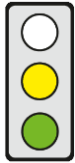


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Bürger und Unternehmen sollen ihre Rechte, die aus den Grundfreiheiten folgen, leichter wahrnehmen können.

Betroffene: Bürger und Unternehmen; mitgliedstaatliche Behörden.



Pro: (1) Das vorgeschlagene Online-Portal („digitales Zugangstor“) stärkt den Binnenmarkt, denn die Wahrnehmung der Binnenmarktrechte wird bislang dadurch erschwert, dass Verwaltungsverfahren von EU-Ausländern oft nicht durchgeführt werden können.

(2) Die Pflicht zur vollständigen Online-Durchführung mitgliedstaatlicher Verwaltungsverfahren senkt für Nutzer grundsätzlich den Aufwand, wenn sie diese Verfahren durchführen.

Contra: Die Pflicht zur vollständigen Online-Durchführung sollte nur für solche Verfahren gelten, die die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nachweislich verbessern.

Die wichtigen Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

INHALT

Titel

Vorschlag COM (2017) 256 vom 02. Mai 2017 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

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Verordnung soll es Bürgern und Unternehmen erleichtern, ihre aus den EU-Grundfreiheiten – Warenverkehrsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit – folgenden Rechte (im Folgenden: „Binnenmarktrechte“) wahrzunehmen.
- Hierzu wird ein Online-Portal errichtet, über das Bürger und Unternehmen Links finden, die für die Wahrnehmung von Binnenmarktrechten relevant sind (Art. 1 lit. a).
- Zudem soll die grenzüberschreitende Durchführung von mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren erleichtert werden (Art. 1 lit. b).

► Online-Portal („Zentrales digitales Zugangstor“)

- Die Kommission und die Mitgliedstaaten richten ein Online-Portal („Zugangstor“) ein, das Bürger und Unternehmen („Nutzer“) zu Webseiten der Mitgliedstaaten und der EU weiterleitet (Art. 2 Abs. 1, Art. 18), auf denen die Nutzer Folgendes finden:
 - Informationen zu „binnenmarktrelevantem Recht“ (Art. 4 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 lit. a).
 - Dies ist das gesamte mitgliedstaatliche und EU-Recht, das für Nutzer relevant ist, wenn sie in [durch die Verordnung festgelegten Situationen](#) im EU-Ausland ihre Binnenmarktrechte ausüben (Art. 2 Abs. 2 lit. a i.V.m. Anhang I).
 - Beispiele sind Vorschriften zur Ausweispflicht bei EU-Reisen – auch für Drittstaatsangehörige – geforderte Berufsqualifikationen bei der Arbeitsaufnahme, Verbraucherschutzvorschriften für den Betrieb eines Online-Shops und Verfahren zur Mehrwertsteuerregistrierung eines Unternehmens (Anhang I).
 - Informationen zu „binnenmarktrelevanten Verwaltungsverfahren“ (Art. 4 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit. b).
 - Dies sind alle mitgliedstaatlichen und EU-Verwaltungsverfahren, die Bürger oder Unternehmen durchführen müssen, wenn sie in [durch die Verordnung festgelegten Situationen](#) ihre Binnenmarktrechte wahrnehmen (Art. 2 Abs. 2 lit. b i.V.m. Anhang I).
 - Beispiele sind eine Wohnsitzanmeldung oder die Anerkennung einer im EU-Ausland erworbenen Ausbildung (vgl. Anhang I).
 - Links zu binnenmarktrelevanten Verwaltungsverfahren, sofern eine Online-Durchführung möglich ist (Art. 2 Abs. 2 lit. b).
 - Informationen und Links zu „Online-Hilfsdiensten“ (Art. 4 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 lit. c).
 - Dies sind die [in der Verordnung festgelegten Online-Portale](#) der Mitgliedstaaten und der EU, die Hilfe bei der Wahrnehmung von Binnenmarktrechten bieten (Art. 2 Abs. 2 lit. c i.V.m. Anhang III).
 - Beispiele sind die einheitlichen Ansprechpartner der Mitgliedstaaten für grenzüberschreitend tätige Dienstleister und die Online-Plattform der Kommission zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern im Online-Handel (Anhang III).

- Das Zugangstor enthält eine Suchmaschine, um den jeweils passenden Online-Hilfsdienst zu finden (Art. 17).
- Das Zugangstor wird in das bestehende Online-Informationsportal „[Ihr Europa](#)“ integriert.
- ▶ **Anforderungen an die über das Zugangstor zugänglichen Informationen**
 - Die über das Zugangstor zugänglichen Informationen auf den Webseiten der Mitgliedstaaten müssen in mindestens einer EU-Amtssprache, die nicht Landessprache des jeweiligen Mitgliedstaats ist, verfügbar sein (Art. 7 Abs. 2, 8 Abs. 3, 9 Abs. 2).
 - Die Informationen über das binnenmarktrelevante Recht müssen zudem insbesondere (Art. 7 Abs. 1)
 - umfassend, genau und notwendig für die Ausübung der Binnenmarktrechte sein (Art. 7 Abs. 1 lit. a) und
 - immer auf dem neuesten Stand sein (Art. 7 Abs. 1 lit. g).
 - Bevor Nutzer ein binnenmarktrelevantes Online-Verwaltungsverfahren einleiten, müssen ihnen insbesondere folgende Information gegeben werden (Art. 8 Abs. 1):
 - mögliche Rechtsbehelfe bei Streitigkeiten (Art. 8 Abs. 1 lit. d),
 - ggf. anfallende Gebühren und die zulässigen Online-Zahlungsarten (Art. 8 Abs. 1 lit. e),
 - die für das Verfahren voraussichtlich erforderliche Zeit und relevante Fristen (Art. 8 Abs. 1 lit. f) sowie
 - die Sprachen, in denen das Verfahren durchgeführt werden kann (Art. 8 Abs. 1 lit. g).
 - Bevor Nutzer die Leistung eines Hilfsdienstes in Anspruch nehmen, müssen ihnen insbesondere folgende Informationen gegeben werden (Art. 9 Abs. 1):
 - Art, Zweck und zu erwartendes Ergebnis der Inanspruchnahme des Dienstes – bspw. die Erteilung bzw. Versagung einer Gewerbeerlaubnis – (Art. 9 Abs. 1 lit. a),
 - ggf. anfallende Gebühren und die zulässigen Online-Zahlungsarten (Art. 9 Abs. 1 lit. c),
 - die voraussichtlich erforderliche oder durchschnittliche Antwortzeit des Dienstes (Art. 9 Abs. 1 lit. d) und
 - die Sprachen, in denen der Dienst in Anspruch genommen werden kann (Art. 9 Abs. 1 lit. e).
- ▶ **Diskriminierungsverbot für bestehende binnenmarktrelevante Online-Verwaltungsverfahren**
 - Wenn ein Mitgliedstaat es inländischen Nutzern ermöglicht, ein binnenmarktrelevantes Verwaltungsfahren online abzuwickeln, muss er dies Nutzern aus dem EU-Ausland in gleichem Umfang ermöglichen (Art. 5 Abs. 1, 11 Abs. 2). Das heißt insbesondere:
 - Anweisungen zur Durchführung des Verfahrens müssen in mindestens einer EU-Amtssprache, die nicht Landessprache des jeweiligen Mitgliedstaats ist, verfügbar sein (Art. 11 Abs. 1 lit. a).
 - Es dürfen keine digitalen Formblätter verwendet werden, die nur bestimmte nationale Datenformate – etwa ausschließlich inländische Postleitzahlen – zulassen (Art. 11 Abs. 1 lit. b).
 - Die Nutzer müssen die Möglichkeit haben,
 - sich elektronisch auszuweisen und Unterlagen elektronisch zu unterzeichnen (Art. 11 Abs. 1 lit. c),
 - Nachweise in elektronischem Format einzureichen (Art. 11 Abs. 1 lit. d).
- ▶ **Vollständige Online-Durchführung bestimmter Verwaltungsverfahren**
 - [13 in der Verordnung festgelegte mitgliedstaatliche Verwaltungsverfahren](#) müssen vollständig online durchgeführt werden können, d.h., jeder Verfahrensschritt muss elektronisch erfolgen können (Art. 5 Abs. 2, 3 i.V.m. Anhang II).
 - Dies gilt nicht, wenn der Verfahrenszweck – etwa die Erhebung biometrischer Daten bei der Beantragung eines Reisepasses – nur durch körperliche Anwesenheit der Nutzer bei der Behörde erreicht werden kann. Die körperliche Anwesenheit muss jedoch auf das „unbedingt notwendige“ Maß beschränkt sein (Art. 5 Abs. 4).
 - Zu den 13 Verfahren zählen bspw. (Anhang II)
 - die Ausstellung eines Ausweises, eines Reisepasses oder einer Geburtsurkunde,
 - die Zulassung eines KfZ und
 - die Registrierung eines Arbeitgebers bei den Sozialversicherungsträgern.
- ▶ **Grundsatz der einmaligen Erfassung für Online-Verwaltungsverfahren**
 - Die Kommission richtet ein System ein, über das die Nachweise, die in den von der Verordnung bestimmten Online-Verwaltungsverfahren zu erbringen sind, EU-weit zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden elektronisch ausgetauscht werden können (im Folgenden „Austauschsystem“, Art. 12 Abs. 1). Dies gilt für
 - die 13 vollständig online durchzuführenden Verfahren (Anhang II) und
 - Online-Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit folgenden EU-Richtlinien:
 - Dienstleistungsrichtlinie (2005/36/EG)
 - Richtlinie zur Anerkennung im EU-Ausland erworbener Berufsqualifikationen (2005/36/EG)
 - Richtlinien zur EU-weiten Vergabe öffentlicher Aufträge (2014/24/EU und 2014/25/EU).
 - Die den Nachweis benötigende Behörde muss den Nachweis über das Austauschsystem bei der ausstellenden Behörde anfordern, sofern der Nachweispflichtige dies verlangt (Art. 12 Abs. 4).
 - Die ausstellende Behörde ist verpflichtet, den angeforderten Nachweis elektronisch zu übermitteln, sofern sie ihn auch im Inland elektronisch ausstellt (Art. 12 Abs. 5).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Ein EU-weit zentraler Zugang zu Informationen und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten und der EU kann nur auf EU-Ebene ausreichend umgesetzt werden. Bereits bestehende Instrumente zur EU-weiten Bereitstellung von Informationen und Hilfsdienste sind EU-weit nicht ausreichend vernetzt. Mangels verbindlicher EU-Vorschriften gibt es zudem keine einheitlichen Qualitätsstandards für binnenmarktrelevante Informationen und Verwaltungsverfahren. Ein grenzüberschreitendes Handeln auf EU-Ebene senkt die Transaktionskosten grenzüberschreitender Aktivitäten am wirkungsvollsten.

Politischer Kontext

Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets zur Stärkung des Binnenmarkts. Dieses enthält zudem einen Verordnungsvorschlag für ein Ermittlungsinstrument für den Binnenmarkt [COM(2017) 257; siehe [cepAnalyse](#)], das es der Kommission ermöglicht, Unternehmen zur Herausgabe von Informationen zu verpflichten, sowie einen Aktionsplan zur stärkeren Nutzung des SOLVIT-Systems [COM(2017) 255], welches in Konflikten zwischen mitgliedstaatlichen Behörden über die Anwendung von EU-Recht vermittelt.

Stand der Gesetzgebung

02.05.2017	Annahme durch Kommission
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt
Offen	Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: Marlene Mizzi (S&D-Fraktion)
Bundesministerien:	Inneres (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Inneres (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 21 Abs. 2 AEUV (Freizügigkeit) Art. 48 AEUV (Sozialen Sicherheit) Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das vorgeschlagene **digitale Zugangstor** erleichtert Bürgern und Unternehmen die Wahrnehmung ihrer Binnenmarktrechte und **stärkt den Binnenmarkt. Denn die Wahrnehmung der Binnenmarktrechte wird bislang dadurch erschwert, dass** sich Verwaltungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden, Links zu online durchführbaren nationalen Verwaltungsverfahren schwer zu finden sind oder solche **Verwaltungsverfahren von EU-Ausländern oft nicht durchgeführt werden können**, da sie nur in einer Sprache verfügbar sind oder die Eingabe EU-ausländischer Datenformate nicht möglich ist.

Auch das erleichterte Auffinden von binnenmarktrelevantem Recht stärkt den Binnenmarkt. Denn nach wie vor existieren verschiedene mitgliedstaatliche Vorschriften – etwa Arbeitsrechts- oder Steuerrechtsvorschriften –, die europäische Unternehmen kennen müssen, wenn sie z.B. eine Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat eröffnen möchten. Auch Bürger müssen mitgliedstaatliche Vorschriften berücksichtigen, wenn sie etwa im EU-Ausland arbeiten oder einkaufen wollen. Das Zugangstor, über das Unternehmen und Bürger solche Informationen finden können, senkt in solchen Fällen die Kosten der Informationsbeschaffung. Binnenmarktrechte können zum einen auch dadurch leichter in Anspruch genommen werden. Zum anderen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen und Bürger die mitgliedstaatlichen Vorschriften im EU-Ausland einhalten, wenn sie diese leichter herausfinden können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Es ist sachgerecht, dass das Zugangstor in das Informationsportal „Ihr Europa“ integriert wird, da dort bereits ähnliche Informationen und Links – allerdings nicht vollständig für alle Mitgliedstaaten – zusammengestellt sind.

Dass Informationen zu mitgliedstaatlichem binnenmarktrelevantem Recht und Anweisungen zur Durchführung mitgliedstaatlicher Online-Verfahrens neben der Amtssprache des Mitgliedstaates in einer weiteren EU-Amtssprache verfügbar sein müssen, vereinfacht für EU-Ausländer zwar die Nutzung solcher Leistungen. Diese zweite Amtssprache sollte aber EU-weit Englisch sein, sofern dies nicht die Amtssprache des Mitgliedstaates ist. Denn Englisch ist mit weitem Abstand die Sprache, die die meisten EU-Bürger verstehen [SWD(2017) 212, S. 4].

Die Pflicht zur vollständigen Online-Durchführung von 13 mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren senkt für die Nutzer grundsätzlich den Aufwand, wenn sie diese Verfahren durchführen. **Allerdings** kann sie bei Behörden zu großen Umstellungskosten führen. Daher **sollte sie nur für solche Verfahren gelten, die die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nachweislich verbessern**. Fraglich ist etwa, ob die vorgeschlagene Online-Beantragung von Pässen tatsächlich zur Verbesserung des Binnenmarktes beitragen würde.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Kommissionsvorschlag ist grundsätzlich kompetenzgemäß: Die EU ist befugt, Vorschriften zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Vorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 114 Abs. 1 Satz 2 AEUV) – d.h. zur Erleichterung der Wahrnehmung der Grundfreiheiten – zu erlassen. Eigene Kompetenznormen gelten für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 48 Satz 1 HS. 1 AEUV) und für die Freizügigkeit im Allgemeinen (Art. 21 Abs. 2 AEUV). Diese Vorschriften erlauben der EU auch, Vorgaben für mitgliedstaatliche Verwaltungsverfahren zu machen, solange die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Verwaltungsverfahren nicht verletzt wird. Dies ist bei der vorgeschlagenen Verordnung der Fall, da sie nur die Art und Weise der Durchführung mitgliedstaatlicher Verwaltungsverfahren betrifft, die Durchführung selbst aber weiterhin den Mitgliedstaaten obliegt.

Die Maßnahmen der Verordnung erleichtern Bürgern und Unternehmen grenzüberschreitende Tätigkeiten innerhalb der EU und damit die Wahrnehmung von Rechten, die aus den Grundfreiheiten oder der allgemeinen Freizügigkeit folgen. Für welche Tätigkeiten dies im Einzelnen der Fall ist, legt die Verordnung abschließend fest (Anhänge I und II). Die danach erfassten Tätigkeiten, zu denen Informationen online verfügbar gemacht werden müssen, und die Verwaltungsverfahren, die digitalisiert werden müssen, haben einen starken Bezug zur Wahrnehmung der Grundfreiheiten und der allgemeinen Freizügigkeit und sind daher von den genannten Kompetenzen erfasst. Dies gilt lediglich nicht für Reisen Drittstaatsangehöriger innerhalb der EU, zu denen ebenfalls Informationen online verfügbar gemacht werden müssen. Denn von den Grundfreiheiten und der allgemeinen Freizügigkeit sind nur EU-Bürger, nicht aber Drittstaatsangehörige, geschützt. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, online Informationen zu Dokumenten bereitzustellen, die von Drittstaatsangehörigen bei Reisen innerhalb der EU verlangt werden, ist daher mangels Kompetenz rechtswidrig.

Subsidiarität

Die Subsidiarität ist gewahrt.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

EU-Maßnahmen müssen gegenüber den Mitgliedstaaten verhältnismäßig sein (Art. 5 Abs. 4 EUV i.V.m. Art. 5 Satz 5 Protokoll Nr. 2 zum AEUV), d.h. unter anderem, dass der für die Mitgliedstaaten entstehende Aufwand in angemessenem Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen der Maßnahme stehen muss.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Verwaltungsverfahren zur Ausstellung eines Personalausweises oder Passes vollständig online durchzuführen, ist unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, da sie mit sehr hohem Aufwand für die Mitgliedstaaten verbunden sein kann, die Ausübung der Freizügigkeit aber bestenfalls geringfügig erleichtert. Denn die Möglichkeit der Erlangung eines Ausweises oder Passes vom EU-Ausland aus betrifft nur Fälle, in denen von der Freizügigkeit bereits Gebrauch gemacht wurde, und spielt keine Rolle für die Vorbereitung und Durchführung grenzüberschreitender Aktivitäten im Binnenmarkt.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Das digitale Zugangstor stärkt den Binnenmarkt, denn die Wahrnehmung der Binnenmarktrechte wird bislang dadurch erschwert, dass Verwaltungsverfahren von EU-Ausländern oft nicht durchgeführt werden können. Die Pflicht zur vollständigen Online-Durchführung mitgliedstaatlicher Verwaltungsverfahren senkt für die Nutzer grundsätzlich den Aufwand. Allerdings sollte sie nur für solche Verfahren gelten, die die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nachweislich verbessern.