

Bund-Länder-Ausschuss  
Dienstleistungswirtschaft

**Eckpunkte für die Einführung eines elektronischen  
Binnenmarktinformationssystems  
(*Internal Market Information System – IMI*)  
nach der Dienstleistungsrichtlinie**

*Stand: 15. Oktober 2008*

## Gliederungsübersicht

I.	Einführung	3
II.	Hintergrund	5
III.	IMI-Basismodul zum Informationsaustausch	6
3.1.	Pilotphase und Zeitplan	6
3.2.	Frage-/Antwortkatalog	7
3.3.	Verortungsoptionen	7
3.3.1	Dezentrales Modell: Alle fachlich zuständigen Behörden als registrierte Behörden	9
3.3.1.1	Modellbeschreibung des dezentralen Modells	9
3.3.1.2	Vorteile des dezentralen Modells	9
3.3.1.3	Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim dezentralen Modell	9
3.3.2	Zentrales Modell: Eine oder wenige registrierte Behörden pro Land	9
3.3.2.1	Modellbeschreibung des zentralen Modells	9
3.3.2.2	Vorteile des zentralen Modells	10
3.3.2.3	Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim zentralen Modell	10
3.3.3	Kombinationsmodell: Unterscheidung zwischen eingehenden und ausgehenden Anfragen	11
3.3.3.1	Modellbeschreibung des Kombinationsmodells	11
3.3.3.2	Vorteile des Kombinationsmodells	11
3.3.3.3	Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim Kombinationsmodell	12
3.3.4	Einheitliche Ansprechpartner als registrierte Behörden Fehler! Textmarke nicht definiert.	
3.4.	Pflicht zu Registeröffnung	13
IV.	Zusatzmodule (Vorwarnmechanismus / Ausnahmen im Einzelfall)	13
4.1.	Verortung / Einrichtung von Vorwarnkoordinatoren	14
4.2.	Sonstige Fragen im Zusammenhang mit den Zusatzmodulen	15
V.	Übergreifende Aspekte hinsichtlich des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie	15
5.1.	Erforderliche gesetzliche Regelungen	15
5.2.	Verbindungsstellen und Eskalationsmechanismus	16
5.3.	Spezifische Datenschutzaspekte beim IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie	16

## I. Einführung

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup> legt u.a. fest, dass und in welcher Form die Mitgliedstaaten im Rahmen des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie zur Verwaltungszusammenarbeit verpflichtet sind, um Zweifelsfragen im Hinblick auf die Überwachung von Dienstleistungserbringern zu klären. Zur Unterstützung dieser Verwaltungszusammenarbeit ist die Einrichtung eines elektronischen Systems für den Austausch von Informationen zwischen den EU- und EWR-Mitgliedstaaten vorgesehen.

Im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie soll dafür das 2007 bereits zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie<sup>2</sup> eingeführte Binnenmarktinformationssystem (*Internal Market Information System* – IMI) genutzt werden. IMI ermöglicht es Behörden der Mitgliedstaaten, mittels eines in alle Amtssprachen der Mitgliedstaaten übersetzten Frage-/Antwortkatalogs konkrete Informationen im Rahmen von Anfragen untereinander zügig und unkompliziert auszutauschen.<sup>3</sup> **IMI soll dabei nicht zu einer standardisierten Regelabfrage führen, sondern nur bei konkretem Informationsinteresse, d.h. anlassbezogen, eingesetzt werden.**

In Deutschland haben gemäß der föderalen Zuständigkeitsordnung die Länder auch die Regelungskompetenz hinsichtlich der Verwaltungszusammenarbeit ihrer Behörden mit denen anderer Mitgliedstaaten. Um eine möglichst einheitliche Regelung zu gewährleisten, hat die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder den Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft am 9./10. Juni 2008 damit beauftragt, Vorschläge für gemeinsame Eckpunkte zur Umsetzung im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie zu unterbreiten. Das vorliegende Papier soll in diesem Sinne zu einem **effizienten und kohärenten System** beitragen und Vorschläge für eine **funktionsfähige und finanzierbare Struktur** unterbreiten.

Hinsichtlich der erforderlichen Ausgaben gilt, dass die Europäische Kommission das elektronische System den Mitgliedstaaten kostenlos zur Verfügung stellt, insbesondere fallen somit keine Lizenzgebühren an. Im Übrigen erbringen die Mitgliedstaaten die gegenseitigen Unterstützungsleistungen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit nach der Dienstleistungsrichtlinie ebenfalls kostenlos. Eine Kostenerstattung sieht die Dienstleistungsrichtlinie nicht vor.

Insgesamt ergeben sich bei der Implementierung der Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit **erhebliche Herausforderungen für die Umsetzung in**

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, dort das Kapitel IV über die Amtshilfe (Art. 28 bis 36).

<sup>2</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch die bisherigen Berichte an die Wirtschaftsministerkonferenz zu IMI für den 7./8. Juni 2006, den 7./8. Dezember 2006 sowie den 9./10. Juni 2008.

**Deutschland.** Diese Herausforderungen beziehen sich vor dem Hintergrund des breiten Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie zunächst auf die Festlegung der Organisationsstruktur zur Nutzung des Systems in den Ländern und auf das Auffinden der jeweils zuständigen Behörden. Erforderlich ist neben verwaltungsorganisatorischen Entscheidungen auch eine gesetzliche Regelung der Verwaltungszusammenarbeit mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Im Interesse einer optimalen Einfügung in das geltende Verfahrensrecht und im Hinblick auf die detaillierten Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie sollte dafür eine möglichst einheitliche Regelung von Bund und Ländern angestrebt werden.

Auch auf europäischer Ebene sind gemeinsam mit der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten noch wichtige Entscheidungen zu treffen, so dass die Ausführungen in diesem Papier daher nur den aktuellen Stand der Planungen auf europäischer und nationaler Ebene wiedergeben können. So werden derzeit beispielsweise auf europäischer Ebene Leitlinien zu den materiellen Kriterien zur Versendung von Vorwarnungen und zur Geltendmachung von Ausnahmen im Einzelfall entwickelt.<sup>4</sup> Da IMI bereits im Rahmen der Berufsanerkennungsrichtlinie Anwendung findet, nun um die Dienstleistungsrichtlinie erweitert werden soll und zudem als Binnenmarktinformationssystem zukünftig auch für andere Bereiche genutzt werden könnte, muss die Kohärenz dieses wachsenden Systems gewährleistet werden.

**Kurzfristiger Entscheidungsbedarf besteht auf Landesebene insbesondere zu folgenden Punkten:**

- Soll ein eher zentraler oder dezentraler Verortungsansatz für die in IMI registrierten Behörden gewählt werden (vgl. Ziff. 3.3.)?
- Welche Register, in die Dienstleistungserbringer eingetragen werden, müssen für Behörden anderer Mitgliedstaaten geöffnet werden? Sind hierzu ggf. gesetzliche Regelungen notwendig (vgl. Ziff. 3.4.)?
- Wie soll die Funktion des Vorwarnkoordinators für den Vorwarnmechanismus gesetzlich und in der Praxis umgesetzt werden? Welche Regelungen sind hierzu notwendig?

---

<sup>4</sup> Hierzu hat die Europäische Kommission inzwischen erste Entwürfe an die Mitgliedstaaten versandt.

## II. Hintergrund

Der erste Anwendungsfall für das Binnenmarktinformationssystem IMI ist die Berufsanerkennungsrichtlinie. IMI befindet sich im Hinblick auf diese Richtlinie seit Ende Februar 2008 in der Pilotphase für die Gesundheitsberufe Ärzte, Apotheker und Physiotherapeuten sowie Steuerberater / Wirtschaftsprüfer. Alle an dem IMI-Pilotverfahren aktiv teilnehmenden Länder (d.h. ohne Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) haben ihre zuständigen Stellen im System registriert.<sup>5</sup>

Nach vereinzelt Anfangsproblemen der zuständigen Stellen im Hinblick auf die Akzeptanz und Arbeitsweise von IMI läuft das Verfahren reibungslos, aufgrund der geringen Anzahl an Anfragen aber bislang noch verhalten.<sup>6</sup> Dies liegt vermutlich an der geringen Migration in den bisher in die Pilotphase einbezogenen Berufen. Das Verfahren soll nunmehr noch dieses Jahr auf die in der Berufsanerkennungsrichtlinie sektoral geregelten Berufe Architekten, Zahn-/ Tierärzte, Krankenschwestern und Hebammen sowie die unter das allgemeine Anerkennungssystem fallenden Berufe Lehrer und medizinisch-technische Radiologieassistenten erweitert werden. Die Vorbereitungen für die Registrierung sind auch insoweit bereits angelaufen.

Die Europäische Kommission wird im November 2008 einen Fortschrittsbericht zum IMI-Modul Berufsanerkennungsrichtlinie vorlegen, der eine erste Auswertung der Erfahrungen mit IMI in der Praxis und eine Analyse der von den Mitgliedstaaten gewählten Strukturentscheidungen sowie entsprechende Empfehlungen der Europäischen Kommission umfassen wird.

In einem weiteren Schritt wird nun die Ausweitung der Verwaltungszusammenarbeit auf den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie geplant. Nach erfolgreichem Abschluss einer Pilotphase soll das System mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Dienstleistungsrichtlinie Ende 2009 voll funktionsfähig sein (vgl. dazu Ziff. 3.1.).

Neben einem „Basismodul“ für den „normalen“ Informationsaustausch (vgl. dazu Ziff. III.) wird das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie zwei weitere Funktionalitäten umfassen: Einen Freigabemechanismus für bestimmte Einzelfälle, in denen deutsches Recht auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene ausländische Dienstleistungserbringer angewandt werden soll<sup>7</sup>, sowie einen Vorwarnmechanismus bei schwerwiegenden Gefahrentatbeständen<sup>8</sup> (vgl. dazu Ziff. IV).

---

<sup>5</sup> Diese belaufen sich in Deutschland bislang auf 144 Behörden. Hiervon sind 32 Koordinatoren.

<sup>6</sup> Bis zum Stichtag am 25. August 2008 wurden über IMI EU-weit knapp 150 Anfragen versandt. Deutsche Behörden haben bisher 25 Anfragen über IMI versandt und 7 Anfragen erhalten. Der Großteil der Anfragen bezog sich auf die Anerkennung von ärztlichen Qualifikationen.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 18 und Art. 35 Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 29 Abs. 3 und 32 Dienstleistungsrichtlinie.

Im Rahmen der Berufsanerkennungsrichtlinie wurden für IMI bereits einige Grundentscheidungen getroffen: Der zwingend einzurichtende **Nationale IMI-Koordinator** (*National IMI Coordinator – NIMIC*) wurde bei der Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) angesiedelt.<sup>9</sup> Die Funktion der BIT als Nationaler Koordinator ist nicht auf das IMI-Modul Berufsanerkennungsrichtlinie beschränkt, sondern wird auch für alle weiteren (bzw. künftigen) IMI-Module ausgeübt. Zudem haben alle 16 Länder jeweils einen **Landeskoordinator** (*Super Delegated IMI Coordinator – Super-DIMIC*) eingerichtet, der wiederum auf Landesebene – ebenfalls unabhängig von der jeweiligen IMI-Anwendung – für alle technischen und systemadministrativen Fragen (*Helpdesk*) zuständig ist.

In anderen Bereichen besteht im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie noch Flexibilität: Die Einrichtung von **Fachkoordinatoren** (*Delegated IMI Coordinators – DIMICs*) für die jeweilige IMI-Anwendung ist optional. Die Fachkoordinatoren können beispielsweise Monitoring-Funktionen übernehmen und in Streitfällen im Rahmen des Informationsaustausches eingreifen. Für das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie müssen die Länder noch entscheiden, ob sie solche Fachkoordinatoren einrichten wollen. Zudem besteht Flexibilität im Hinblick auf die zu registrierenden Behörden, die für den inhaltlichen Informationsaustausch im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie zuständig sein sollen. Eine graphische Darstellung des Aufbaus der IMI-Anwendung in Deutschland ist diesem Papier als Anlage 1 beigefügt.

### **III. IMI-Basismodul zum Informationsaustausch**

Durch das IMI-Basismodul wird es den Behörden der Mitgliedstaaten ermöglicht, anhand eines in alle Amtssprachen der Mitgliedstaaten übersetzten Frage-/Antwortkataloges einzelfallbezogene Informationen im Rahmen konkreter Anfragen untereinander auszutauschen. Dadurch kann die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erheblich vereinfacht werden. Wichtig ist insbesondere, dass die Länder zügig die organisatorischen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die im Rahmen des Frage-/Antwortkatalogs abgefragten Informationen zu allen Dienstleistungserbringern schnell und reibungslos von den zuständigen Behörden bzw. ggf. Kammern zusammengetragen werden können.

#### **3.1. Pilotphase und Zeitplan**

Für das Jahr 2009 ist ein Pilotprojekt für das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie unter Einbeziehung von Dienstleistungen im Baugewerbe (incl. Architekten), Dienstleistungen von Immobilienmaklern, Reiseagenturen, Reiseveranstaltern und Fremdenführern, Catering und Gastronomie sowie Tierärzten vorgesehen. Diese Auswahl beruht auf Vorschlägen der Europäischen Kommission. Nach dem derzeitigen Zeitplan soll die Registrierung der

---

<sup>9</sup> Der Nationale Koordinator ist Ansprechpartner der Europäischen Kommission und der Länder bei technischen Fragen zu IMI.

einzubeziehenden Behörden und Koordinatoren hierfür in allen Mitgliedstaaten im Januar / Februar 2009 erfolgen. Die Pilotphase für den Basis-Informationsaustausch soll im März 2009 offiziell beginnen und mit Ablauf der Umsetzungsfrist für die Dienstleistungsrichtlinie Ende 2009 beendet sein. Anschließend soll der vollständige Betrieb für das gesamte System beginnen.

Die Europäische Kommission wird die Pilotphase anhand von Rückmeldungen auswerten und zudem im Rahmen der Expertenworkshops Berichte von den Mitgliedstaaten zu den bisherigen Erfahrungen erhalten.

### **3.2. Frage-/Antwortkatalog**

Anhand eines Online-Katalogs mit in alle Amtssprachen der Mitgliedstaaten übersetzten Fragen und Antworten können typische anlassbezogene Fragen für Zweifelsfälle gestellt werden, die sich im Zusammenhang mit der konkreten Tätigkeit eines Dienstleistungserbringers für die zuständigen Behörden ergeben können, und Antwortoptionen ausgewählt werden. Neben diesen standardisierten Fragen und Antworten mit Übersetzungsfunktion besteht auch die Möglichkeit, flexiblen Freitext einzufügen. Die meisten sprachlichen Barrieren, welche die Zusammenarbeit zwischen Behörden behindern könnten, dürften mit Hilfe der vorformulierten Fragen durch IMI überwunden werden; hinsichtlich verbleibender Freitextfelder arbeitet die Europäische Kommission noch an Lösungen. Bis zum Beginn der Pilotphase wird der Frage-/Antwortkatalog in alle Sprachen der Mitgliedstaaten übersetzt. Sollte sich im Rahmen der Pilotphase konkreter Änderungsbedarf bezüglich der bisherigen Optionen (Frage, Antwort sowie Begründung) ergeben, wird der Katalog bis zum vollständigen Betrieb noch entsprechend angepasst.

Die Fragenkataloge für das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie und das IMI-Modul Berufsanerkennungsrichtlinie sind nicht identisch und auch IT-technisch voneinander getrennt. Gleichwohl gibt es inhaltliche Überschneidungen, so dass aus Sicht des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft so bald wie möglich eine (bislang von der Europäischen Kommission nicht geplante) Zusammenführung der Fragenkataloge angestrebt werden sollte, um die Arbeit für die Nutzer zu erleichtern.

### **3.3. Verortungsoptionen**

Grundsätzlich ist es jedem Mitgliedstaat überlassen, auf welche Weise er seine administrativen Strukturen bei IMI abbildet. Das System bietet technisch eine große Flexibilität und erlaubt es, unterschiedliche organisatorische Lösungen abzubilden.

Die Umsetzung von IMI und damit auch die Bestimmung der in das System einzubeziehenden Behörden ist in Deutschland gemäß der föderalen Zuständigkeitsordnung grundsätzlich Sache der Länder.

Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht vor, dass jede nach nationalem Recht zuständige Behörde / Stelle auch unmittelbar als zuständige Stelle im Sinne von IMI (= registrierte Behörde) in IMI eingebunden werden muss. Die Mitgliedstaaten können daher entscheiden, ob sie für den Informationsaustausch eine eher zentrale Struktur mit starken nationalen oder regionalen Kontaktstellen oder eine eher dezentrale Struktur mit Einbeziehung aller zuständigen Behörden auf allen Ebenen wählen. Die insoweit jetzt **von den Ländern zu treffenden Strukturentscheidungen stellen eine entscheidende Weichenstellung für die Organisation von IMI in Deutschland dar**. Aus der oben unter Ziff. 3.1. genannten Planung folgt, dass **die Länder noch im Spätherbst 2008 eine Entscheidung darüber treffen müssen**, welche Behörden am Informationsaustausch anhand des Basismoduls teilnehmen sollen.

Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist in Deutschland eine sehr große Anzahl von Fachbehörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen tätig, insbesondere auf der lokalen Ebene. Von den Ländern ist daher die Entscheidung zu treffen, inwieweit es sinnvoll ist, jede einzelne im Inland zuständige Behörde auch als IMI-Behörde registrieren zu lassen oder ob ein zentralerer Ansatz mit der Registrierung von nur einigen übergeordneten Behörden, welche Informationsanfragen dann auf dem üblichen Behördenweg innerstaatlich koordinieren, gewählt werden soll. Hierbei ist auch zu bedenken, dass die registrierten Behörden durch die Behörden anderer Mitgliedstaaten möglichst einfach auffindbar sein sollten. Um diesen Suchprozess zu erleichtern, muss von der Europäischen Kommission in jedem Fall noch ein **effizienter Zuständigkeitsfinder** erarbeitet werden. Darüber hinaus bedarf es geeigneter Auffanglösungen in den Mitgliedstaaten / Ländern, sofern die zuständige Behörde nicht ermittelt werden kann.

Im Folgenden werden **verschiedene Grundmodelle** vorgestellt, wie das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie in den deutschen Verwaltungsaufbau eingeordnet werden kann. Diese sind naturgemäß nicht abschließend. Vielmehr bleibt es den Ländern unbenommen, diese Grundmodelle im Rahmen des technisch und rechtlich Möglichen beliebig zu kombinieren. Nachfolgend wird insbesondere dargestellt, **inwieweit die jeweiligen Verortungsmodelle zu einer effizienten Aufgabenerfüllung unter Beachtung der zu erwartenden Kosten und dem erforderlichen Koordinierungs- und Schulungsaufwand beitragen können**.

Eine **Übersicht** der möglichen Verortungsoptionen kann der Synopse (Anlage 2) und graphischen Darstellung (Anlage 3) in der Anlage dieses Papiers entnommen werden.

Die für die Umsetzung des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie erforderlichen **technischen Voraussetzungen** zur Registrierung und Authentifizierung der zu registrierenden Behörden sind auf europäischer Ebene bereits geschaffen worden. Die folgenden konzeptionellen Erwägungen beziehen sich daher allein auf die Auswahl der mit **inhaltlichen Aufgaben** betrauten registrierten Behörden. Die Darstellung hat dabei nicht das Ziel, die Festlegung auf ein bestimmtes

Verortungsmodell vorwegzunehmen. Sie soll vielmehr verdeutlichen, welche Vorteile, aber auch welche noch klärungsbedürftigen Fragen mit den beschriebenen Modellen verbunden sind.

### **3.3.1 Dezentrales Modell: Alle fachlich zuständigen Behörden als registrierte Behörden**

#### **3.3.1.1 Modellbeschreibung des dezentralen Modells**

Nach dem dezentralen Modell ist jede fachlich zuständige Behörde (z.B. Gewerbeamt, Meldebehörde, Kammer etc.) auch als registrierte Behörde im IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie zu registrieren. Auf diese Weise findet der **Informationsaustausch unmittelbar zwischen den fachlich kompetenten Stellen** statt.

#### **3.3.1.2 Vorteile des dezentralen Modells**

Der Vorteil dieses Modells liegt vor allem in der **Unmittelbarkeit und Schnelligkeit des Informationsaustauschs**, indem die Behörde, welche für eine bestimmte Anfrage fachlich zuständig ist, diese regelmäßig unmittelbar, zügig und ohne Rückfragen bei sonstigen Behörden über IMI beantworten kann bzw. im umgekehrten Fall Anfragen unmittelbar versenden kann.

Des Weiteren kann bei diesem Modell vorteilhaft sein, dass der registrierten Behörde in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ohnehin fachlich kompetentes Personal zur Verfügung steht, das auch die IMI-Anfragen inhaltlich korrekt stellen und bearbeiten könnte.

#### **3.3.1.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim dezentralen Modell**

Angesichts der in Deutschland **sehr hohen Zahl möglicherweise zuständiger Stellen** muss das System in der Lage sein, schnell und einfach auf der Basis weniger Stichwörter die im Einzelfall fachlich und örtlich zuständige Behörde zu ermitteln. Eine diesbezügliche Fehleranfälligkeit des Systems würde **durch den erhöhten Rechercheaufwand einen zusätzlichen Koordinierungsaufwand erforderlich machen** und die Vorteile der unmittelbaren und schnellen Kommunikation insoweit relativieren.

Zudem setzt ein dezentrales System durch die Registrierung aller zuständigen Behörden insgesamt eine große Anzahl an Mitarbeitern voraus, die das System bedienen können müssen, so dass hiermit ein **entsprechend höherer Schulungs- und Zeitaufwand** als beim zentralen Modell mit den hieraus resultierenden **Kosten** verbunden ist. So müssen auch Mitarbeiter kleinerer Behörden, welche nur selten Anfragen über das System erhalten, stets auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Durch die höhere Zahl beteiligter Stellen wird es auch schwieriger, ein einheitliches Qualitätsniveau sicherzustellen.

### **3.3.2 Zentrales Modell: Eine oder wenige registrierte Behörden pro Land**

#### **3.3.2.1 Modellbeschreibung des zentralen Modells**

Nach dem zentralen Modell wird nur eine bzw. werden nur einige wenige Behörden bei IMI registriert. Denkbar ist hier etwa eine Ansiedelung auf Ebene der Landesmittelbehörden oder die

Einrichtung nur einer einzigen zentralen registrierten Behörde pro Land. Aufgabe dieser zentralen registrierten Behörde wäre es u.a., alle an Landes- oder Kommunalbehörden gerichteten Anfragen auf dem üblichen Behördenweg an die fachlich zuständigen Behörden weiterzuleiten und auch Anfragen der Behörden in andere Mitgliedstaaten entgegenzunehmen und entsprechend an die Behörden anderer Mitgliedstaaten zu übermitteln.

### **3.3.2.2 Vorteile des zentralen Modells**

Durch die deutliche geringere Anzahl an registrierten Behörden beim zentralen Modell wird es für Behörden aus anderen Mitgliedstaaten **einfacher, Anfragen nach Deutschland durchzuführen**, denn die vorgeschaltete Suche nach der jeweils zuständigen registrierten Behörde verliert erheblich an Umfang.

Aus der Bündelung des Informationsaustausches bei wenigen Stellen resultieren zudem ein **geringerer Schulungsbedarf** für die Nutzung von IMI und damit auch **geringere Kosten** als beim dezentralen Modell (vgl. Ziff. 3.3.1.3), da die einzelnen fachlich zuständigen Behörden IMI nicht unmittelbar nutzen müssen. Auch ist die **Sicherstellung eines einheitlichen Qualitätsniveaus einfacher** möglich, indem die registrierten Behörden häufig mit dem System befasst werden und damit einfacher auf dem Laufenden gehalten werden können. Insbesondere angesichts der noch nicht abschätzbaren Nutzerzahlen des Systems wird damit die Gefahr verringert, überflüssige Kapazitäten vorzuhalten.

### **3.3.2.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim zentralen Modell**

Durch die Zentralisierung wird der **Koordinierungsaufwand für die registrierten Behörden erhöht**, da diese die fachlich zuständigen innerstaatlichen Behörden ermitteln und dafür Sorge tragen müssen, dass diese ihrer Verpflichtung zur Verwaltungszusammenarbeit in Form von Bereitstellung von Informationen nachkommen können. Zudem müsste zur Minimierung des Koordinierungsaufwands gewährleistet sein, dass nicht in das System eingebundene, also nicht in IMI registrierte fachlich zuständige Behörden Kenntnis des Frage-/Antwortkatalogs haben und ihre Anfragen und Antworten so weit wie möglich daran orientieren.

Weiterhin folgt aus der **nur mittelbaren Übermittlung der Informationen** durch die zusätzlich erforderliche Kommunikation zwischen zentraler registrierter Behörde und fachlich zuständiger Behörde ggf. eine **Zeitverzögerung bei der Informationsübermittlung**.

**Organisations- oder kompetenzrechtliche Bedenken** gegen das zentrale Modell bestehen nicht. Vielmehr sind die Länder befugt, im Rahmen ihrer Landesorganisationshoheit die zuständige Behörde(n) frei festzulegen. Staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen Teil der Länder. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) hindert die Länder nicht, nur eine bzw. einige wenige Behörden zu registrieren. Die Selbstverwaltungsgarantie wirkt

als staatsorganisationsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip und betrifft nur die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

In diesem Zusammenhang sind auch **spezifische datenschutzrechtliche Fragen** zu klären: Angesichts der hier diskutierten Verortungsoption für registrierte Behörden stellt sich die Frage, ob und wie ein Zugriff auf die personenbezogenen Daten durch eine zusätzliche Behörde erforderlich ist und ggf. gerechtfertigt werden kann (vgl. hierzu Ziff. 5.3.).

### **3.3.3 Kombinationsmodell: Unterscheidung zwischen eingehenden und ausgehenden Anfragen**

#### **3.3.3.1 Modellbeschreibung des Kombinationsmodells**

Es ist auch **möglich, für eingehende und ausgehende Anfragen unterschiedliche Behörden zu wählen**: Bei Registrierung einer Behörde kann entschieden werden, ob eine Behörde nur Anfragen versenden oder auch Anfragen direkt empfangen soll.

So kann beispielsweise eine oder wenige bestimmte Behörde(n) in einem Land (zunächst) als zentraler Eingang definiert und in IMI registriert werden. Alle Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten würden dann an diese Behörde(n) gehen.

Gleichzeitig müssen jedoch weitere Behörden registriert werden, denen bei der Registrierung nur die Berechtigung erteilt wird, Anfragen zu versenden, nicht aber zu empfangen. Diese Behörden können dann zwar selbst Anfragen über IMI versenden, aus anderen Mitgliedstaaten jedoch unmittelbar keine Anfragen erhalten (und erscheinen auch nicht in der Suchliste der ausländischen Behörden), so dass eingehende Anfragen diesen Behörden auf dem üblichen Behördenweg durch die hierfür registrierte(n) Behörde(n) zuzuleiten sind.

Durch die gegebene Flexibilität des Systems ist es **auch möglich, solche Behörden nachträglich auch für eingehende Anfragen in IMI zu registrieren**, wenn sich etwa im Praxisbetrieb für diese Behörden ein großes Anfragevolumen herausstellt.

#### **3.3.3.2 Vorteile des Kombinationsmodells**

Die Einrichtung eines Kombinationsmodells bietet durch die gegebene Flexibilität die Möglichkeit, die Schwächen der oben dargestellten Modelle abzumildern: Durch die zentrale Annahme von Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten wird **einerseits für ausländische Behörden die Suche nach der zuständigen registrierten Behörde in Deutschland vereinfacht. Andererseits entfällt** durch die Möglichkeit, Anfragen an ausländische Behörden unmittelbar und dezentral stellen zu können, die **Zeitverzögerung und mögliche Fehleranfälligkeit**, die sich aus einer zwischengeschalteten zentralen Stelle bei derartigen Anfragen ansonsten ergäbe. **Schulungsbedarf und Kosten** sind zudem beim Kombinationsmodell flexibel gestaltbar.

### 3.3.3.3 Weiterer Klärungs- und Regelungsbedarf beim Kombinationsmodell

Für den Klärungs- und Regelungsbedarf beim Kombinationsmodell wird bezüglich der Bündelung von eingehenden Anfragen bei einer oder wenigen registrierte Behörde(n) auf die oben dargestellten Modelle verwiesen (vgl. zum dezentralen Modell Ziff. 3.3.1.3. sowie zum zentralen Modell Ziff. 3.3.2.3).

### 3.3.4 Einheitliche Ansprechpartner als registrierte Behörden

Ein weiterer Ansatz könnte darin bestehen, die Bestimmung der registrierten Behörden im Rahmen des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie mit der Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners zu verbinden. Der jeweilige Einheitliche Ansprechpartner wäre dann auch registrierte Behörde für das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie. Bei dieser Variante ist zu beachten, dass für die Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner wiederum verschiedene Optionen (Landesmittelbehörde, Kreisebene, Kammerebene oder Kooperationsmodell aus kommunaler und Kammerebene<sup>10</sup>) diskutiert werden und die Ausgestaltung der Einheitlichen Ansprechpartner in den Ländern unterschiedlich ausfallen wird, d.h. zum Teil eher zentral und zum Teil eher dezentral erfolgt (vgl. hierzu Ziff. 3.3.1 und 3.3.2). Insoweit wäre die Verortungsentscheidung bezüglich der Einheitlichen Ansprechpartner vorgreiflich für die Frage einer zentralen oder dezentralen Struktur der für IMI registrierten Behörden.

Zu bedenken ist allerdings die **grundsätzlich unterschiedliche Zielrichtung von IMI und dem System des Einheitlichen Ansprechpartners** und vor allem die **Aufgabenkompetenz** des Einheitlichen Ansprechpartners: Der Einheitliche Ansprechpartner hat im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie vor allem die Funktion eines Verfahrensmittlers und Unterstützers für den Dienstleistungserbringer gegenüber den zuständigen Behörden (entspricht „front office“-Funktion). Die Verwaltungszusammenarbeit unter Verwendung des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie dient dagegen der grenzüberschreitenden Kontrolle der Dienstleistungserbringer durch die zuständigen Behörden und erfüllt damit typische „back office“-Funktionen. Die registrierten Behörden verkehren über IMI ausschließlich untereinander, nicht wie der Einheitliche Ansprechpartner mit dem Dienstleistungserbringer. Da auch bei diesem Modell die Anfragen nicht unmittelbar an die und von der fachlich zuständigen Behörde erfolgen, kann es auch hier zu einer **Zeitverzögerung und einem erhöhten Koordinationsaufwand hinsichtlich des Informationsflusses** kommen (vgl. hierzu die Ausführungen zum zentralen Modell Ziff. 3.3.2.3).

---

<sup>10</sup> Vgl. zu den Verortungsoptionen beim Einheitlichen Ansprechpartner auch das Papier des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft „Verortungsmöglichkeiten für Einheitliche Ansprechpartner im föderalen System Deutschlands“ vom 1. Oktober 2007, abrufbar u.a. unter [www.dienstleistungsrichtlinie.de](http://www.dienstleistungsrichtlinie.de).

Da die Verwaltungszusammenarbeit im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie nicht zu den originären Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners gehört, wäre aber vor allem eine entsprechende Aufgabenübertragung ggf. durch Gesetz erforderlich. Dies kann sich – je nach Rechtsstellung des Einheitlichen Ansprechpartners – als problematisch erweisen.

### **3.4 Pflicht zu Registeröffnung**

Nach der Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Register, in die Dienstleistungserbringer eingetragen sind und die von den zuständigen Behörden in ihrem Hoheitsgebiet eingesehen werden können, unter denselben Bedingungen auch von den entsprechenden Behörden der anderen Mitgliedstaaten eingesehen werden können.<sup>11</sup> Die Dienstleistungsrichtlinie enthält hingegen keine Verpflichtung zur elektronischen Führung von Registern. Die Dienstleistungsrichtlinie verlangt damit lediglich eine Ausweitung etwaiger Register-Einsichtsrechte auf Behörden aus anderen Mitgliedstaaten.

Hierfür ist nicht entscheidend, ob das entsprechende Register online einsehbar ist, ob eine Pflicht zur Eintragung besteht, ob das Register auf einer expliziten gesetzlichen Grundlage beruht oder ob das Einsichtsrecht unmittelbar oder erst nach Durchlaufen eines bestimmten Antragsverfahrens besteht. Im Ergebnis fallen damit also nur solche Register nicht unter Art. 28 Abs. 7 Dienstleistungsrichtlinie, die a) entweder zur rein internen Verwendung bestimmt sind, d.h. von anderen Behörden / Personen etc. überhaupt nicht eingesehen werden können, oder b) erkennbar nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen.

Die Registereröffnung hat unmittelbare Bezüge zum IMI-Basismodul Dienstleistungsrichtlinie: Durch eine umfassende Öffnung von Registern kann IMI und damit auch die **deutsche Verwaltung erheblich entlastet** werden, indem solche Informationen, die sich bereits durch die Registereinsicht ergeben, nicht mehr individuell über IMI abgefragt werden müssen. Zu diesem Zweck ist auch eine technische Verknüpfung des Frage-/Antwortkatalogs auf bestehende Online-Register vorgesehen. Zudem möchte die Europäische Kommission anhand der übermittelten Registerformulare ein Registerverzeichnis (u.a. mit Hinweisen zu den jeweiligen Zugangsverfahren und –modalitäten) anlegen.

Vor diesem Hintergrund sollte bei der Umsetzung der Pflicht zu Registeröffnung ein **pragmatischer Ansatz** gewählt werden und auch in Zweifelsfällen das entsprechende Register eher geöffnet werden, um eine größtmögliche Entlastung zu erreichen.

## **IV. Zusatzmodule (Vorwarnmechanismus / Ausnahmen im Einzelfall)**

Neben dem Basismodul zum Informationsaustausch (vgl. dazu Ziff. III.) soll das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie zwei weitere Funktionalitäten erhalten:

---

<sup>11</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 7 Dienstleistungsrichtlinie.

- ein System zur Verwaltungszusammenarbeit bei Ausnahmen im Einzelfall, bei dem die Mitgliedstaaten ausnahmsweise und unter engen Voraussetzung Maßnahmen gegenüber einem in einem anderen MS niedergelassenen Dienstleistungserbringer ergreifen können<sup>12</sup> sowie
- einen Vorwarnmechanismus, der die Mitgliedstaaten zu einer Unterrichtung von Amts wegen und ohne Anfrage im Rahmen des Basismoduls bei ernststen Gefahren für die Gesundheit oder Sicherheit von Personen oder die Umwelt verpflichtet<sup>13</sup>.

Insbesondere hinsichtlich des Vorwarnmechanismus sind von den Ländern **Grundentscheidungen** hinsichtlich der einzurichtenden Struktur zu treffen.

#### 4.1. Verortung / Einrichtung von Vorwarnkoordinatoren

Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht vor, auf welche Weise der Vorwarnmechanismus in den Verwaltungsaufbau der Mitgliedstaaten zu integrieren ist, insbesondere, ob Vorwarnungen unmittelbar zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgen, oder ob eine zwischengeschaltete Stelle die Vorwarnungen an die zuständigen Behörden bzw. an andere Mitgliedstaaten weiterleitet.

Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission sollen indes sog. **Vorwarnkoordinatoren** von den Mitgliedstaaten vorgesehen werden, deren Aufgabe es ist, die von einer zuständigen Behörde abgegebene Vorwarnung entgegenzunehmen und an einen oder mehrere Mitgliedstaaten weiterzuleiten bzw. eingehende Vorwarnungen aus anderen Mitgliedstaaten entgegenzunehmen und an die nationalen Behörden zu verteilen. Nach derzeitigem Stand plant die Europäische Kommission einen entsprechenden Komitologie-Beschluss.<sup>14</sup> Es ist davon auszugehen, dass sich die dafür erforderliche qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten findet, so dass Vorwarnkoordinatoren EU-weit eingerichtet werden müssen.

Aus Sicht des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft ist die Funktion des Vorwarnkoordinators grundsätzlich sinnvoll; allerdings **muss es den Ländern überlassen bleiben, wie sie diese Funktion konkret umsetzen**. So ist es – vergleichbar mit den Verortungsentscheidungen beim Basismodul (vgl. Ziff. 3.3.) – denkbar, nur einen oder wenige zentrale Vorwarnkoordinatoren pro Land vorzusehen. Andererseits müssen Länder mit geringerer Größe und damit kleineren Verwaltungsstrukturen (insbesondere Stadtstaaten) sich auch dafür

<sup>12</sup> Vgl. Art. 18 und Art. 35 Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 29. Abs. 3 und 32 Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>14</sup> Die Kommission kann eine Maßnahme im Komitologie-Regelungsausschussverfahren nur erlassen, wenn sich der Ausschuss explizit (mit qualifizierter Mehrheit) dafür ausspricht. Bezieht der Ausschuss nicht zustimmend Stellung, legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag vor (*Rekurs*). Der Rat entscheidet über diesen Antrag innerhalb einer Frist von max. drei Monaten. Diesem Verfahren kommt vor allem bei Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie bei Maßnahmen, mit denen nicht als wesentlich zu betrachtende Bestimmungen eines Basisrechtsakts geändert werden sollen, Bedeutung zu.

entscheiden können, jede registrierte Behörde zugleich als Vorwarnkoordinator vorzusehen. Um dem föderalen System in Deutschland hinreichend Rechnung zu tragen, wurde die Europäische Kommission darum gebeten, die Zusatzmodalitäten technisch so offen bzw. flexibel auszugestalten, dass die denkbaren Lösungen in den jeweiligen Ländern abgebildet werden können. Die Europäische Kommission hat bereits schriftlich bestätigt, dass die Mitgliedstaaten bzw. Länder die Möglichkeit haben, die für sie günstigsten organisatorischen Strukturen zu schaffen. Insbesondere sollen Länder mit geringerer Größe und kleineren Verwaltungsstrukturen registrierte Behörden zugleich als Vorwarnkoordinatoren einsetzen können.

#### **4.2. Sonstige Fragen im Zusammenhang mit den Zusatzmodulen**

Neben der Frage der Vorwarnkoordinatoren (vgl. Ziff. 4.1.) sind von den Ländern auch **Entscheidungen über die Verfahrensabläufe der IMI-Zusatzmodule** insgesamt und über **sonstige Fragen** im Zusammenhang mit den Zusatzmodulen zu treffen. So ist in Zusammenwirken mit den bestehenden Vorschlägen der Europäischen Kommission u.a. zu klären, wie und unter welchen Voraussetzungen eine einmal abgegebene Vorwarnung wieder zurückgenommen werden kann, wenn diese sich z.B. erledigt hat oder fehlerhaft war. Hier sind auch wichtige Fragen des rechtlichen Gehörs sowie Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Dienstleistungserbringer zu klären. Auch ist festzulegen, wie lange Vorwarnungen vorgehalten werden müssen und welche Lösungsfristen auch unter Datenschutzgesichtspunkten einzuhalten sein können.

Im Zusammenhang mit den Zusatzmodulen besteht zum einen Regelungsbedarf in dem Gesetz zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit (vgl. Ziff. 5.1.) und zum anderen für die betroffenen Fachgesetze. Bei der Erarbeitung der Gesetzentwürfe ist der aus den künftigen Festlegungen auf europäischer Ebene zu den Zusatzmodulen folgende Regelungsbedarf zu berücksichtigen. Dieser kann daher noch nicht abschließend beurteilt werden.

Darüber hinaus ist u.a. noch zu klären, ob die Behörde, die eine Warnmeldung versandt hat oder der jeweilige Vorwarnkoordinator die Schließung der Warnmeldung anregen kann bzw. ob es sogar einer Abstimmung mit anderen Vorwarnkoordinatoren bedarf.

### **V. Übergreifende Aspekte hinsichtlich des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie**

#### **5.1. Erforderliche gesetzliche Regelungen**

Um in Bund und Ländern eine möglichst einheitliche Regelung zur Verwaltungszusammenarbeit nach der Dienstleistungsrichtlinie zu erreichen, soll gemeinsam mit den Ländern ein Musterentwurf für ein Gesetz zur Regelung der Verwaltungszusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden. In diesem Gesetz sollen auch erforderliche Regelungen zur Anwendung von IMI getroffen werden. Auf der Grundlage dieses Musterentwurfs sollen dann

die entsprechenden Gesetze im Bund und in den Ländern erlassen werden. Für den Bund ist dabei das BMI federführend. Der fachliche Austausch mit den Wirtschaftsressorts wird über den Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft erfolgen.

Zudem wird auch **Anpassungsbedarf im jeweiligen Fachrecht** bestehen (z.B. für die Festlegung der Strukturen, Öffnung der Register, Einrichtung von Vorwarnkoordinatoren etc.).

Eine abschließende Feststellung des Regelungsbedarfs ist gegenwärtig nicht möglich, da weitere Regelungen von Seiten der Europäischen Kommission (auch im Wege des Komitologieverfahrens) zur Implementierung des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie noch ausstehen.

## **5.2. Verbindungsstellen und Eskalationsmechanismus**

Nach Art. 28 Abs. 2 Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere Verbindungsstellen benennen. Aufgabe der jeweiligen Verbindungsstellen ist es, im Falle von Schwierigkeiten bei der Beantwortung eines Ersuchens um Informationen oder bei der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen oder Untersuchungen mit der bzw. den Verbindungsstelle(n) des anderen betroffenen Mitgliedstaates eine gemeinsame Lösung zu finden (vgl. Art. 28 Abs. 5 Dienstleistungsrichtlinie).

Die Abstimmung darüber ist in Deutschland zwischen Bund und Ländern noch nicht abgeschlossen.

## **5.3. Spezifische Datenschutzaspekte beim IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie**

Im Zusammenhang mit IMI stellen sich verschiedene datenschutzrechtliche Fragen, z.B. hinsichtlich der Erforderlichkeit von Regelungen zur Datenverarbeitung, -löschung und Datenschutzkontrolle sowie Fragen der Datensicherheit und der Nutzung des Systems insgesamt. Diese übergreifenden Fragen, welche sich nicht spezifisch auf das IMI-Modul Dienstleistungsrichtlinie beziehen, bedürfen der Klärung in den entsprechenden Fachgremien.<sup>15</sup> Auf europäischer Ebene haben sich die Europäische Kommission und der Europäische Datenschutzbeauftragte auf eine gemeinsame Vorgehensweise geeinigt, die eine Teilnahme der zuständigen Behörden an IMI zulässt.

Hinsichtlich des IMI-Moduls Dienstleistungsrichtlinie können **spezifische datenschutzrechtliche Fragen** auftreten:

---

<sup>15</sup> Hierzu zählen die IMAC-IMI Working Group sowie die Art. 29-Datenschutzgruppe. Auf nationaler Ebene wurde der Arbeitskreis Grundsatzfragen der Verwaltungsmodernisierung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gebeten, sich mit den datenschutzrechtlichen Aspekten von IMI zu befassen. Die Europäische Kommission hat angeboten, bilaterale Gespräche mit den deutschen Datenschutzbeauftragten zu führen. Soweit erforderlich, wird die ad-hoc-Bund-Länder-Arbeitsgruppe IMI das Thema aufgreifen.

Die Umsetzung der Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie über IMI setzt notwendigerweise die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der betroffenen Dienstleistungserbringer sowie der Mitarbeiter der registrierten Behörden und Fachkoordinatoren voraus.

Die Erhebung und Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten durch die fachlich zuständigen Behörden ist in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. Jede zusätzliche Datenübermittlung im Inland und ins EU-Ausland bedarf einer gesetzlichen Grundlage, soweit die empfangende Stelle die Möglichkeit des Zugriffs auf personenbezogene Daten besitzt.

Es bestünde die Möglichkeit, die Zulässigkeit der Verarbeitung auf Grundlage einer (informierten und freiwilligen) Einwilligung der Betroffene durchzuführen.<sup>16</sup> Dies ist aus datenschutzrechtlicher Sicht aufgrund der Schwierigkeiten einer rechtswirksamen Einwilligung im Massengeschäft jedoch abzulehnen.

Als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten kann auf das Bundesdatenschutzgesetz bzw. auf Landesebene die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze zurückgegriffen werden.<sup>17</sup> Möglicherweise fehlt diesen Vorschriften jedoch die notwendige Normbestimmtheit für die konkrete Datenverarbeitung. Grundsätzlich ist eine Übermittlung zulässig, wenn sie zur Aufgabenerfüllung der zuständigen Stelle erforderlich ist.<sup>18</sup>

BMI und BfDI werden gebeten, in Zusammenarbeit mit den Landesdatenschutzbeauftragten Vorschläge für Lösungsmodelle zu entwickeln, die den Bedenken auf EU-Ebene Rechnung tragen.

Im Zusammenhang mit den Zusatzmodalitäten – und hier vor allem im Rahmen des Vorwarnmechanismus – setzt die Umsetzung der Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie über IMI notwendigerweise die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der betroffenen Dienstleistungserbringer und der Mitarbeiter der registrierten Behörde und Fachkoordinatoren voraus. Jedenfalls die personenbezogenen Daten der betroffenen Dienstleistungserbringer sind teilweise sensibel (Art. 33 Dienstleistungsrichtlinie: Disziplinarmaßnahmen, strafrechtliche Sanktionen, Insolvenzen).

Insoweit bedarf es einer Rechtsgrundlage für eine Unterrichtung, wie sie Art. 32 Dienstleistungsrichtlinie vorsieht. Die Rechtsgrundlage kann sich u. U. bereits aus den bestehenden Fachgesetzen ergeben oder in künftiger bereichsspezifischer Umsetzung der

---

<sup>16</sup> § 4 Abs. 1, 2. Alt. Bundesdatenschutzgesetz.

<sup>17</sup> § 4 Abs. 1, 1. Alt.: „Einhaltung und Bestimmungen dieses Gesetz und anderer Vorschriften über den Datenschutz“, entsprechend die Landesdatenschutzgesetze.

<sup>18</sup> Vgl. §§ 15 Abs. 1, § 14 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz.

Dienstleistungsrichtlinie erfolgen. Subsidiär kommt entweder das Bundesdatenschutzgesetz (für öffentliche Stellen des Bundes)<sup>19</sup> oder die Landesdatenschutzgesetze (für öffentliche Stellen der Länder) mit entsprechenden Regelungen als Rechtsgrundlage in Betracht.

Da Art. 32 Dienstleistungsrichtlinie lediglich eine Unterrichtung durch den Mitgliedstaat gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission vorsieht, die nähere innerstaatliche Ausgestaltung jedoch offen lässt, ist eine nähere Eingrenzung der potentiellen Rechtsgrundlagen nicht möglich. In Bezug auf die Verortung des Vorwarnkoordinators (dezentral / zentral) gilt im Übrigen das bereits zur Verortung der registrierten Behörde beim Einheitlichen Ansprechpartner Gesagte. Je mehr Stellen errichtet werden, desto komplexer sind die Informationsflüsse personenbezogener Daten, die einer Rechtsgrundlage bedürfen.

---

<sup>19</sup> Insbesondere § 4b Abs. 1 i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 i.V.m. § 14 Abs. 2 Nr. 6, 8 Bundesdatenschutzgesetz.

## Aufbau der IMI-Anwendung in Deutschland

**Europäische  
Kommission**

**Zentraler Helpdesk**

**DG Binnenmarkt (E3)  
EU Rechenzentrum**

**Mitgliedstaat**

**Nationaler Koordinator**

**NIMIC = National IMI Coordinator:  
technischer Koordinator für alle  
Anwendungen auf Bundesebene**

**Länderebene**

**Landeskoordinator**

**S-DIMIC = Super Delegated IMI  
Coordinator: technischer Koordina-  
tor für alle Anwendungen auf Län-  
derebene**

**Fachkoordinator**

**DIMIC = Delegated IMI Coordinator:  
zuständig für inhaltliche Fragen be-  
zogen auf die jeweilige Anwendung**

**Registrierte Behörden**

**Zuständig für die Verwaltungszu-  
sammenarbeit (Anfragen / Antworten  
über Fragenkatalog / Freitext)**

**Zusammenfassende Synopse zu den Verortungsmodellen beim IMI-Modul DL-RL (Stand: 15. Oktober 2008)**

	<b>Dezentrales Modell</b>	<b>Zentrales Modell</b>	<b>Kombinationsmodell</b>
<b>Kurzbeschreibung</b>	Alle fachlich zuständigen Behörden als registrierte Behörden.	Eine oder wenige Behörden als zentrale registrierte Behörden.	Unterschiedliche registrierte Behörden für eingehende und ausgehende Anfragen.
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unmittelbarkeit / Schnelligkeit des Informationsaustauschs zwischen den fachlich zuständigen Behörden</li> <li>• In registrierten Behörden zugleich fachlich kompetentes Personal für Anfragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfachere Anfragen aus anderen MS durch weniger registrierte Behörden (Suchaufwand geringer)</li> <li>• Geringerer Schulungsbedarf und dadurch geringere Kosten</li> <li>• Einfachere Sicherstellung eines einheitlichen Qualitätsniveaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfachere Anfragen aus anderen MS durch weniger registrierte Behörden für eingehende Anfragen</li> <li>• Zugleich Unmittelbarkeit / Schnelligkeit des Informationsaustauschs für abgehende Anfragen</li> <li>• Schulungsbedarf und Kosten flexibel gestaltbar</li> </ul>
<b>Klärungsbedarf / Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhte Anforderungen an Zuständigkeitsfinder durch sehr hohe Zahl an zuständigen Stellen</li> <li>• Entsprechend höherer Schulungsaufwand als beim zentralen Modell und hieraus folgende höhere Kosten</li> <li>• Sicherstellung eines einheitlichen Qualitätsniveaus durch sehr viele Beteiligte erschwert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhter Koordinierungsaufwand durch nur mittelbare Informationsübermittlung</li> <li>• Ggf. Zeitverzögerung und erhöhte Fehleranfälligkeit durch notwendige Weiterleitung von Anfragen an die und von den fachlich zuständigen Behörden</li> <li>• Datenschutzrechtliche Fragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhter Koordinierungsaufwand bei eingehenden Anfragen (siehe zentrales Modell)</li> <li>• Ggf. Zeitverzögerung und erhöhte Fehleranfälligkeit bei eingehenden Anfragen (siehe zentrales Modell)</li> <li>• Datenschutzrechtliche Fragen</li> </ul>

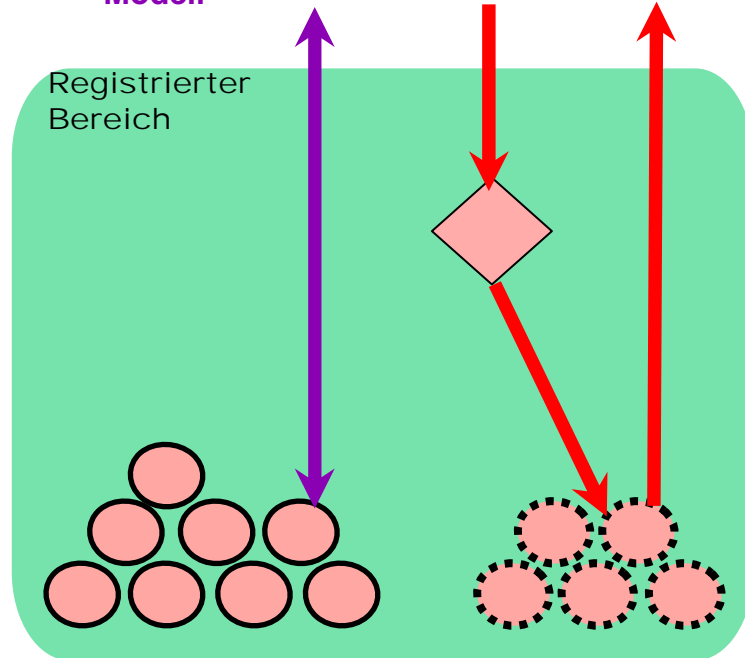
# Varianten zur Registrierung von Behörden im IMI-Modul DL-RL

Wege des Informationsaustausches



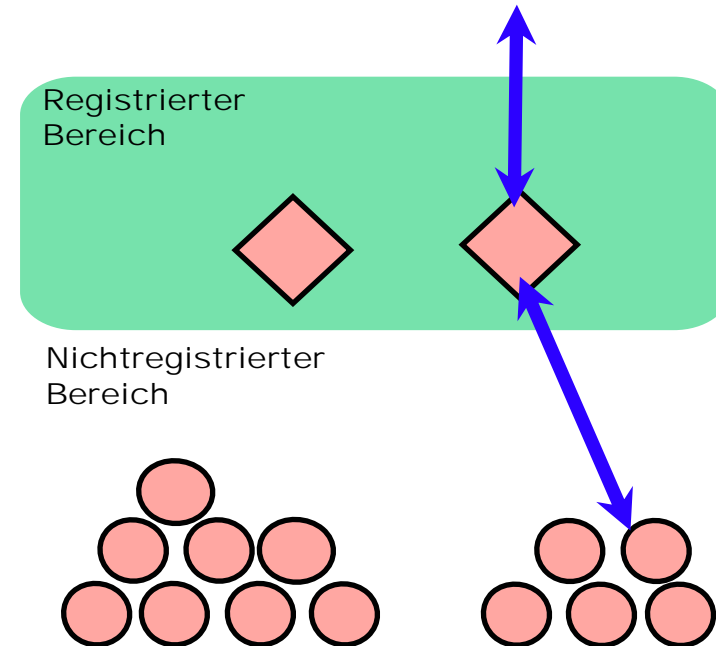
Gleicher Weg für eingehende und ausgehende Anfragen  
 Unterschiedliche Wege für eingehende und ausgehende Anfragen

Variante 1a  
**Dezentrales Modell**



Variante 1b  
**Kombinationsmodell**

Variante 2  
**Zentrales Modell**



Zuständige Behörde (ZB)



Kombinationsmodell:

Die für eingehende IMI-Anfragen registrierte Behörde sucht die zuständige Behörde. Die zuständige Behörde ist für die anfragende Behörde nicht sichtbar.



Für ein- und ausgehende Anfragen agiert die registrierte Behörde in IMI für die zuständige Behörde.

**Dezentrales Modell und  
 Kombinationsmodell:  
 Alle Behörden werden registriert.**

**Zentrales Modell:  
 Nur besonders benannte  
 Behörden werden registriert.**