

Compliance bei der Umsetzung der EU- Dienstleistungsrichtlinie

Prof. Peter Schilling - moderne-verwaltung.de

Prof. Peter Schilling
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen - Ludwigsburg

Wesentliche Teile des Vortrags
basieren auf Arbeiten in einem Forschungssemester beim
FhG-Institut FOKUS Berlin

FTVI 2008 – Potsdam

Folie 1 -- Compliance EU-DLRL © 2008

Vortrag bei der Fachtagung Verwaltungsinformatik 2008
des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI

© 2008

Peter Schilling, Berner Str. 30, 71522 Backnang, Deutschland

Verwendung für Lehre und privaten Gebrauch nur als Ganzes in
unveränderter Form mit Nachricht über die Verwendung an den
Autor: schilling@moderne-verwaltung.de unter Angabe der Quelle
mit folgender URL gestattet:

moderne-verwaltung.info/fach_lang/FLNR0018.pdf

Verwendung von Auszügen für Veröffentlichung und Lehre unter
Angabe der Quelle mit folgender URL gestattet:

moderne-verwaltung.info/fach_lang/FLNR0018.pdf

Übersicht

- Prämissen
- Generelle Begriffsklärung
- Der Begriff Compliance im Kontext DLRL
- Compliance mit DLRL-Vorgaben
- Weitere relevante Compliance-Vorgaben
- Fazit

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) tritt am 28.12.2009 in Kraft. Sie wurde bereits am 12.12.2006 erlassen. Die Vorbereitungen der Umsetzung sind nach anfänglichen Verzögerungen inzwischen angelaufen.

Der Vortrag beschäftigt sich mit der Frage, was Compliance in diesem Kontext bedeutet.

In der verfügbaren Zeit müssen sich die Ausführungen auf ein überschaubares Teilgebiet des Gesamthemas DLRL beschränken.

Prämissen

- Betrachtet wird nur der in der DLRL geforderte Gültigkeitsbereich.
- Hier wird nur der Bereich Kontakt EAP – Unternehmen betrachtet
- Compliance-Anforderungen an Behörden, werden näher betrachtet, nicht die an die Unternehmen

Die DLRL deckt nicht den gesamten Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten ab. Auch bei den Rechtsgebieten gibt es Bereiche wie die Steuer, die explizit nicht unter die Richtlinie fallen. Sowohl andere Branchen als auch Rechtsgebiete können aber einbezogen werden. Ebenso können die Möglichkeiten, die die DLRL für Dienstleister aus anderen EU-Staaten fordert, auch einheimischen Unternehmen oder Unternehmen aus Drittstaaten eingeräumt werden.

Die Einbeziehung weiterer Gruppen von Unternehmen hat auf die Struktur und Inhalt der Anforderungen keinen oder nur geringen Einfluss. Die Einbeziehung weiterer Rechtsgebiete der Verwaltung wird hier nicht weiter betrachtet, da schwerer absehbar ist, wie sich dies auf die Compliance-Anforderungen auswirken könnte.

Außerdem wird die Betrachtung eingeschränkt auf die Anforderungen an den Einheitlichen Ansprechpartner (EAP) bzw. die betroffenen Behörden bei der Abwicklung der Verfahren. Nicht betrachtet wird auch der Bereiche „Amtshilfe zwischen den EU-Staaten. Dieses Gebiet wäre nicht nur zu umfangreich. Hier sind auch noch zu viele Fragen ungeklärt, um schon praxisnahe Aussagen zu machen.

Generelle Begriffsklärung

Compliance ist die Einhaltung von gesetzlichen oder selbstverpflichtenden Vorgaben in verschiedenen Kontexten:

- Nachweis-Vorschriften
- Datenschutzvorschriften
- Einhaltung prozessualer Vorgaben
- Finanzielles Risikomanagement
- Info-technisches Risikomanagement
- ... sonstigen gesetzlichen Regelungen

Compliance ist ein schillernder Begriff, dessen Bedeutung sehr stark vom Kontext seiner Verwendung abhängt. Es ist daher bei der Verwendung darauf zu achten, dass für die Beteiligten geklärt ist, welche Bedeutung im konkreten Fall gemeint ist. Die hier genannten Bereiche spielen dabei häufig eine wesentliche Rolle.

Nach meinem Eindruck besteht auch die Gefahr einer Entwertung durch eine Anwendung als unspezifisches Verkaufsargument für alle möglichen Produkte, Features und Beratungsleistungen.

Begriffsklärung im Kontext DLRL

Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Vorschriften

- der Dienstleistungsrichtlinie (DLRL)
- Nachweisführung
- Datenschutz- und Geheimhaltungsvorschriften
- prozessualer Vorgaben aus den betroffenen Fachverfahren
- Informationspflichten

durch Verwaltung **und** Dienstleister

Im Falle der DLRL muss die Compliance auf den genannten Gebieten vorhanden sein. D.h. neben den in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben sind auch Bestimmungen des Datenschutzes, des allgemeinen Verwaltungsrechtes und der einbezogenen Fachaufgaben zu beachten.

Auch für die Dienstleister ergeben sich aus der DLRL Vorgaben. Diese werden hier aus Zeitgründen und weil sie einen anderen, nicht primär verwaltungsorientierten Sichtweise unterliegen, nicht weiter behandelt.

Verfahrensabwicklung

Artikel 6

- über Einheitlichen Ansprechpartner

Artikel 8

- problemlos
- elektronisch und aus der Ferne
- durch EAP (PSC) oder zust. Behörde

Artikel 10

- Keine „Mehrfachanforderung“ (in einem Staat & zwischen Staaten) „Äquivalenz-Anforderung“

Die wesentlichen Anforderungen hinsichtlich der Abwicklung der erforderlichen Verwaltungsverfahren finden sich in den o.a. Artikeln der Richtlinie.

Quelle der (verkürzten) Zitate:

RICHTLINIE 2006/123/EG
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
vom 12. Dezember 2006
über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Regeln & ihre Veröffentlichung

Artikel 7

- Anforderungen für Dienstleistungserbringung im Land müssen veröffentlicht sein

Artikel 10

- Transparente Regeln - im vorhinein bekannt!

Artikel 13

- Klare Regeln
- Fristen - im vorhinein bekannt!

Die Veröffentlichung der den Verfahren zu Grunde liegenden Regeln in verständlicher und „elektronisch aus der Ferne“ zugänglicher Form ist eine weitere zwingende Anforderung der DLRL.

Zwingend ist außerdem die Festlegung und Veröffentlichung von verbindlichen maximalen Bearbeitungsfristen. Sehr wichtig ist die Vorschrift, dass ein grundloses Überziehen der Frist durch die Behörde eine Genehmigung durch Fristablauf zur Folge hat („Genehmigungsfiktion“). Ferner müssen lt. DLRL die Fristen „angemessen“ sein. D.h. die Strategie, sicherheitshalber lange Fristen zu setzen, dürfte darin ihre Grenzen finden.

Quelle: EU-DLRL a.a.O.

elektronisch

- ... mittels Geräten für die elektronische Verarbeitung ... am Ausgangspunkt gesendet und am Endpunkt empfangen ... und ... vollständig über Draht, über Funk, auf optischem oder anderem elektromagnetischem Wege gesendet ...
- **Ausdrücklich ... Sprachtelefonie und Telefax ... (keine) ... elektronische Dienstleistungen ...**
- Dienstleistungserbringer (müssen ...) die Wahl haben, elektronische Verfahren zu verwenden.

Richtlinie 98/48/EG (nach Handbuch DLRL Grundlage für Begriffsverständnis „elektronische Form“ in der DLR)

Folie 8 -- Compliance EU-DLRL © 2008

Die häufig geäußerte Meinung, Telefon und Fax würden notfalls zur Erfüllung der DLRL genügen, ist falsch. Die RL schließt das Angebot dieser und anderer Kommunikationskanäle ausdrücklich nicht aus. Ebenso klar wird aber das Angebot eines elektronischen Kanals zwingend vorgeschrieben.

Die Klarstellung, was mit „elektronisch und aus der Ferne“ gemeint ist, findet sich im „HANDBUCH ZUR UMSETZUNG DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE“ (ohne Datumsangabe, in der engl. Version erschienen Sommer 2007), das die Kommission als Interpretationshilfe herausgegeben hat. Auch wenn das Handbuch nicht dieselbe Verbindlichkeit hat wie die DLRL, so dürfte diese Definition doch an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassen.

Anforderungen (1) Verfahren

- ▶ **EINFACH**
- ▶ Gute usability des el. Verfahrens
- ▶ Wissensmanagement Zuständigkeit
Standards für Dokumente und Nachweise
- ▶ Austausch von Prozessdaten/ Information
zwischen EAP untereinander und mit
Behörden
- ▶ Signatur (evtl. Konflikt Äquivalenz
Signatur)

In den folgenden Folien sind die aus der DLRL abzuleitenden wesentlichen Anforderungen an die Verfahren zusammengefasst.

Zu beachten ist dabei noch der Anspruch eines Unternehmens besteht, vom Einheitlichen Ansprechpartner (EAP) eine vollständige und verbindliche Auskunft zu erhalten, welche Verfahren zur Realisierung seiner Pläne erforderlich sind und welche Bescheinigungen und Nachweise beizubringen sind. Auch hat der EAP die Verpflichtung, die Antragsdaten an die jeweils zuständigen Behörden weiterzuleiten.

Verzögerungen und nicht mitgeteilte Anforderungen dürfen nicht zu Lasten des Antragstellenden Unternehmens gehen.

Die Dimension der Herausforderung an das Wissensmanagement der Behörden werden von den Verantwortlichen nach meiner Einschätzung derzeit noch unterschätzt.

Anforderungen (2) Information

- ▶ Elektronisch aus der Ferne zugänglich
- ▶ Klar und verständlich
- ▶ Mit vorab bekannten Bearbeitungsfristen

Die Erstellung der Information, die im Netz bereit gestellt werden muss, ist in den verschiedenen Behörden unterschiedlich weit.

Die Forderung „Verständlichkeit der Formulierung“ dürfte verschiedentlich zur Streitfrage werden.

Soweit ich es überblicke, sind auch Fragen zur Befristung noch weitgehend offen:

- Wer legt die Fristen fest und wer veröffentlicht sie – jede ausführende Verwaltung selbst oder der Gesetzgeber?
- Was ist eine angemessene Verlängerungsfrist und welche Begründungen sind zulässig?
- Was ist ein angemessener Zeitraum für die Mitteilung, dass ein Antrag unbegründet oder unzulässig ist.
- Was ist ein angemessener Zeitraum für die Mitteilung, dass ein Antrag unvollständig ist und wie exakt müssen die Angaben zu den fehlenden Angaben bzw. Unterlagen sein?

Anforderungen (3) Vorschriften

- ▶ Minimalisierung der Bürokratie
- ▶ Vereinfachung der Verfahren
- ▶ Eliminierung diskriminierender Vorschriften

Die hieraus resultierenden Aufgaben fallen unter den Bereich „Normenscreening“.

Nach meiner Einschätzung können nach den noch zur Verfügung stehenden Zeiträumen die noch nicht vorliegenden Ergebnisse für die Realisierungsarbeiten bei der ersten Version der IT-Umsetzung bis 28.12.2009 nicht mehr berücksichtigt werden.

Anforderungen (4) Informationstechnik

Artikel 7

- Interoperabilitäts-Standards sollen entwickelt werden (**wann?**)
 - ▶ Standards (SOA)
 - ▶ Verzeichnisse
 - ▶ Beratungskomponenten
 - ▶ **Mehrfachnutzung von Daten**

Die technischen Voraussetzungen für Lösungen sind weitgehend vorhanden. Die Realisierung zur Erfüllung der Anforderungen ist aber in der verfügbaren Zeit mit den derzeit bereit gestellten Mitteln nicht trivial.

Besondere Aufmerksamkeit verlangt der Aspekt der Mehrfachnutzung und Weitergabe von Daten, die sich aus der DLRL m.E. zwingend ergibt.

Hier sind die Zeiten für die Entwicklung von Normen zur Datenübergabe schon sehr knapp, wenn man Erfahrungswerte für die notwendigen Schritte in ähnlichen Fällen berücksichtigt.

Hinzu kommt die nachstehend noch zu beschreibende Vorgabe des Datenschutzes für die Mehrfachnutzung.

Anforderungen (5) Allgemeine Verwaltung

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

- ▶ Dokumentation (der el. Vorgänge)
eigentlich schon heute zwingend
- ▶ Besondere Bedeutung von Zeit-
stempeln und Mitteilungen über
Fristbeginn

Aus meiner Sicht ist die Erfüllung der allgemein gültigen Forderung nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Verwaltungsentscheidungen nur mit einer elektronischen Registratur erfüllbar, wenn dies sinnvoll, d.h. mit begrenztem personellen Aufwand in der erforderlichen Qualität, erfolgen soll.

Anforderungen (6) Datenschutz

Notwendigkeit der Mehrfachnutzung

- ▶ Fachgesetz zur Regelung der Mehrfachnutzung erforderlich
- ▶ Konzept für Dokumentensafe
- ▶ Antragsverfahren mit Datenweitergabe und Filterfunktion
- ▶ Umdenken – Privatperson und „Wirtschaftsbürger“ differenzieren (auch im Hinblick auf Verbraucherschutz)

Die Mehrfachnutzung ist nur mit einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage erlaubt. Diese ist derzeit noch nicht vorhanden.

Um die erforderlichen Eingriffe in die Vertraulichkeit und Zweckbindung der Daten auf das für die Erfüllung der Vorgaben der DLRL auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen, erscheint das Konzept des Dokumentensafes, mit dem nur der Unternehmer die volle Kontrolle über die Gesamtheit der Daten hat, das aussichtsreichste Konzept zu sein.

Aus meiner Sicht wäre auch ein Paradigmenwechsel beim Datenschutz im gewerblichen Bereich angebracht:

Daten, die nur den Geschäftsbetrieb und nicht eine natürliche Person betreffen, sollten getrennt von den wirklich persönlichen Angaben betrachtet werden, falls die Daten zu einem Einzelunternehmer gehören. Dies „Unternehmensdaten“ sollten unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens gleich behandelt werden. Eine Einschränkung der Nutzung wäre hier durch die Vorgaben zum Schutz von Betriebsgeheimnissen zu regeln..

Fazit (1)

Die DLRL beschreibt im Hinblick auf die Verfahren im Grunde nur die Qualität des Front-Office.

Die Bereiche

- Usability, (einfache Nutzung) und
- Wissensmanagement (Auskunfts-fähigkeit)

werden derzeit unterschätzt.

Fazit (2)

Die Fachverfahren i.S.: von Back-Office sind nur mittelbar über Aufwand, Datenschnittstellen und Fristsetzungen zwingend betroffen.

Eine Einbindung in eine service-orientierte Architektur und Standards ist aus Qualitäts- und Aufwandsgründen aber dringend ratsam.

Fazit (3)

Das Problem der Mehrfachnutzung der Daten braucht eine saubere technische und rechtliche Lösung und, in gewissem Sinn, einen Paradigmenwechsel für Firmendaten.

- Fachgesetz, das die Rolle des EAP und der Datenmehrfachnutzung regelt
- Dokumentensafe
- Datenweitergabe-Konzept
- Unterscheidung „private Daten/Wirtschaftsdaten“

Danke für Ihre Aufmerksamkeit