

07.07.17

Beschluss

des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

COM(2017) 256 final

Der Bundesrat hat in seiner 959. Sitzung am 7. Juli 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich Ansätze, die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren weiter voranzubringen und den Zugang zu Informationen, Verfahren und Hilfsdiensten zu verbessern.

Er stimmt mit der Kommission darin überein, dass der verbesserte Zugang zu Informationen, Verwaltungsverfahren und Hilfs- und Problemlösungsdiensten über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Vertiefung des Binnenmarktes leisten kann.

2. Der Bundesrat bewertet den Verordnungsvorschlag im Hinblick auf das in Artikel 5 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip als kritisch und sieht ihn in wesentlichen Teilen als nicht von der unionsrechtlichen Regelungskompetenz gedeckt an. Der Verordnungsvorschlag legt den Mitgliedstaaten neben um-

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 7. Juli 2017, BR-Drucksache 438/17 (Beschluss)

fangreichen elektronischen Informationspflichten (Artikel 4) zugleich die rechtliche Verpflichtung zur Digitalisierung bestimmter Verwaltungsverfahren (Artikel 5 Absatz 2 und 3 in Verbindung mit Anhang II) auf. Damit greift er sowohl in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten als auch in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Der Eingriff betrifft Regelungsbereiche, für die keine vertraglich ausdrücklich zugewiesene Unionszuständigkeit besteht. Dies gilt insbesondere für das Personenstands-, Melde- und Passrecht sowie das Renten-, Sozial- und Sozialversicherungsrecht, auf die sich allein 9 der 13 im Anhang II des Verordnungsvorschlags aufgeführten Verfahren beziehen. Die Digitalisierung der Verfahren stellt sich hier gleichsam als Annex zur organisations- und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung dieser Regelungsbereiche dar. Artikel 21 Absatz 2, Artikel 48 und 114 Absatz 1 AEUV stellen insoweit keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag dar, denn sie sind nicht geeignet, die Organisations- und Verfahrenshoheit der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung der Verwaltung und des Verwaltungsverfahrens einzuschränken. Schließlich beschränken sich die Ausführungen des Verordnungsvorschlags zur Subsidiarität auf die den Mitgliedstaaten auferlegten Informationspflichten und lassen die verfahrensbezogenen Digitalisierungspflichten unerwähnt. Sie tragen daher den Verordnungsvorschlag, soweit es die Pflicht zur Einführung vollständig digitalisierter Verfahren betrifft, gleichfalls nicht.

3. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass durch die vorgeschlagene Verordnung vielfältige Anpassungen der bereits bestehenden Systeme zu Informationen der Öffentlichkeit, zu Verfahrenshandlungen und zu Informationserteilungen erforderlich sind. Für das zentrale Zugangstor der Kommission ist ein Lebenslagen-Modell vorgesehen, das zum Beispiel ein Unternehmen von der Gründung bis zur Schließung bedienen soll. Die Verfahrensbeschreibungen müssen einem bestimmten Muster folgen, bei dem gleiche Verfahren neben der Landessprache in einer Amtssprache der Union beschrieben aus dem Zugangstor abrufbar sind. Die Verfahrensbeschreibungen müssen europaweit über ein Identitätsmerkmal verknüpft sein und streng formalisiert erfasst werden. Dieses Muster ist nach erster Sichtung an den in Deutschland verwendeten Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa-Standard) anlehnbar. Um das europaweite Zugangstor zu bedienen, muss ein Datenaustauschverfahren vereinbart werden, das LeiKa berücksichtigt. Die LeiKa-Inhalte müssen auch in einer EU-Amtssprache,

sinnvollerweise Englisch, angeboten werden. Noch zu klären ist, in welcher Weise der in Deutschland vorgesehene Verbund der Verwaltungsportale dazu beitragen kann, die Anforderungen der vorgeschlagenen Verordnung zu erfüllen.

4. Der Bundesrat mahnt an, dass die vorgesehene Bereitstellung von Informationen auf nationalen Webseiten in einer weiteren Amtssprache der Union, zusätzlich zur Landessprache, in einem angemessenen Umfang, verhältnismäßig in Aufwand und Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, ausgestaltet werden muss. Die notwendigen Übersetzungen von Informationen auf nationalen Webseiten sollten dabei zur Gänze aus dem Gesamthaushalt der EU finanziert werden und nicht lediglich - wie vorgeschlagen - beschränkt auf eine nicht näher definierte "Höchstmenge je Mitgliedstaat". Kosten, die nicht durch den EU-Haushalt getragen werden, sollten jedenfalls durch den Bund übernommen werden.
5. Der Bundesrat hat zudem ganz erhebliche Zweifel, ob die angegebenen Kosten für die Durchführung der Verordnung (109 Millionen Euro an Erstinvestitionskosten und etwa acht Millionen Euro an jährlichen laufenden Kosten) ausreichend bemessen sind. Angesichts der vorgesehenen weitreichenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Informationen und Online-Verfahren, die über das zentrale Zugangstor leicht auffindbar sein sollen, erscheint diese Kostenschätzung als viel zu optimistisch.
6. Die vorgeschlagene Verordnung erfordert auch die flächendeckende Bereitstellung von bestimmten Online-Diensten, zum Beispiel Beantragung einer Geburtsurkunde, Beantragung von Sozialleistungen, Meldung einer Adressenänderung oder Zulassung eines Kraftfahrzeuges. Diese Online-Dienste sind allenfalls teilweise verfügbar. Zur Umsetzung bedarf es unter Umständen neuer gesetzlicher Regelungen. Hieraus entstehen nicht genau kalkulierbare Kosten, selbst bei einem zentralen Lösungsansatz. Ein Portalverbund kann dabei auch nur existierende Lösungen referenzieren, bietet aber keine Lösung für das europaweite Zugangstor.

7. Die Behörden werden durch die vorgeschlagene Verordnung auch verpflichtet, Zugang zu Hilfs- und Problemlösungen bereitzustellen, etwa einheitliche Ansprechpartner. Im Rahmen der 2013 in Kraft getretenen überarbeiteten Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-Dienstleistungsrichtlinie), die einen vergleichbaren Kontext hat, wurde im Vorfeld der Bedarf der EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Einschätzung des Bundesrates deutlich überschätzt. Es ist daher zweifelhaft, ob die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Verpflichtungen für einen Zugang zu Hilfs- und Problemlösungen dem tatsächlichen Bedarf seitens der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen entsprechen.

Zum Verordnungsvorschlag im Einzelnen

8. Zu den Verordnungsinhalten sind im Einzelnen die folgenden Gesichtspunkte von der Bundesregierung und von der EU zu berücksichtigen:

Zu Artikel 4 - Zugang zu Informationen - und Artikel 7 bis 9

Die in Artikel 4 und Artikel 7 bis 9 des Verordnungsvorschlags dargestellten Informationen sollten zumeist zentral vom Bund sowie zentral von den Ländern über die Bürger- und Informationsservices und den geplanten Portalverbund in das zentrale Zugangstor eingestellt werden.

Zu Artikel 5 - Zugang zu Verfahren in Verbindung mit Anhang II

Nach Artikel 5 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle Nutzerinnen und Nutzer die im Anhang II aufgeführten Verfahren grundsätzlich vollständig online abwickeln können. Damit werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verfahren zu "digitalisieren", die teilweise bisher möglicherweise aus guten Gründen nicht online abgewickelt werden konnten (beispielsweise Passerteilungen, Aushändigung von Geburtsurkunden). Die Regelung des Artikels 5 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags ist deshalb zu erweitern.

Der Bundesrat geht im Weiteren davon aus, dass nach Inhalt und Zielrichtung die in Artikel 5 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang II des Verordnungsvorschlags aufgeführte "Registrierung der Geschäftstätigkeit" nicht das Verfahren zur Anmeldung von Eintragungen in das Handelsregister betrifft. Zum Teil fallen die Eintragungen unmittelbar unter den Wortlaut des in Anhang II

des Verordnungsvorschlags genannten Ausnahmetatbestandes (Verfahren betreffend die Gründung von Gesellschaften oder Unternehmen im Sinne von Artikel 54 AEUV). Im Übrigen erfolgen die Eintragungen in das Handelsregister - auch bei einzelkaufmännischen Unternehmen - nicht zum Zweck einer allgemeinen Registrierung der Geschäftstätigkeit als erforderliche Voraussetzung für die Aufnahme der Unternehmenstätigkeit (vergleiche §§ 1, 2 und 7 des Handelsgesetzbuchs), so dass das im Anhang II des Verordnungsvorschlags formulierte "Erwartete Ergebnis" durch Eintragungen im Handelsregister nicht erreicht werden kann. Das Handelsregister dient vielmehr der Offenbarung von Tatsachen und Rechtsverhältnissen der Kaufleute und Handelsgesellschaften, die für den Rechtsverkehr von wesentlicher Bedeutung sind.

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf der Beratungen über den Verordnungsvorschlag auf eine entsprechende Klarstellung hinzuwirken, etwa durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Ausnahme für Handels- und Gesellschaftsregister. Dem europäischen Recht sind diese Begrifflichkeiten nicht fremd (vergleiche Artikel 3 Absatz 1 der Publizitäts-Richtlinie vom 16. September 2009 - Richtlinie 2009/101/EG).

Zu Artikel 8 - Qualität der Informationen über Verfahren

Nach Artikel 8 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 1 des Verordnungsvorschlags sind viele Erklärungen mindestens in einer Amtssprache der Union zusätzlich zur Landessprache zu verfassen. Dies betrifft auch die kommunale Ebene. Es ist zweifelhaft, ob jede Gemeinde hierzu in der Lage sein dürfte. Derlei Informationen sollten vom Bund bereitgestellt werden.

Zu Artikel 10 - Qualitätsanforderungen in Bezug auf Online-Verfahren

Die Auswirkungen von Artikel 10 des Verordnungsvorschlags sind unklar, weil nicht erkennbar ist, ob diesem ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt, denn entweder sind die Mitgliedstaaten aufgrund ihres nationalen Rechts oder aufgrund von EU-(determiniertem) Recht zur Einhaltung von Fristen gezwungen; Fristen werden durch den vorliegenden Verordnungsvorschlag nicht begründet.

Außerdem widersprechen sich Buchstabe a und b, da nach Buchstabe a Fristen eingehalten werden müssen, Buchstabe b aber davon ausgeht, dass Fristen nicht eingehalten werden. Artikel 10 des Verordnungsvorschlags sollte daher überarbeitet werden.

Zu Artikel 11 - Grenzüberschreitender Zugang zu Online-Verfahren

Zu der Regelung des Artikels 11 des Verordnungsvorschlags wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, auf ihre Kosten die Verfahrenserläuterungen in einer Amtssprache der EU, die nicht der Landessprache entspricht, zentral zu erstellen, soweit nicht die EU nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags die Kosten trägt.

Zu Artikel 12 - Grenzüberschreitender Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden

Soweit es das nach Artikel 12 des Verordnungsvorschlags vorgesehene "technische System" zum Zwecke des Austauschs von Nachweisen für die in Anhang II des Verordnungsvorschlags aufgeführten Online-Verfahren und die weiteren aufgeführten Verfahren zum elektronischen Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten betrifft, wird darauf hingewiesen, dass, ungeachtet der Frage der technischen Umsetzung, die Verlagerung der Zuständigkeit zu deutlichen Änderungen führen wird. Handelt es sich bei der Vorlage von Nachweisen in personenstandsrechtlichen sowie pass- und melderechtlichen Verfahren derzeit um eine Bringschuld der Antragstellerinnen und Antragsteller, ergibt sich durch den vorgesehenen elektronischen Austausch von Nachweisen zwischen Behörden eine Aufgabenverlagerung auf die Behörden, was dort einen erheblichen Mehraufwand bedeuten könnte. Dies wird bei anderen Verfahren ähnlich sein. Das Prinzip Nachweiseinholung durch die Behörde anstatt durch die Bürgerinnen und Bürger ist auch aus Sicht des Datenschutzes von Bedeutung.

Zu Artikel 14 - Qualitätsüberwachung

Der Bundesrat stellt fest, dass die in Artikel 14 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Qualitätsüberwachung durch nationale Koordinatoren und die Kommission gegen die durch Artikel 83 fortfolgend des Grundgesetzes vorgegebenen Verwaltungszuständigkeiten und das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung verstößt.

Zu Artikel 24 - Nationale Koordinatoren

Ein nationaler Koordinator wird die Umsetzung im föderalen System von Deutschland nur schwierig sicherstellen können (Artikel 24 Absatz 1 Satz 2

Buchstabe d des Verordnungsvorschlags). Die Worte "stellen sicher" sind durch die Worte "wirken darauf hin" zu ersetzen.

Zu Artikel 32 - Binnenmarkt-Informationssystem

Artikel 32 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags enthält mit dem Zitat des Artikels 11 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags ein unzutreffendes Zitat. Gemeint ist wohl Artikel 12 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags.

Zu Artikel 37 - Inkrafttreten

Der Bundesrat hält die in Artikel 37 Satz 2 des Verordnungsvorschlags genannte Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung für den Geltungszeitpunkt der dort genannten Bestimmungen, insbesondere der Artikel 2 und 4 bis 11 des Verordnungsvorschlags, für unzureichend, um die festgelegten Rechtspflichten zu erfüllen. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die föderale Staatsstruktur Deutschlands, die Organisations- und Verfahrenszuständigkeiten der regionalen und lokalen staatlichen Ebene für die Mehrzahl der im Anhang II des Verordnungsvorschlags genannten Verfahren und den daraus resultierenden technisch-organisatorischen und rechtlichen Abstimmungs- und Entwicklungsaufwand. Er erachtet einen Umsetzungszeitraum von nicht unter vier Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung für die Umsetzung der in Artikel 37 Absatz 2 genannten Bestimmungen für erforderlich.

Weiteres

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Digitalisierung derjenigen Verfahren, für deren Vollzug sie nicht ohnehin künftig zuständig sein wird, die Länder umfassend einzubinden.

Direktzuleitung der Stellungnahme

10. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.