

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen vorantreiben.

Betroffene: Öffentliche Verwaltungen, Bürger und Unternehmen.



Pro: (1) Grenzübergreifende eGovernment-Dienste erleichtern die Mobilität der Bürger und die grenzübergreifende Tätigkeit von Unternehmen.

(2) Die nur einmalige Erfassung der Daten von Unternehmen und Bürgern fördert die Effizienz.

(3) Die Umstellung auf eine vollständig elektronische Auftragsvergabe fördert den grenzübergreifenden Wettbewerb.

(4) Ein Zentrales Digitales Zugangstor mit allen für grenzübergreifende Geschäftstätigkeiten notwendigen Informationen erleichtert es Unternehmen, im EU-Ausland tätig zu werden.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2016) 179 vom 19. April 2016: **EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020:** Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Kurzdarstellung

► Allgemeiner Hintergrund

- Die Kommission legte im Mai 2015 ihre Mitteilung „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“ [COM(2015) 192] vor. Die dritte Säule dieser Strategie behandelt die „Ausschöpfung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft“ (s. [cepAnalyse](#)).
- Im April 2016 legte die Kommission für die dritte Säule vier Mitteilungen zu folgenden Themen vor:
 - Digitalisierung der Industrie in der EU [COM(2016) 180; s. [cepAnalyse](#)],
 - Cloud-Initiative der EU [COM(2016) 178; s. [cepAnalyse](#)],
 - IKT-Normung für den digitalen Binnenmarkt [COM(2016) 176; [cepAnalyse](#) folgt] und
 - EU-Aktionsplan eGovernment [diese [cepAnalyse](#)].

► EU-Aktionsplan eGovernment 2016–2020: Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission können elektronische Behördendienste (eGovernment-Dienste) (S. 1)
 - Verwaltungsverfahren erleichtern,
 - die Qualität öffentlicher Dienstleistungen verbessern,
 - die Effizienz innerhalb öffentlicher Verwaltungen steigern sowie
 - den Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Bürger verringern.
- Die Kommission schlägt im Aktionsplan eine Reihe von zumeist nicht-legislativen Vorhaben vor und kündigt nur vereinzelt legislative Maßnahmen an.
- Ziel des Aktionsplans ist, dass alle öffentlichen Verwaltungen in der EU bis 2020 „grenzübergreifende, personalisierte, nutzerfreundliche (...) digitale öffentliche Dienste“ anbieten (S. 2). Dazu können laut Kommission über die im Aktionsplan angekündigten Vorhaben hinaus weitere „Maßnahmen“ erforderlich werden (S. 13).

► Grundsätze für legislative und nicht-legislative „Initiativen“ im Bereich eGovernment

Die Kommission will, dass generell bei neuen legislativen und nicht-legislativen „Initiativen“ der Mitgliedstaaten oder der EU im Bereich eGovernment folgende Grundsätze als Zielvorgabe beachtet werden (S. 3 f.):

- „Einmalige Erfassung“ (once only): Bürger und Unternehmen sollten den öffentlichen Verwaltungen Informationen nur einmal übermitteln müssen. Soweit datenschutzrechtlich zulässig, sollen Verwaltungen die Informationen mehrmals verwenden.
- „Standardmäßig digital“: Öffentliche Verwaltungen sollen ihre Dienste grundsätzlich digital anbieten, andere Kanäle jedoch auch beibehalten.
- „Inklusiv und barrierefrei“: Öffentliche Verwaltungen sollen ihre digitalen Dienste so anbieten, dass sie etwa auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.
- „Offen und transparent“: Öffentliche Verwaltungen sollen Daten und Informationen untereinander austauschen sowie Bürgern und Unternehmen Zugang zu und Kontrolle über ihre Daten gewähren.
- „Standardmäßig grenzübergreifend“: Öffentliche Verwaltungen sollen „einschlägige“ digitale Dienste zur Verhinderung einer Fragmentierung grenzübergreifend anbieten.

- „Standardmäßig interoperabel“: Digitale öffentliche Dienste sollen nahtlos grenzübergreifend und über organisatorische Ebenen hinweg erbracht werden können.
- „Vertrauenswürdig und sicher“: „Initiativen“ im Bereich eGovernment sollen über die „bloße Einhaltung des Rechtsrahmens zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre sowie der IT-Sicherheit hinausgehen“, um das Vertrauen und die Akzeptanz digitaler Dienste zu erhöhen.

► **„Modernisierung“ der öffentlichen Verwaltungen**

- Die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten sollen auf die bereits im EU-Recht vorgesehene elektronische Auftragsvergabe (eVergabe, u.a. Richtlinie 2014/24/EU; s. [cepAnalyse](#)) und auf die geplante Nutzung von Auftragsregistern umstellen. Unternehmen soll es möglich sein (S. 5 f.),
 - bis spätestens 2018 EU-weit an elektronischen öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen und
 - bis spätestens 2019 öffentlichen Verwaltungen Rechnungen elektronisch zu stellen.
- Die öffentlichen Verwaltungen sollen die Verbreitung der elektronischen Identifizierung (eID) sowie von Vertrauensdiensten – elektronische Dienste etwa zur Erstellung oder Überprüfung von elektronischen Signaturen (eSignature) – für elektronische Transaktionen (Verordnung (EU) Nr. 910/2014); s. [cepAnalyse](#)) beschleunigen (S. 5 f.).
- Finanzmittel aus der „Connecting Europe“-Fazilität – einem EU-Programm zur Förderung transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie – garantieren laut Kommission derzeit die Verfügbarkeit elektronischer Dienste wie eID und eSignature. Die Kommission will sich für eine Finanzierung auch nach Ende des Programms 2020 einsetzen. (S. 5 f.)
- Die Kommission will bis Ende 2016 den Europäischen Interoperabilitätsrahmen – ein nicht-legislatives Konzept für die Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen bei der Erbringung öffentlicher Dienste [Mitteilung COM(2010) 744, Anhang 2] – überarbeiten und dessen Anwendung durch die nationalen öffentlichen Verwaltungen fördern, um die Interoperabilität der digitalen öffentlichen Dienste in der EU zu verbessern (S. 6).
- Die Kommission selbst will u.a. (S. 6 f.)
 - ab 2018 eID und Vertrauensdienste sowie die elektronische Rechnungsstellung und ab 2019 elektronische Vergabeverfahren nutzen, um „standardmäßig digital“ zu handeln, und
 - schrittweise – und zunächst nur bei Lieferanten und Finanzhilfeprogrammen, etwa den EU-Regionalfonds, – den Grundsatz der einmaligen Erfassung anwenden.
- Die Kommission will die gemeinsame Nutzung von Cloud-, Daten- und Rechner-Infrastrukturen fördern. So will sie etwa die geplante Cloud-Infrastruktur für die Wissenschaft [COM(2016) 178; s. [cepAnalyse](#)] auch für öffentliche Verwaltungen öffnen (S. 7 f.).

► **Förderung der grenzübergreifenden Mobilität**

- Laut Kommission sind grenzübergreifende digitale öffentliche Dienste für das Funktionieren des Binnenmarkts „von entscheidender Bedeutung“ (S. 8).
- Die Kommission will 2016
 - einen Legislativvorschlag vorlegen, mit dem das einheitliche elektronische Verfahren zur Eintragung und Zahlung von Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden Online-Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern mit elektronischen Dienstleistungen auf denjenigen mit physischen Gütern ausgedehnt werden soll [COM(2015) 192; s. [cepAnalyse](#)] (S. 9 f.),
 - das „Europäische Justizportal“ zu einer zentralen Anlaufstelle ausbauen, die Informationen über die Justiz in der EU bereitstellt und den „Zugang zu Gerichtsverfahren“ in den Mitgliedstaaten erleichtert (S. 8 und 10).
- Die Kommission will bis 2017,
 - ein „Zentrales Digitales Zugangstor“ (Single Digital Gateway) schaffen, das (S. 8 f.)
 - auf bestehenden Portalen, Kontaktstellen und Netzen aufbaut,
 - alle für eine grenzübergreifende Geschäftstätigkeit erforderlichen Informationen bündelt und
 - die internetbasierte Durchführung wichtiger nationaler Verfahren ermöglicht
 - die Online-Eintragung in Unternehmensregister und die elektronische, auch grenzübergreifende Übermittlung von Dokumenten und Informationen an Unternehmensregister erleichtern (S. 9 f.) und
 - das „Europäische Portal zur beruflichen Mobilität“ (European Network of Employment Services, EURES) weiterentwickeln (S. 10 f.).
- Die Kommission will (S. 10 f.)
 - zwischen 2016 und 2018 die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung grenzübergreifender elektronischer Gesundheitsdienste (eHealth) unterstützen und
 - bis 2019 ein System für den elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten (Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI) zwischen Sozialversicherungsträgern aus 32 Ländern einrichten.
- Die Kommission will die bereits beschlossenen Vernetzungen der nationalen Unternehmensregister (Richtlinie 2012/17/EU) bis 2017 und der nationalen Insolvenzregister [Verordnung (EU) 2015/848, s. [cepAnalyse](#)] bis 2019 vorantreiben und diese Informationen auf dem „Europäischen Justizportal“ verfügbar machen (S. 8 ff.).

► Interaktion zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern sowie Unternehmen

- Die Kommission will bis 2019 prüfen, ob der Grundsatz der einmaligen Erfassung unter Wahrung des Datenschutzes und der Privatsphäre auch grenzübergreifend angewandt werden kann (S. 12).
- Durch die Nutzung von Geodaten, also Daten mit geographischer Zuordnung, können Unternehmen und Bürger neue Dienstleistungen erbringen. Auch für die Stadt-, Landnutzungs- und Verkehrsplanung sind solche Daten interessant. Die Kommission will daher zwischen 2016 und 2020 u.a. (S. 12)
 - Anwendungen für Endnutzer fördern und
 - den Einsatz und die Verbreitung der „Europäischen Geodateninfrastruktur“ (Infrastructure for Spatial Information in the European Community, INSPIRE) – einer Infrastruktur zur Vernetzung von Produzenten und Nutzern von Geodaten – beschleunigen.

Politischer Kontext

Die EU-Kommission betrachtet die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarkts als eine Priorität ihrer Amtszeit. Im Mai 2015 präsentierte sie dazu eine digitale Binnenmarktstrategie [COM(2015) 192, [cepAnalyse](#) zur Ausschöpfung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft]. Das Europäische Parlament und der Rat wollen noch 2016 eine Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen verabschieden [Vorschlag der Kommission COM(2012) 721 vom 3. Dezember 2012].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
 Federführende Ausschüsse des EP: Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichtersteller: N.N.
 Federführendes Bundesministerium: Bundesministerium des Innern
 Federführender Ausschuss des BT: Innenausschuss

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

eGovernment-Dienste sind zwar regelmäßig mit hohen Anfangsinvestitionen und organisatorischen Kraftanstrengungen verbunden, was ihre Implementierung zunächst erschwert. Häufig senken sie mittelfristig aber die Kosten, sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch bei den Nutzern der Dienste. Der Aktionsplan der Kommission ist daher grundsätzlich sachgerecht.

Grenzübergreifende eGovernment-Dienste erleichtern die Mobilität der Bürger, insbesondere Arbeitnehmern und Studenten, **und die grenzübergreifende Tätigkeit von Unternehmen**. Allerdings setzt dies oftmals voraus, dass die Dienste über die Grenzen hinweg interoperabel sind und gegenseitig anerkannt werden. Das ist allerdings schon häufig auf nationaler Ebene schwierig. Zusätzlich erschweren sprachliche Barrieren die grenzübergreifende Nutzung der Dienste.

Die von der Kommission vorgegebenen eGovernment-Grundsätze sind sachgerecht. **Die nur einmalige Erfassung der Daten von Unternehmen und Bürgern** („once only,“) **fördert die Effizienz** sowohl bei den Unternehmen und Bürgern als auch in der öffentlichen Verwaltung, da wiederholte und zeitraubende Datenabfragen vermieden werden können. Dabei ist zwingend auf den Datenschutz Rücksicht zu nehmen. Das Anbieten standardmäßig digitaler öffentlicher Dienste senkt Bürokratiekosten. Auch können Fehler etwa bei der Eingabe von Daten leichter erkannt und verhindert werden. Der Grundsatz sollte jedoch explizit durch das Ziel ergänzt werden, dass Prozesse vollständig digital abgewickelt werden können, also nicht länger zusätzlich auf die Papierform zurückgegriffen werden muss.

Die Umstellung auf eine vollständig elektronische Auftragsvergabe (eVergabe), bei der alle Teilschritte von der Ausschreibung bis zur Rechnungsstellung digital erfolgen, stärkt den Binnenmarkt und **fördert den grenzübergreifenden Wettbewerb**. Denn erstens steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen, die sich auf Aufträge bewerben wollen, von diesen überhaupt erfahren. Zweitens steigt die Chance, dass diese Unternehmen sich auch für diese Aufträge bewerben. Und drittens sinken die Kosten für die Bewerbung sowohl für inländische Unternehmen als auch für Unternehmen aus dem EU-Ausland. Damit können auch die Auftraggeber von kostengünstigeren Angeboten profitieren. Zentral sind jedoch einheitliche europäische Normen – etwa für die elektronische Rechnungslegung (eRechnung) –, sodass die grenzübergreifende Auftragsvergabe nicht an Inkompatibilitäten etwa bei den genutzten Softwarelösungen scheitert.

Die elektronische Identifizierung ist zentral für eine verstärkte Digitalisierung der Prozesse in den öffentlichen Verwaltungen. Im grenzübergreifenden Kontext ist hier insbesondere die Anerkennung der elektronischen Identifizierungsmittel anderer Mitgliedstaaten wichtig. Nur wenn sie gewährleistet ist, können Anliegen etwa zwischen Verwaltungen und Unternehmen, bei denen eine Identifizierung zwingend ist, auch grenzübergreifend rasch abgewickelt werden. Dies **trägt auch zu einer Reduktion von Bürokratie- und Transaktionskosten bei**.

Der Europäische Interoperabilitätsrahmen erleichtert insbesondere die Arbeitnehmermobilität und die Gründung von Unternehmen über Grenzen hinweg. Denn wenn eGovernment-Dienste interoperabel sind, können Bürger und Unternehmen die Grundfreiheiten der EU leichter wahrnehmen. Gleichzeitig ist es unrealistisch zu

erwarten, dass bei der Entwicklung der Dienste die grenzübergreifende Interoperabilität immer im Vordergrund stehen wird. Denn vielfach bestehen sogar auf nationaler und kommunaler Ebene nur Insellösungen. Nur für online verkaufte elektronische Dienstleistungen gibt es bisher ein EU-weit einheitliches elektronisches Verfahren für die Eintragung und Zahlung der Mehrwertsteuer. Die Ausdehnung dieses Verfahrens auf online verkaufte physische Güter kann den bürokratischen Aufwand für grenzübergreifend tätige Unternehmen senken, da sie EU-weit nur noch eine Mehrwertsteuererklärung abgeben müssen.

Ein Zentrales Digitales Zugangstor mit allen für grenzübergreifende Geschäftstätigkeiten notwendigen Informationen sowie Verknüpfungen zu den nationalen Verfahren und Regeln ist ebenfalls sinnvoll. Denn es reduziert die Suchkosten und **erleichtert es Unternehmen, im EU-Ausland tätig zu werden**. Genauso wichtig ist es jedoch, dass die Verwaltungsdienste – etwa die Registrierung eines Unternehmens – überhaupt digital zur Verfügung stehen und auch aus dem Ausland einfach nutzbar sind. Etwaige sprachliche Barrieren könnten allerdings der Nutzung des Zugangstors im Wege stehen.

Die Vernetzung der nationaler Unternehmens- und Insolvenzregister reduziert Such- und Informationskosten. Die Verknüpfung der Unternehmensregister ermöglicht es, dass Unternehmen Informationen etwa zu ihrer Rechtsform nur einmalig vornehmen müssen. Dies senkt den Verwaltungsaufwand.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Rechtsgrundlage für die angekündigte Legislativmaßnahme im Bereich der Mehrwertsteuer ist die Kompetenz der EU zur Harmonisierung der indirekten Steuern (Art. 113 AEUV). Im Übrigen lässt die Kommission weitgehend offen, in welchem Umfang sie legislativ oder nicht-legislativ vorgehen will. Als Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Auftragsregistern und einem zentralen digitalen Zugangstor – unter Umständen durch einen Gesetzgebungsakt – kommt die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) in Betracht. Als Rechtsgrundlage für etwaige sonstige Legislativmaßnahmen kommen zusätzlich insbesondere die Kompetenz für Maßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit (Art. 50 AEUV) und die Kompetenz für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 AEUV) in Betracht.

Subsidiarität

Alle EU-Maßnahmen müssen dem Subsidiaritätsgrundsatz genügen, also auf nationaler Ebene nicht ausreichend und auf EU-Ebene besser verwirklicht werden können. Bei Maßnahmen im Bereich eGovernment mit grenzübergreifendem Bezug ist das sehr wahrscheinlich.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Bei der Befolgung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung ist darauf zu achten, dass das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 Grundrechtecharta) ausreichend gewahrt wird. Das gilt insbesondere für den Austausch sensibler Daten wie Gesundheitsdaten.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen. Im Bereich informationstechnischer Systeme dürfen Bund und Länder zusammenwirken (Art. 91c Grundgesetz), sodass sie entsprechende Einzelmaßnahmen der EU auch gemeinsam umsetzen können.

Zusammenfassung der Bewertung

Grenzübergreifende eGovernment-Dienste erleichtern die Mobilität der Bürger und die grenzübergreifende Tätigkeit von Unternehmen. Die nur einmalige Erfassung der Daten von Unternehmen und Bürgern fördert die Effizienz. Die Umstellung auf eine vollständig elektronische Auftragsvergabe fördert den grenzüberschreitenden Wettbewerb. Die elektronische Identifizierung trägt zu einer Reduktion von Bürokratie- und Transaktionskosten bei. Ein Zentrales Digitales Zugangstor mit allen für grenzübergreifende Geschäftstätigkeiten notwendigen Informationen erleichtert es Unternehmen, im EU-Ausland tätig zu werden.