinigung des Insolvenzgerichts nahe. Dennoch bleibt der Verwaltung ein Ermessensspielraum, womit sie sowohl mehr als auch weniger Unterlagen verlangen kann. Tatsächlich unterscheiden sich die Verwaltungsvorschriften der Länder zur Durchführung des § 34c GewO, die selbst die in der Gewerbeordnung bereits nahegelegten Unterlagen nicht immer vollständig nennen. Der Sachbearbeiter einer Ordnungsbehörde legte in einem der Interviews dar, dass die Kommune die Bescheinigung des Insolvenzgerichts nicht einfordert, weil sie nur Dokumente verlangte, die sich aus einer Vorschrift ergeben. Allerdings ergibt sich die Bescheinigung des Insolvenzgerichts nicht nur aus der Gewerbeordnung, sondern wird auch in der Verwaltungsvorschrift des betreffenden Bundeslandes explizit genannt. Umgekehrt verlangt die Kommune eines anderen Bundeslandes drei über die in der Verwaltungsvorschrift des Landes genannten Unterlagen hinaus.

Die Unterschiede im Umfang der zur Apothekenbetriebserlaubnis verlangten Unterlagen lassen sich zum Teil durch Landesrecht erklären, vor allem, wenn ein Landesamt als Erlaubnisbehörde fungiert. Tatsächlich verlangen nicht alle Bundesländer eine Baugenehmigung, sondern begnügen sich mit einer Beschreibung der Räume. Des Weiteren war die Bescheinigung der Zuverlässigkeit durch die Apothekerkammer nicht erforderlich, wenn die Kammer selbst für die Erlaubnis zuständig ist.

Ein Hemmnis für die digitale Unternehmensgründung, das in der Stichprobe vor allem die Apothekenbetriebserlaubnis, aber in einem Fall auch die Handwerkskarte betrifft, ist das Verlangen beglaubigter Dokumente. In 90 % der Fälle musste ein Apotheker seine Approbation persönlich oder in beglaubigter Form vorlegen, und in einem Fall verlangte sogar die Handwerkskammer bei Beantragung per Briefpost den Qualifikationsnachweis in beglaubigter Form.

Zur Reduktion des Umfangs der zu beantragenden Unterlagen steht den Erlaubnisbehörden neben dem Verzicht auf selbige die Möglichkeit offen, die gewünschten Unterlagen ganz oder teilweise selbst zu besorgen. Von dieser Möglichkeit machen die Industrie- und Handelskammern bei Beantragung über den EA Schleswig-Holstein, die Stadt Hamburg und die Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen Gebrauch. Darüber hinaus kann der Gründer prinzipiell den EA beauftragen, Bescheinigungen einzuholen. Direkt online über ein Portal war dies jedoch nur in Brandenburg möglich. Am weitesten geht Hamburg, wo die Stadt auf Wunsch alle verlangten Unterlagen in Form des Führungszeugnisses und des Auszugs aus dem Gewerbezentralregister sowie der Bescheinigung in Steuersachen für den Gründer einholt. Hier kommt Hamburg zupass, dass die Stadt nicht nur Meldebehörde für die Einholung des Führungszeugnisses und des Auszugs aus dem Gewerbezentralregister ist, sondern als Bundesland auch die Hoheit über die Finanzbehörden hat. Allerdings erfolgt die Beantragung nicht digital, sondern rein analog per Briefpost.

5.4.6 Schnittstellen

Ein Teil des Transaktionsprozesses, den die Gründer nur selten wahrnehmen, ist die Übergabe der vom Gründer eingegebenen Daten in das System der Fachbehörde. Dieser Teil war jedoch in allen Gesprächen mit den Vertretern aus den Ordnungsbehörden und IT-Abteilungen ein wesentliches Thema. Die interviewten Mitarbeiter aus den Ordnungsbehörden nannten die fehlende Schnittstelle als einen der beiden wichtigsten Gründe (s. Kapitel 5.1.1.2 und 5.2), die elektronische Gewerbebeanmeldung über das Landesportal nicht zu bewerben, da sie die vom Land erhaltene Meldung händisch in die eigene Fachanwendung einpflegen müssen.

Die Auskünfte der Kommunen überraschen insofern, als dass in Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf Basis der XÖV-Richtlinie bereits eine Reihe von Standards, zu denen z.B. auch die XGewerbeanzeige gehört, entstanden sind. Dennoch kamen in den Gesprächen drei Problemfelder im Hinblick auf die Schnittstellen zum Ausdruck:

- Mehreren Kommunen fehlte die Information, ob die vom Land übermittelten Daten dem Standard XGewerbeanzeige entsprechen und wenn ja, inwieweit das eigene System die Daten dann automatisiert einlesen kann.
- Die Kommunen nutzen eine Vielzahl von eigenen sowie von externen Anbietern bezogenen Fachanwendungen – z.B. hat Weimar rund 220 Fachverfahren zu betreuen – und sehen sich damit verbunden auch einer Reihe von Schnittstellen gegenüber. Nach Auskunft der Verantwortlichen stellen jedoch bislang nicht alle Anbieter die erforderlichen Schnittstellen für eine vollständige Automatisierung der Datenflüsse zur Verfügung.
- Die Gewährleistung der Kompatibilität – sei es durch die Beauftragung eines Anbieters zur Programmierung einer benötigten Schnittstelle, durch eigene Ressourcen oder durch Pflege der Fachanwendungen durch einen weiteren externen Anbieter – ist laut der Gesprächspartner mit erheblichen Kosten verbunden.

Dementsprechend äußerten IT-Verantwortliche in den Gesprächen den Wunsch nach einer weitergehenden Vereinheitlichung der Schnittstellen. Ein Gesprächspartner sieht im Aufbau des Portalverbundes eine gute Gelegenheit, um die in Zukunft erforderlichen Schnittstellen bereitzustellen und somit auch die Kosten für die Beauftragung externer Anbieter zu senken.

Auf die Frage, ob die Kommune das Landesportal oder eine eigene Lösung präferiert, fielen die Antworten nicht eindeutig aus. Einige Kommunen werden allein aus Kostengründen die vom Land angebotene Lösung nutzen, wünschen sich dabei aber in erster Linie die Bereitstellung der technischen Plattform, die sie dann möglichst in den eigenen Internetauftritt integrieren können. Andere Kommunen präferieren hingegen die Implementation eigener Lösungen, die auf die vorhandenen Fachanwendungen abgestimmt sind. Dennoch lehnten auch diese Kommunen eine zentrale Lösung nicht rundweg ab, mahnen aber an, dass die Verfügbarkeit geeigneter Schnittstellen zur Automatisierung des Datenflusses gewährleistet sein muss.

5.5 Ansätze zu einer digitalen Unternehmensgründung nach Verfahren

Die Auswertung entlang der Reifegradsäulen lieferte bereits zahlreiche Ergebnisse im Detail, sowohl im Hinblick auf noch bestehende Defizite als auch auf interessante und vielversprechende Ansätze. Dieses Kapitel soll nun einen Überblick über die derzeit bestehenden Möglichkeiten zur digitalen Unternehmensgründung geben. Dazu wird, wie in Kapitel 4.5.3 bereits erwähnt, ein Blick auf die Gemeinden geworfen, bei denen die Mystery Shopper besonders viele der in Kapitel 4.3.2 aufgeführten Merkmale eines digitalen Reifegrads feststellten. Bei diesen Gemeinden handelt es sich – über alle Verfahren hinweg – erfreulicherweise sowohl um größere Städte als auch kleine Gemeinden, die von der Integration des Landesportals profitieren. Damit hängt der Reifegrad zum einen vom Angebot des jeweiligen Landesportals ab, zum anderen aber eben auch davon, wie geschickt die Gemeinde das Angebot des Landes integriert hat. Im Folgenden werden zu den einzelnen Verfahren die Ansätze exemplarischer Gemeinden erläutert.

5.5.1 Gewerbeanmeldung

Betrachtet man den gesamten Prozess der Gewerbeanmeldung von der Beschaffung von Informationen bis hin zur Integration weiterer Verfahren, fallen die größeren Städte Dresden und Flensburg sowie die beiden kleineren Städte Neu-Isenburg und Königstein im Taunus ins Auge. Obwohl alle diese Gemeinden unterschiedliche Ansätze gewählt haben, weisen sie doch einen hohen digitalen Reifegrad auf.

Flensburg hat auf der Seite zur Gewerbeanmeldung den Standardtext aus dem Zuständigkeitsfinder Schleswig-Holstein integriert, der insgesamt – mit Ausnahme der in Kapitel 5.1.1.2 erwähnten Irritation – einen guten Überblick zur Verwaltungsleistung bietet. Vor allem werden die Zuständigkeiten für die persönliche bzw. postalische Meldung bei der Ordnungsverwaltung und für die elektronische Meldung beim EA gleichrangig und direkt erkennbar dargestellt.

Der Standardtext aus dem Zuständigkeitsfinder enthält außerdem einen Link zu einer Seite der IHK, wo dann weitere Hinweise zur steuerlichen Erfassung und Meldung bei der Berufsgenossenschaft zu finden sind. Diese Vorgehensweise ist zwar nicht optimal, weil die Informationen der IHK auch direkt im Text des Landes integriert werden könnten, jedoch erhalten Gründer so zumindest die Chance, die Auskünfte zu erhalten.

Das vom IT-Verbund Schleswig-Holstein betriebene Portal des EA erlaubt einen einfachen Zugang zur elektronischen Gewerbeanmeldung sowie zur Beantragung der Eintragung in die Handwerksrolle und der Erlaubnis für mehrere spezifische Gewerbe. Dabei erreicht der Gründer die einzelnen Verfahren jeweils getrennt über die Einstiegsseite zur elektronischen Beantragung.

Ähnlich wie Flensburg integrieren Neu-Isenburg und Königstein einen Standardtext des Hessen-Finders in ihre Webseite zur Gewerbeanmeldung mit einem Link zum EA Hessen. Anders jedoch als in Schleswig-Holstein enthält der Text keine Auskünfte zu weiteren Verfahren oder direkte Links dahin. Dafür findet der Gründer auf der Startseite des EA unter den ersten Schritten Hinweise unter anderem zur steuerlichen Erfassung und Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft. Ein weiterer Unterschied besteht

in dem Ansatz des Portals. Im Gegensatz zum EA in Schleswig-Holstein bedarf es in Hessen eines separaten Kontos mit Benutzername und Passwort, womit der Gründer seine einzelnen Anträge verwalten kann. Die Eintragung in die Handwerksrolle sowie die Maklererlaubnis können dann in dem Prozess der Gewerbeanmeldung direkt mit beantragt werden.

Darüber hinaus weisen die beiden Kommunen auch noch zwei eigene Besonderheiten auf. Königstein hat statt eines alphabetischen Verzeichnisses die Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen eingeteilt, so dass der Gründer in der Kategorie Gewerbe und Wirtschaft eine Übersicht zu den unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen erhält. Neu-Isenburg bietet neben einem Dienstleistungsverzeichnis die Rubrik Online-Service, die ebenfalls das Angebot der Gewerbeanmeldung beinhaltet, aber auf eine andere Seite mit einem Portal der Gemeinde führt. Wählt der Gründer diesen Einstieg, reduziert sich das Angebot verfügbarer Informationen und es entfällt die Möglichkeit, weitere Anträge in einem Verfahren zu stellen.

Dresden verfolgt mit dem Angebot eigener Inhalte sowie eines eigenen Portals einen völlig anderen Ansatz:

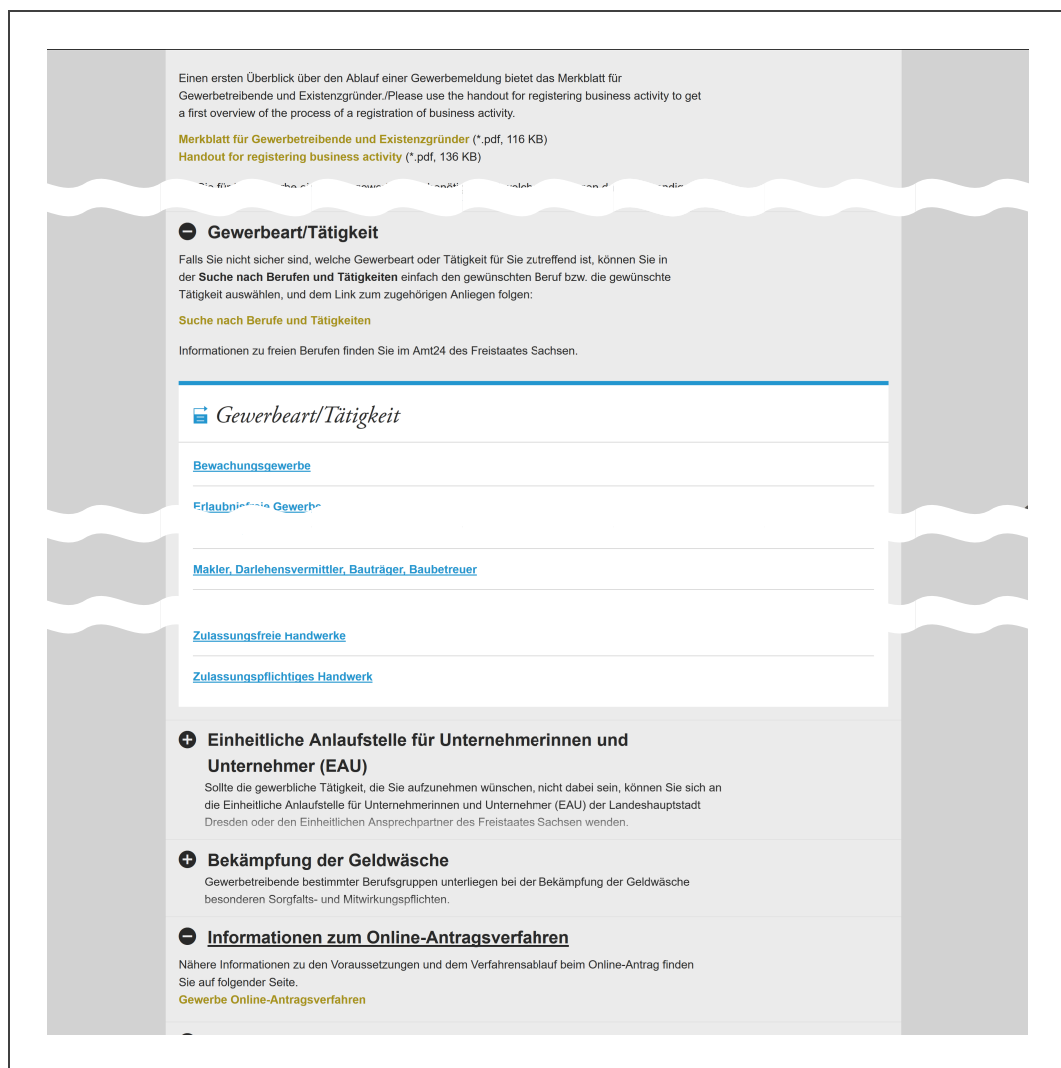


Abbildung 56: Seite zur Gewerbeanmeldung in Dresden

Die Seite zur Gewerbeanmeldung in Abbildung 56 enthält zumindest einzelne Inhalte auch in englischer Sprache, verweist deutlich auf das Online-Antragsverfahren und bietet zudem eine Liste mit Links zu den Tätigkeiten, die besonderen gewerberechtlichen Bestimmungen unterliegen. Der Zugang zum Portal erfolgt über den Bürgeraccount, bei dem sich der Gründer mit seiner eID registrieren kann. Sofern der Gründer keinen neuen elektronischen Personalausweis besitzt, ist auch die Registrierung über Benutzername und Passwort möglich, die allerdings – ähnlich dem Postident-Verfahren – einer weiteren Identifikation beim Amt bedarf. Einzig verwirrend ist der Hinweis, der Gründer benötige für die Gewerbeanmeldung eine Signaturkarte, obwohl bei der Gewerbeanmeldung selbst dem Anschein nach die eID genügt.

Wie die Ausführungen bis hierhin schon erahnen lassen, gibt es nicht die eine unter allen Umständen perfekte digitale Gewerbeanmeldung. So bieten auch die Seiten dieser vier Gemeinden Optimierungspotentiale. Z.B. fehlen auf den Seiten unmittelbare Hinweise zur steuerlichen Erfassung und Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft. In dieser Hinsicht – wenn auch nicht über den gesamten Prozess der Gewerbeanmeldung – haben einige Gemeinden in der Stichprobe aus Sachsen-Anhalt und Thüringen einen Vorteil, indem sie einen Text des Landes verwenden, der die Gründer darauf hinweist, dass sie nicht nur bei der Gemeinde die Gewerbeanmeldung abgeben müssen, sondern sich auch eigenständig mit dem Finanzamt und der Berufsgenossenschaft in Verbindung setzen müssen.

5.5.2 Handwerkskarte

Da die Zuständigkeit für die Handwerksrolle einzig bei den Handwerkskammern liegt, stellt sich dementsprechend zunächst einmal die Frage, welche Ansätze dort zur digitalen Unternehmensgründung von den Mystery Shoppern gefunden wurden. Zum einen können Handwerkskammern selbst eine elektronische Beantragung anbieten. Allerdings machen nur wenige Kammern von dieser Möglichkeit Gebrauch. Lediglich drei Kammern weisen den Gründer explizit darauf hin, dass er die Beantragung per E-Mail übermitteln kann. Und sogar nur eine einzige Kammer in der Stichprobe – die schon in Kapitel 5.4.1 erwähnte Handwerkskammer für Unterfranken – bietet ein eigenes Portal zur Beantragung der Handwerkskarte an.

Zum anderen können die Kammern auf gegebenenfalls vorhandene Angebote des Landes verweisen. Obwohl mehrere Länder über ihre Portale die elektronische Beantragung zur Eintragung in die Handwerksrolle anbieten, konnten die Mystery Shopper jedoch einen solchen direkten Verweis auf den Seiten der Kammern nicht finden. So bleibt im Ergebnis, dass der digitale Reifegrad im Hinblick auf die Gründung eines Handwerksunternehmens vom Angebot des Landesportals und der Integration in die Gewerbeanmeldung abhängt.

5.5.3 Maklererlaubnis

Wie bei der Eintragung in die Handwerksrolle ist der digitale Reifegrad auch bei der Maklererlaubnis in erster Linie durch das Angebot der Landesportale determiniert. In Bezug auf die hier untersuchte Erlaubnis haben die Mystery Shopper wiederum in Hessen und Schleswig-Holstein besonders viele Merkmale digitaler Reife gefunden, wobei sich allerdings die Gründe dafür zwischen diesen beiden Portalen

unterscheiden. Der EA in Hessen hat die Beantragung der Maklererlaubnis sehr weitgehend in die Gewerbeanmeldung integriert und somit die Transaktion erleichtert. Der Gründer muss jedoch die von der Kommune verlangten Nachweise selbst beschaffen und dann als Datei im Portal hochladen. In Schleswig-Holstein hingegen muss der Gründer bei einer Beantragung über den EA einen Teil dieser Unterlagen nicht selbst besorgen. Allerdings ist die Beantragung in Schleswig-Holstein ein eigenes Verfahren, das nicht unmittelbar in die Gewerbeanmeldung integriert ist.

Von dem Angebot in Hessen profitieren auch Gemeinden, die einer elektronischen Übermittlung eigentlich ablehnend gegenüberstehen, wie das – stellvertretend auch für andere Kommunen genannte und in Kapitel 5.4.1 bereits erwähnte – Beispiel Darmstadt in Abbildung 57 illustriert. Die Integration des Hessenfinders auf der Seite zur Maklererlaubnis führt die Aufforderung der Stadt zum persönlichen Erscheinen ad absurdum.

Maklererlaubnis 🖨️

Benötigte Unterlagen
Wegen unterschiedlicher betrieblicher und tätigkeitsbezogener Gegebenheiten und Anforderungen ist ein persönliches Informationsgespräch mit dem/der Sachbearbeiter/in erforderlich.

Informationen aus dem Landesportal "Hessenfinder"

Leistungsbeschreibung
folgende Informationen stammen aus dem Landesportal "Hessenfinder"
Wer gewerbsmäßig
von Abschluss von Verträgen über Grundstücke

An wen muss ich mich wenden?
folgende Informationen stammen aus dem Landesportal "Hessenfinder"
In den Kreisfreien Städten an die Magistrate und in den Landkreisen an die Kreis Ausschüsse.
Sie können das Verfahren auch elektronisch über den Einheitlichen Ansprechpartner abwickeln:
Einheitlicher Ansprechpartner

Welche Unterlagen werden benötigt?
folgende Informationen stammen aus dem Landesportal "Hessenfinder"

- Führungszeugnis
- Bei juristischen Personen: Handelsregistrauszug aus dem Land, in dem sich der Haupt-Firmensitz befindet
- Ggf. Übersetzung des (fremdsprachigen) Handelsregistrauszugs
- Gültiger Personalausweis oder Reisepass
- Bei Vorlage des Reisepasses zusätzlich eine aktuelle

Abbildung 57: Widerspruch zwischen Kommune und Landesportal

Wie bei der Beantragung der Handwerkskarte oder der Gewerbeanmeldung verweisen längst nicht alle Erlaubnisbehörden auf ein bereits vorhandenes Angebot des Landesportals. Dies trifft nicht nur für die Kommunen zu, sondern auch für die Industrie- und Handelskammern, die in Schleswig-Holstein und Niedersachsen für die Erteilung der Maklererlaubnis zuständig sind.

Betrachtet man nicht den gesamten Prozess der Beantragung, sondern nur einzelne Teile, fällt auf, dass Berlin und Hamburg einen besonders hohen Grad der Integration in Bezug auf die für die Maklererlaubnis verlangten Unterlagen aufweisen, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Während Berlin auf der Seite zur Beantragung sämtliche Unterlagen zur Besorgung mit Links hinterlegt hat, besorgt die Erlaubnisbehörde in Hamburg, wie in Kapitel 5.4.5 bereits erwähnt, auf Wunsch alle Unterlagen intern.

5.5.4 Apothekenbetriebserlaubnis

Kapitel 5.4.1 ließ erkennen, dass die Gründung einer Apotheke bislang ein nahezu vollkommen analoger Vorgang ist. Dennoch können Kommunen durch den Einsatz digitaler Mittel dem Gründer zumindest den Einstieg erleichtern. Hier sind vor allem Gemeinden in Baden-Württemberg, z.B. Schwetzingen, Reilingen oder Esslingen, aufgefallen, da diese Gemeinden die Apothekenbetriebserlaubnis auf ihren Seiten mit einem Text des Landes im Verzeichnis der Dienstleistungen führen, selbst wenn die Zuständigkeit beim jeweiligen Regierungspräsidium liegt. Auf diese Weise erhalten Gründer, die sich, allein schon zur Gewerbeanmeldung, zunächst einmal auf den Seiten ihrer Gemeinde erkundigen, einen Überblick über das Verfahren, die Voraussetzungen und erforderlichen Unterlagen sowie die zuständige Behörde.

Eine Möglichkeit, die digitale Gründung einer Apotheke in Zukunft zu erleichtern, besteht im Verzicht auf einzelne Unterlagen bzw. die Beglaubigung vorhandener Unterlagen. Allerdings liegt die Entscheidung darüber nicht zuletzt beim Land, das entweder über eine Landesbehörde die Erlaubnis selbst erteilt oder zumindest die Verwaltungsvorschrift zum Erlaubnisverfahren erlässt.

5.5.5 Baugenehmigung

Eine Baugenehmigung ist für die rechtliche Gründung eines Unternehmens in der Regel nicht erforderlich. Jedoch ist die Erteilung einer Erlaubnis manchmal, wie im Fall der Apothekenbetriebserlaubnis, mit räumlichen Voraussetzungen verbunden, die gegebenenfalls anhand einer vorzulegenden Baugenehmigung nachzuweisen sind. Im Gegensatz zur Apothekenbetriebserlaubnis, die bislang nur analog zu beantragen ist, konnten die Mystery Shopper zur Baugenehmigung – sofern eine solche für die Erlaubnis verlangt wurde – zumindest Ansätze einer digitalen Beantragung finden. So bieten Brandenburg und Hamburg die Möglichkeit einer elektronischen Erfassung, wobei der Antrag selbst allerdings immer noch auszudrucken und per Post zu versenden ist.

Mögliche Hemmnisse für die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens sind nach den Auskünften aus den Interviews die mangelnde Digitalisierung der Bauunterlagen und die Komplexität des Verfahrens. Außerdem, so gab ein Gesprächspartner zu bedenken, befinden sich die Kommunen erst am Anfang, Verfahren zu digitalisieren.

Das Dilemma bei der Digitalisierung komplexer Verwaltungsleistungen zeigt das Beispiel Hamburg, wo zwar ein Portal zum Bauantragsverfahren zur Verfügung steht, die Einreichung des Bauantrags dort aber nur unter Nennung eines nachweislich qualifizierten Entwurfsverfassers möglich ist.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Die digitale Gründung steht bereits heute zumindest im Prinzip den meisten angehenden Unternehmern offen. Die technischen und rechtlichen Voraussetzungen sind nahezu überall geschaffen. In der Praxis greifen Gründer aber immer noch vielfach zu Stift, Papier und Briefmarke oder gehen gleich zum Amt. Die Gründe dafür sind vielfältig, nicht zuletzt auch weil sich die in der Untersuchung beobachteten Ansätze und Umstände in den Ländern und Kommunen in mehrerlei Hinsicht und mitunter auch deutlich unterscheiden.

Der Weg zur Verwaltungsleistung

Nahezu alle Gemeinden bieten eine Suche über ihre Seite sowie ein Verzeichnis der Verwaltungsleistungen, wobei einige Gemeinden sogar Verwaltungsleistungen aufführen, für die sie gar nicht zuständig sind. Dementsprechend zügig finden Gründer zumindest die Seite zur Gewerbeanmeldung. Etwas schwieriger kann es sein, wenn der Gründer spezielle Verwaltungsleistungen sucht, weil die Zuständigkeit woanders liegt oder dem Gründer die Begriffe nicht geläufig sind. Eine bislang noch selten genutzte Möglichkeit, den Gründer hier intuitiver zur gesuchten Verwaltungsleistung zu führen, könnten „Entry Pages“ für einzelne Zielgruppen sein.

Eine weitere Möglichkeit, dem Gründer die Recherche zu erleichtern, besteht in der Sicherstellung, dass der Gründer für eine Verwaltungsleistung immer auf die gleiche Seite gelangt, unabhängig davon, welchen Weg er zuvor gewählt hat. In diesem Zusammenhang ist der Mehrwert einer Rubrik wie z.B. „Online-Services“ kritisch zu hinterfragen, vor allem, wenn der Gründer unter dieser Rubrik eine andere Seite findet, als wenn er über das Verzeichnis der Verwaltungsleistungen gegangen wäre. In Anbetracht der Anforderung des OZG, ohnehin den größten Teil der Verwaltungsleistungen in Zukunft online anbieten zu müssen, empfiehlt es sich, diese Rubrik zu streichen und die Optionen zur elektronischen Meldung oder Beantragung auf der „regulären“ Seite zur Verwaltungsleistung zu nennen.

Gestaltung der Seite zur Verwaltungsleistung

Selbst wenn einige Gemeinden ausführlich informative und übersichtliche Seiten anbieten, so kann der Befund, dass ein erheblicher Teil der untersuchten Seiten nur mangelhaft Auskunft zur Verwaltungsleistung oder zum konkreten Verfahren geben, doch nicht zufriedenstellen. Ebenso mangelhaft ist in einigen Fällen die Auffindbarkeit elektronischer Angebote. Hier besteht für viele Kommunen ein erhebliches Potential, ohne dazu einen nennenswerten Aufwand betreiben zu müssen.

Um diese Potentiale zu bergen, könnten nach Ansicht der Gesprächspartner in den Kommunen Checklisten oder Richtlinien helfen, da die Fachbereiche in der Regel allein für die Inhalte verantwortlich sind und die Mitarbeiter die Seiten nebenher pflegen. Nach den Erfahrungen aus der Untersuchung bieten sich für eine solche Checkliste drei Empfehlungen an:

- Eine Seite sollte immer alle Möglichkeiten zur Erledigung einer Verwaltungsleistung – sei es per Briefpost, elektronisch über ein Landesportal oder über eine andere Stelle – als gleichwertige

Optionen deutlich sichtbar nennen. Dies gilt auch für die Kammern, die als zuständige Erlaubnisbehörde bislang ebenfalls nur selten auf die Möglichkeit der elektronischen Beantragung über das Portal des Landes hinweisen.

- Wenn der Fachbereich auf einen Standardtext des Landes – sei es per „Copy & Paste“ oder mittels Integration eines Frames – zurückgreift, sollten die generischen Angaben zur Zuständigkeit und zum Ansprechpartner im Text ersetzt oder ergänzt werden. Ideal wäre ein mit dem Land abgestimmter Text, der sich nahtlos auf die Seite einer Kommune einfügen würde und dennoch über ein Skript vom Land zentral gepflegt werden könnte.
- Die Texte sollten vor Veröffentlichung auf deren Verständlichkeit für einen Laien hin geprüft werden. Die Aufforderung Unterlagen zur „Auskunft über Einträge gem. § 26 Absatz 2 Insolvenzordnung (InsO) und § 882 ZPO im Schuldnerverzeichnis des zuständigen Amtsgerichts“ beizubringen, ist ohne weitere Erläuterung für einen nicht juristisch vorbelasteten Gründer nicht hilfreich.

Verzahnung von Kommunen und Land

Für die vollständig digitale Unternehmensgründung sind die Kommunen auf die Unterstützung der Länder angewiesen. Dies gilt nicht nur, weil die Länder gemäß OZG ein Portal zur Verfügung stellen müssen, auf dem die Kommunen wiederum ihre Leistungen anzubieten haben, sondern auch weil eine Gemeinde allein gar nicht alle Zuständigkeiten abbilden kann und auch oftmals für eine digitale Lösung keine Ressourcen besitzt. Dementsprechend trafen in den Gesprächen die Landesportale mit ihren inhaltlichen und technischen Angeboten auf großes Interesse. Dennoch wollen nicht alle Kommunen – zumindest nicht die interviewten – einfach nur auf das Portal verweisen, fürchten sie doch um die Hoheit über die sie betreffenden Inhalte sowie um den Verlust eines Instruments zum Standortmarketing. Zudem sahen die Gesprächspartner die Kommune in der Pflicht, die eigenen Bürger ausreichend informieren zu können.

Um nun Doppelarbeit und widersprüchliche Auskünfte zu vermeiden, bedarf es einer Möglichkeit für die Kommune, zum einen selbst erstellte Inhalte automatisiert ins Landesportal einzuspielen und zum anderen hilfreiche bereits vom Land erstellte Inhalte auf den eigenen Seiten, ebenfalls automatisiert, einbinden zu können. Ansätze dazu gibt es bereits in mehreren Bundesländern, wenn auch im Detail unterschiedlich umgesetzt. Die Gespräche legen dazu zwei Erfolgsfaktoren nahe: Erstens müssen die Schnittstellen der Content-Management-Systeme der Kommune und des Landes kompatibel sein, was zumindest bislang noch nicht für alle Systeme der Fall zu sein scheint. Hier sind das Land und die einzelnen Anbieter kommunaler Software gefordert. Zweitens bedarf eine solche Lösung eines unbürokratischen und ständigen Austauschs von Kommunen und Land, um erforderliche Änderungen zügig vornehmen zu können.

Die Kommunikation mit dem Gründer

In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, für Unternehmensgründer persönliche Beratungsangebote zu schaffen. Daher verwundert es, dass in der digitalen Welt ausgerechnet für den so wichtigen rechtlichen Teil der Gründung, von dem die meisten Gründer die ge-

ringsten Kenntnisse haben dürften, kaum Möglichkeiten zur persönlichen Kommunikation mit dem Gründer existieren. Vor allem in großen Städten und in Portalen findet ein Gründer oftmals keinen für ihn zuständigen Ansprechpartner. Sowohl das Mystery Shopping als auch die Interviews haben jedoch ergeben, dass der persönliche Kontakt hilft, Fehler und unnötigen Aufwand zu vermeiden. Dies soll allerdings nicht bedeuten, dass die analoge Unternehmensgründung grundsätzlich vorteilhafter wäre. Vielmehr gilt es, die Digitalisierung zu nutzen, um die Kommunikation zwischen Gründer und Verwaltung zu optimieren und so den Schritt von der Internetseite als bloßer behördlicher Aushang hin zum vollwertigen digitalen Amt zu gehen. Dazu steht eine Vielzahl digitaler Tools zur Verfügung, wozu z.B. Chats, Remotesitzungen und digitale Terminassistenten gehören, die Gemeinden und Kreise in ihre eigenen Seiten einbinden können oder das Land mit einer entsprechenden Regionalisierung in den Anmelde- oder Antragsprozess im Portal implementieren kann.

Der Blick über den Tellerrand

Aus Sicht des Gründers ist die Anmeldung des Unternehmens ein einheitlicher Akt, wozu neben der initialen Gewerbeanmeldung grundsätzlich mindestens auch die steuerliche Erfassung beim Finanzamt und die Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft gehören. Dennoch weisen rund zwei Drittel der Gemeinden im Zuge der Gewerbeanmeldung weder auf die Anforderungen des Finanzamts noch der Berufsgenossenschaft hin. Selbst wenn man alle Auskünfte im Zuge der Unternehmensgründung einbezieht, „stolpert“ noch nicht einmal die Hälfte der Gründer über einen entsprechenden Hinweis, selbst wenn die Auskünfte an anderer Stelle bereits vorhanden sind.

Ein möglicher Grund dafür ist die Fokussierung der Mitarbeiter in den Fachbereichen auf das eigene Thema. Um die Mitarbeiter zu motivieren, die Unternehmensgründung als Ganzes zu erläutern, helfen nach Ansicht der Gesprächspartner aus den Kommunen eine gewisse Verbindlichkeit und, wie auch schon oben zu den anderen Inhalten einer Seite erläutert, eine Art Checkliste, die unter anderem eine Übersicht zu den bereits vorhandenen Auskünften an anderen Stellen enthalten kann. Auf diese Weise lassen sich auch die Einträge in den Landesportalen besser mit den kommunalen Seiten verzahnen.

Verantwortung für das eigene Verfahren

Der einfachste Weg, Gründern in einem Antragsverfahren Zeit und Aufwand zu ersparen, ist der Verzicht auf die Vorlage einzelner Nachweise. Möchte die Erlaubnisbehörde zur Erfüllung ihrer Kontrollfunktion auf einen Nachweis nicht verzichten, kann sie die Auskunft entweder im Hintergrund selbst einholen oder – sofern rechtlich erforderlich – auf ausdrücklichen Wunsch des Antragstellers besorgen. Von dieser Möglichkeit machen einige Erlaubnisbehörden je nach ihren Zuständigkeiten in unterschiedlichem Umfang bereits heute Gebrauch. Der zweiteinfachste Weg ist die Integration verlangter Nachweise auf der Seite zum Antragsverfahren. Diese Möglichkeit nutzen die Erlaubnisbehörden in sehr unterschiedlicher Weise. Hinweise zum Vollstreckungsportal oder Führungszeugnis finden sich deutlich häufiger als solche zum Insolvenzgericht. Allerdings kommt es selbst beim Führungszeugnis und Auszug aus dem Gewerbezentralregister oftmals zu einem Medienbruch, da ein Hinweis auf die Möglichkeit der Onlinebeantragung beim Bundesamt für Justiz fehlt.

Wollen Gemeinden, Kreise und Länder diese Einsparpotentiale realisieren, ist eine umfassende Vollzugskritik unerlässlich, damit die jeweilige Erlaubnisbehörde prüfen kann, welche Nachweise ein Gründer rechtlich zwingend selbst besorgen muss oder per Saldo kostengünstiger einholen kann. Für die dann noch verbleibenden Nachweise sollten die Erlaubnisbehörden motiviert werden, grundsätzlich immer einen direkten Link zur Beantragung der betreffenden Bescheinigung anzugeben. Damit dies den Erlaubnisbehörden auch auf jeden Fall möglich ist, müssen die Länder ergänzend Finanzbehörden und Gerichte bewegen, auf den jeweiligen Webseiten die betreffenden Verwaltungsleistungen aufzuführen.

Ausdehnung der digitalen Verwaltungsleistungen

Insgesamt ist das Angebot elektronisch zu übermittelnder Meldungen und Anträge in den Kommunen selbst für die in der Untersuchung erfassten gängigen Verfahren noch sehr ausbaufähig. Während jedoch ein elektronisches Verfahren im Hinblick auf die Gewerbeanmeldung, Maklererlaubnis oder Eintragung in die Handwerksrolle zumindest keine Seltenheit mehr ist und die Nachweise des Bundesamts für Justiz und des Vollstreckungsportals grundsätzlich online beantragbar sind, können andere Verfahren und Bescheinigungen, wie z.B. die Apothekenbetriebserlaubnis, die Bescheinigung des Insolvenzgerichts oder die in Steuersachen ausschließlich oder meistens nur analog beantragt werden. Sofern die Kommune nicht die Zuständigkeit für die Apothekenbetriebserlaubnis besitzt, liegen diese Verfahren in der Zuständigkeit der Länder, die ebenso wie Gemeinden, Kreise und Kammern das Angebot bis Ende 2022 noch erheblich ausweiten müssen.

eID und Bürgerkonto

Die analoge Beantragung etwa der Bescheinigung des Insolvenzgerichts oder der in Steuersachen ist prinzipiell nicht zwingend erforderlich. So war in einigen Fällen die Beantragung per E-Mail oder Telefon problemlos möglich. Aber auch für andere Verfahren, die aus rechtlichen Gründen eine stärkere Authentifizierung benötigen, steht mit der eID des neuen Personalausweises, die unter anderem zur Registrierung eines Bürgerkontos Verwendung findet, eine Option zur Verfügung, die auch von den Gesprächspartnern in den Kommunen zur Authentifizierung präferiert wird. Dennoch wurde den Mystery Shoppern diese Option nur selten angeboten. Eine Möglichkeit, dieses Angebot zu verbreitern, könnte nach dem Hinweis eines Gesprächspartners sein, den Mitarbeitern in den Fachbereichen eine Klarstellung an die Hand zu geben, für welche Verfahren die eID genügt.

Medienbrüche

Eine medienbruchfreie Beantragung scheitert nicht nur, weil der Antrag nicht elektronisch übermittelbar ist, sondern auch weil die meisten Bescheinigungen dem Gründer nur in Papierform zugesandt werden oder immer noch einzelne Unterlagen nur in beglaubigter Form beigelegt werden können. Für solche Unterlagen gilt es, rechtssichere Alternativen anbieten zu können. Dass dies grundsätzlich möglich ist, zeigen die – wenn auch wenigen – Beispiele zur elektronischen Übermittlung des Gewerbescheins oder der grundsätzlich elektronischen Auskunft aus dem Vollstreckungsportal.

Kompatibilität der Schnittstellen

Die Akzeptanz der Kommunen, elektronische Meldungen und Anträge über ein Landesportal zu bewerben, hängt nicht zuletzt vom Aufwand für die Übernahme der Daten in die kommunale Fachanwendung ab, was wiederum die Verfügbarkeit kompatibler Schnittstellen voraussetzt. In den Gesprächen zeigte sich, dass Kommunen hier noch einen dringenden Klärungsbedarf haben. Eine Optimierung der erforderlichen Schnittstellen könnte zudem neben einer Arbeitsentlastung der Verwaltungsmitarbeiter Einsparungen bei den Ausgaben der Kommunen für externe Dienstleistungen mit sich bringen.

7 Literaturverzeichnis

Almuftah, H.; Weerakkody, V.; Sivarajah, U. (2016): Comparing and Contrasting e-Government Maturity Models: A Qualitative-Meta Synthesis. In: *Electronic Government and Electronic Participation* 23, S. 69–79. DOI: 10.3233/978-1-61499-670-5-69.

Andersen, K. V.; Henriksen, H. Z. (2006): E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. In: *Government Information Quarterly* 23 (2), S. 236–248. DOI: 10.1016/j.giq.2005.11.008.

Berntzen, L.; Olsen, M. G. (2009): Benchmarking e-Government - A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies. In: 2009 Third International Conference on Digital Society (ICDS). Cancun, Mexico, 1-7 Feb. 2009: IEEE, S. 77–82.

Bitkom: Sechs von zehn Gründern klagen über Bürokratie-Hürden. Online verfügbar unter <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Sechs-von-zehn-Gruendern-klagen-ueber-Buerokratie-Huerden.html>, zuletzt geprüft am 30.07.2018.

Block, J. H. et al. (2008): Gründungshemmnisse in Marktmechanismen und Marktumfeld – Facetten empirischer Evidenz. Technische Universität München. München (MPRA Paper, 9358).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2016): Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Erfüllungsaufwand im Bereich Betriebsgründung – Ablauf von der Geschäftsidee bis zum ersten Umsatz. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2017): Top 100 Wirtschaft. Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Unternehmen.

Chatzopoulos, K. C.; Economides, A. A. (2009): A holistic evaluation of Greek municipalities' websites. In: *Electronic Government, an International Journal* 6 (2), S. 193–212. DOI: 10.1504/EG.2009.024442.

Chaushi, A.; Chaushi, B. A.; Ismaili, F. (2015): Measuring e-Government Maturity: A meta-synthesis approach. In: *SEEU Review* 11 (2), S. 53–69. DOI: 10.1515/seeur-2015-0028.

Coursey, D.; Norris, D. F. (2008): Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. In: *Public Administration Review* 68 (3), S. 523–536. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00888.x.

Denkhaus, W.; Richter, E.; Bostelmann, L. (2019): E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz. München: C.H.Beck.

Distel, B.; Becker, J. (2018): A Long and Winding Road? Analyzing E-Government Website Maturity in Germany. In: Paul Drews, Burkhardt Funk, Niemeyer und Lin Xie (Hg.): Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2018. Data driven X - Turning Data into Value, Band II. Lüneburg, 6.-9. März 2018. Leuphana Universität, S. 621–632.

Douglas, J. (2015): Mystery shoppers: an evaluation of their use in monitoring performance. In: *The TQM Journal* 27 (6), S. 705–715. DOI: 10.1108/TQM-04-2015-0052.

- Eichfelder, S.; Schorn, M.* (2012): Tax Compliance Costs: A Business Administration Perspective. In: Michael Schorn (Hg.): Der Einfluss der Akteure auf die Bürokratiekostenhöhe und die Determinanten ihres Verhaltens. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 5), S. 52–83.
- European Commission (2018): Digital Public Services. Digital Economy and Society Index Report 2018. Brussels, zuletzt geprüft am 16.09.2018.
- Fath-Allah, A. et al.* (2014): E-Government Maturity Models: A Comparative Study. In: *International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA)* 5 (3), S. 71–91. DOI: 10.5121/ijsea.2014.5306.
- Fietkiewicz, K. J.; Mainka, A.; Stock, W. G.* (2017): eGovernment in cities of the knowledge society. An empirical investigation of Smart Cities' governmental websites. In: *Government Information Quarterly* 34 (1), S. 75–83. DOI: 10.1016/j.giq.2016.08.003.
- Freeman, R. E.* (2010): Strategic Management. A Stakeholder Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2015): Strategie Digitale Verwaltung der FHH bis 2020. Hamburg.
- Friedrich, W.; Krantz, H.; Schorn, M.* (2000): Abbau bürokratischer Hemmnisse bei Existenzgründungen und -übernahmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.
- Fromm, J. et al.* (2015): Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS). Berlin.
- GK FIM (2014): Handbuch LeiKa-plus. Version 1.3, zuletzt geprüft am 30.10.2018.
- Global Entrepreneurship Research Association (2018): Global Entrepreneurship Monitor. Global Report 2017/18. London.
- Gottschalk, P.* (2009): Maturity levels for interoperability in digital government. In: *Government Information Quarterly* 26 (1), S. 75–81. DOI: 10.1016/j.giq.2008.03.003.
- Heeks, R.* (2006): Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment: University of Manchester (iGovernment Working Paper Series, 18).
- Herrmann, M.; Stöber, K.* (2017): Das Onlinezugangsgesetz des Bundes. Wie der Gang zum Amt überflüssig werden soll. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* (19), S. 1401–1407.
- Heuermann, R.* (2018): Handlungsempfehlungen. In: Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer (Hg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Heuermann, R.; Tomenendal, M.; Jürgens, C.* (2018): Wirkungen und Erfolge der Digitalisierung. In: Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer (Hg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 215–275.

- Hiller, J. S.; Bélanger, F. (2001): Privacy Strategies for Electronic Government. In: Mark A. Abramson und Grady Means (Hg.): E-Government 2001. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, S. 162–198.
- Hogrebe, F. (2010): Dienstebasierte Informationssysteme im öffentlichen Sektor. Ein Gestaltungsorientierter Ansatz zur elektronischen Verfahrensabwicklung von G2B-eServices. Universität Hamburg.
- Hogrebe, F.; Blinn, N.; Nüttgens, M. (2009): Benchmarkingstudie „Kommunale Online-Dienstleistungen“: Der Mystery-User Ansatz zur Identifikation der Reifegrade von Internet-Portalen am Beispiel deutscher Kommunen. In: Hans Robert Hansen, Dimitris Karagiannis und Hans-Georg Fill (Hg.): Business Services: Konzepte, Technologien, Anwendungen. 9. Internationale Tagung Wirtschaftsinformatik. Band 2. Wien, 25. – 27. Februar 2009. Wien: Österreichische Computer Gesellschaft, S. 605–614.
- Holzer, M.; Zheng, Y.; Manoharan, A.; Shark, A. (2014): Digital Governance in Municipalities Worldwide (2013-14). Newark: National Center for Public Performance.
- Homburg, C.; Giering, A. (1996): Konzeptualisierung und Operationalisierung komplexer Konstrukte. Ein Leitfaden für die Marketingforschung. In: *Marketing ZfP* 18 (1), S. 5–24.
- Jeong, H. (2018): E-Government in Düsseldorf. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf – Abteilung für Informationswissenschaft. Düsseldorf.
- Kenny, G. (2012): From the stakeholder viewpoint: designing measurable objectives. In: *Journal of Business Strategy* 33 (6), S. 40–46. DOI: 10.1108/02756661211281507.
- Layne, K.; Lee, J. (2001): Developing fully functional E-government: A four stage model. In: *Government Information Quarterly* 18 (2), S. 122–136.
- Lee, J. (2010): 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. In: *Government Information Quarterly* 27 (3), S. 220–230. DOI: 10.1016/j.giq.2009.12.009.
- March, J. G.; Sutton, R. I. (1997): Organizational Performance as a Dependent Variable. In: *Organization Science* 8 (6), S. 698–706.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2018): Gewerbe NRW. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://gewerbe.nrw/menue/ueber-uns>, zuletzt geprüft am 02.08.2018.
- Mintzberg, H. (1994): The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: Prentice Hall.
- Mitchell, R. K.; Agle, B. R.; Wood, D. J. (1997): Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. In: *Academy of Management Review* 22 (4), S. 853–886. DOI: 10.5465/AMR.1997.9711022105.
- Moon, M. J. (2002): The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? In: *Public Administration Review* 62 (4), S. 424–433.
- Opiela, N.; Tiemann, J.; Gumz, J. D.; Goldacker, G.; Thapa, B. (2019): Deutschland-Index der Digitalisierung 2019. Berlin: Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS).
- Röttger, M.; Stock, W. G. (2003): Die mittlere Güte von Navigationssystemen. In: *Information – Wissenschaft und Praxis* 54, S. 401–404.

- Schorn, M.* (2012): Ein Modell zur Bürokratiekostenintensität von Verwaltungsvorschriften. In: Michael Schorn (Hg.): Der Einfluss der Akteure auf die Bürokratiekostenhöhe und die Determinanten ihres Verhaltens. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 5), S. 129–162.
- Schorn, M.; Eichfelder, S.* (2012): Bürokratiekosten durch Verwaltungshandeln: Eine empirische Untersuchung. In: Michael Schorn (Hg.): Der Einfluss der Akteure auf die Bürokratiekostenhöhe und die Determinanten ihres Verhaltens. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 5), S. 84–128.
- Schorn, M.; Lechner, S.; Bizer, K.; Richter, M.* (2009): SKM 2.0. Von der Messung zur Entlastung. Unter Mitarbeit von Ulrich Naujokat, Silke Schröder und Roland Wirth. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 3).
- Siegfried, T.; Schumacher, H.* (2016): Sparen mit E-Government. Ergebnisse des Projekts Negativliste. Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (Vitako). Berlin.
- Sternberg, R. et al.* (2018): Global Entrepreneurship Monitor. Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich. Länderbericht Deutschland 2017/18. RKW Kompetenzzentrum. Eschborn.
- Stocksmeier, D.; Hunnius, S.* (2018): OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes. Jinit[AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.
- Tinholt, D.; Pallaro, F.; Noci, G.; Linden, N. van der; Groeneveld, A.; Enzerink, S. et al.* (2017): eGovernment Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe. Volume 2. Luxembourg: EU Publications Office.
- Wilson, A. M.* (1998): The role of mystery shopping in the measurement of service performance. In: *Managing Service Quality: An International Journal* 8 (6), S. 414–420. DOI: 10.1108/09604529810235123.

Menschen. Unternehmen. Zukunft.

Das RKW Kompetenzzentrum unterstützt kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland dabei, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und zu halten. In der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Wirtschaft werden praxisnahe Empfehlungen und Lösungen zu den Themen Fachkräftesicherung, Innovation sowie Gründung entwickelt.

Das RKW Kompetenzzentrum ist eine bundesweit aktive, gemeinnützige Einrichtung des RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrums der Deutschen Wirtschaft e. V.

www.rkw-kompetenzzentrum.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages