**Europäisches Parlament**

2019-2024

*Rechtsausschuss*

**2021/2161(INL)**

9.6.2023

# ENTWURF EINES BERICHTS

mit Empfehlungen an die Kommission für Digitalisierung und Verwaltungsrecht
(2021/2161(INL))

Rechtsausschuss

Berichterstatterin: Karen Melchior
(Initiative gemäß Artikel 47 der Geschäftsordnung)

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

ANLAGE ZUM ENTSCHLIESSUNGSANTRAG:EMPFEHLUNGEN ZUM INHALT DES VERLANGTEN VORSCHLAGS.....13

## ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**mit Empfehlungen an die Kommission für Digitalisierung und Verwaltungsrecht**

**(2021/2161(INL))**

*Das Europäische Parlament*,

– gestützt auf Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

– gestützt auf Artikel 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

– gestützt auf Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der das Recht auf eine gute Verwaltung als Grundrecht anerkannt wird,

– unter Hinweis auf die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade vom 15. Dezember 2022,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG[1],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[2],

– unter Hinweis auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Informationssicherheit in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (2022/0084(COD)),

– unter Hinweis auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (2022/0085(COD)),

– unter Hinweis auf die umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in der auf der Grundlage der Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts anerkannt wurde,

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 26. Januar 2022 „Eine europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade“ COM((2022) 27 final) und das begleitende Arbeitsdokument der

[1] ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

[2] ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Kommissionsdienststellen, das einen Bericht über die Aktivitäten zur Konsultation und Einbeziehung der Interessengruppen enthält (SWD(2022) 14 final),

– unter Hinweis auf die Digitalstrategie der Kommission: Digitale Kommission der nächsten Generation vom 30. Juni 2022 (C(2022)4388),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. September 2001 zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend Vorhandensein und öffentliche Zugänglichkeit eines Kodexes für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen[3],

– unter Hinweis auf den Beschluss 2000/633/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 17. Oktober 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung durch Beifügung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit[4],

– unter Hinweis auf den Beschluss des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vom 25. Juni 2001 über einen Kodex für ein einwandfreies Verhalten des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union und seiner Bediensteten in der Verwaltungspraxis bei ihren beruflichen Beziehungen zur Öffentlichkeit[5],

– unter Hinweis auf die Empfehlung CM/Rec(2007)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu einer guten Verwaltungspraxis vom 20. Juni 2007,

– unter Hinweis auf die „Grundsätze des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte“, die am 19. Juni 2012 vom Europäischen Bürgerbeauftragten veröffentlicht wurden,

– unter Hinweis auf die aufeinanderfolgenden Informationsblätter zur digitalen öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten, die von der Kommission online veröffentlicht werden,

– unter Hinweis auf die Tatsache, dass es in den Mitgliedstaaten sowohl allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetze, in denen die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts festgelegt sind, als auch bereichs- oder sektorspezifische Rechtsvorschriften gibt,

– unter Hinweis auf die von der schwedischen Regierung in Auftrag gegebenen Umfrage der Schwedischen Agentur für öffentliche Verwaltung zu den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die von der dänischen Regierung bei der dänischen Digitalisierungsagentur (digitaliseringsstyrelsen) in Auftrag gegebene Studie über die Grundsätze einer guten Nutzung grundlegender Daten bei der Umsetzung digitalisierter öffentlicher Verwaltungsdienste,

---

3 ABl. C 72 E vom 21.3.2002, S. 331.

4 ABl. L 267 vom 20.10.2000, S. 63.

5 ABl. C 189 vom 5.7.2001, S. 1.

– unter Hinweis auf den 2022 veröffentlichten Bericht des Europäischen Rechtsinstituts über Musterregeln für die Folgenabschätzung von algorithmischen Entscheidungsfindungssystemen, die von der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden[6],

– unter Hinweis auf das Themenpapier zu der von der Fachabteilung des Rechtsausschusses des Parlaments und der Universität von Léon veranstalteten Konferenz zum EU-Verwaltungsrecht (León, 27.-28. April 2011)[7],

– unter Hinweis auf die Empfehlungen des Arbeitsdokuments zur derzeitigen Lage und den Zukunftsperspektiven für das EU-Verwaltungsrecht, das dem Rechtsausschuss am 22. November 2011 von der Arbeitsgruppe zum EU-Verwaltungsrecht vorgelegt wurde[8],

– unter Hinweis auf die Bewertung des europäischen Mehrwerts eines Verwaltungsverfahrensrechts der Europäischen Union, die vom Referat zur Bewertung des europäischen Mehrwerts dem Rechtsausschuss am 6. November 2012 vorgelegt wurde[9],

– unter Hinweis auf die öffentliche Konsultation zu den allgemeinen Regeln für eine offene, unabhängige und effiziente europäische Verwaltung und den zusammenfassenden Bericht vom Juli 2018, den das Referat Europäischer Mehrwert des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments dem Rechtsausschuss am 10. Juli 2018 vorgelegt hat[10],

– unter Hinweis auf eine Folgenabschätzung möglicher Maßnahmen auf EU-Ebene für eine offene, effiziente und unabhängige EU-Verwaltung, die im Juli 2018 vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments abgeschlossen und dem Rechtsausschuss am 10. Juli 2018 vorgelegt wurde[11],

– in Kenntnis der vom Referat Europäischer Mehrwert dem Rechtsausschuss am [30. Mai 2023] vorgelegten Bewertung des europäischen Mehrwerts zum Thema „Digitalisierung und Verwaltungsrecht“ von 2022[12],

---

6 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf.

7 http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983.

8 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

9 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.

10 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

11 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

12 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730350

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Januar 2013 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union[13],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 9. Juni 2016 für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union und den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union,[14]

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. Oktober 2017 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Jahr 2015 (2017/ 2011(INI)),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 7. Juli 2022 zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften (2021/2166(INI)),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. Mai 2021 zu der Gestaltung der digitalen Zukunft Europas: Beseitigung von Hindernissen für einen funktionierenden digitalen Binnenmarkt und Verbesserung des Einsatzes von KI für europäische Verbraucher (2020/2216(INI)),

– unter Hinweis auf die Folgemaßnahmen der Kommission zu der von ihr am 24. April 2013 angenommenen Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Folgemaßnahmen der Kommission zu der von ihr am 4. Oktober 2016 angenommenen Entschließung des Europäischen Parlaments für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Folgemaßnahmen der Kommission zu der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften“, die von der Kommission am 22. Oktober 2022 angenommen wurde,

– gestützt auf die Artikel 47 und 54 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Rechtsausschusses (A9-xxxx/xxxx),

A. in der Erwägung, dass durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für die Union eine geeignete Rechtsgrundlage geschaffen wurde, um ein europäisches Gesetzt über Verwaltungsverfahren zu verabschieden;

B. in der Erwägung, dass das in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundrecht auf eine gute Verwaltung als Primärrecht rechtsverbindlich geworden ist;

C. in der Erwägung, dass in einer auf Rechtsstaatlichkeit basierenden Union sichergestellt werden muss, dass Verfahrensrechte und -pflichten stets angemessen definiert, entwickelt und eingehalten werden; in der Erwägung, dass die Bürgerinnen und Bürger

---

[13] ABl. C 440 vom 30.12.2015, S. 17.

[14] https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf

von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu Recht ein hohes Maß an Transparenz, Effizienz, Reaktionsbereitschaft und zügiger Ausführung erwarten dürfen, und dass sie auch ein Recht darauf haben, sich über die Möglichkeiten zu informieren, die ihnen zur Verfügung stehen, um in der jeweiligen Angelegenheit weitere Maßnahmen zu ergreifen;

D. in der Erwägung, dass eine effiziente Unionsverwaltung für das öffentliche Interesse von wesentlicher Bedeutung ist und dass ein Übermaß oder ein Mangel an Bestimmungen und Verfahren zu Missständen führen kann, die auch eine Folge widersprüchlicher, inkohärenter oder unklarer Bestimmungen und Verfahren sein können; in der Erwägung, dass durch gut strukturierte und kohärente Verwaltungsverfahren sowohl eine effiziente Verwaltung als auch eine ordnungsgemäße Durchsetzung des Grundrechts auf eine gute Verwaltung unterstützt werden und der zusätzliche Nutzen entsteht, dass Transparenz und Rechenschaftspflicht gefördert werden, wodurch die Legitimität der Union gestärkt und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in deren Verwaltung erhöht wird;

E. in der Erwägung, dass das mangelnde Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger seit einigen Jahren ein dringendes Problem für die Union darstellt, das ihre Legitimität beeinträchtigen kann; in der Erwägung, dass die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern rasche, klare und sichtbare Antworten bieten muss, um auf ihre Sorgen zu reagieren;

F. in der Erwägung, dass die bestehenden Regeln und Grundsätze der Union für gute Verwaltungspraxis aus vielen unterschiedlichen Quellen hervorgehen: Primärrecht, Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Sekundärrecht, nicht zwingendes Recht und einseitige Verpflichtungen der Unionsorgane;

G. in der Erwägung, dass die internen Verhaltenskodizes der einzelnen Organe nur geringe Wirkung haben, sich voneinander unterscheiden und rechtlich nicht bindend sind;

H. in der Erwägung, dass unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates ein Katalog klarer und verbindlicher Vorschriften für die Verwaltung der Union ein positives Signal bei der Bekämpfung von Korruption in öffentlichen Verwaltungen wäre;

I. in der Erwägung, dass das Parlament seit 2001 in seinen Entschließungen und deren Anlagen die Kommission immer wieder zu legislativen Maßnahmen in diesem Bereich aufgefordert hat; in der Erwägung, dass das Parlament im Jahr 2013 ein Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Europäischen Union und im Jahr 2016 insbesondere einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union gefordert hat; in der Erwägung, dass die Forderungen des Parlaments im Wesentlichen immer wieder darauf abzielen, dass eine Verordnung über das Verwaltungsverfahren der Europäischen Union erlassen wird, in der allgemeine Verfahrensregeln für die Tätigkeit der Unionsverwaltung, nämlich der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, (Europäisches Gesetz über Verwaltungsverfahren) festgelegt werden;

J. in der Erwägung, dass sich diese Aufforderung auf ausführliche Folgenabschätzungen stützt, in denen unter anderem die Kosten der Verwaltungsverfahren quantifiziert werden; in der Erwägung, dass in der Folgenabschätzung von 2018 festgestellt wurde,

dass sich die Fragmentierung der Verwaltungsverfahren zwischen den Organen und Einrichtungen der EU negativ auf die Offenheit, Effizienz und Unabhängigkeit der EU auswirkt, und die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass sich die negativen Auswirkungen mit dem Übergang zur digitalisierten Verwaltung wahrscheinlich noch verstärken werden; in der Erwägung, dass die Kommission bei der Vorlage des Vorschlags auch eine Folgenabschätzung vorlegen sollte;

K. in der Erwägung, dass das Parlament eine öffentliche Konsultation zur Notwendigkeit der Einführung eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes durchgeführt hat, wobei 76 % der Befragten zusätzliche Maßnahmen auf Unionsebene zur Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren der Union befürworteten, die Verbesserung der Effizienz und Transparenz als einige der wichtigsten Gründe für ein Tätigwerden der EU nannten und die Inkohärenz der Verfahren und die Kosten für den Verwaltungsaufwand als die problematischsten Punkte bezeichneten; in der Erwägung, dass die Kommission im Jahr 2023 eine weitere angemessene öffentliche Konsultation mit allen relevanten Akteuren einleiten und insbesondere die besonderen Kenntnisse und das Fachwissen des Europäischen Bürgerbeauftragten nutzen sollte, da öffentliche Beschwerden über Missbrauch innerhalb der Organe und Institutionen der Union an ihn gerichtet werden;

L. in der Erwägung, dass das Parlament zur Vorbereitung seiner Entschließung von 2016 für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union Konsultationen mit Wissenschaftlern, Menschen aus der Verwaltungspraxis und Juristen durchgeführt hat; in der Erwägung, dass die Kommission in ihren am 24. April 2013 angenommenen Folgemaßnahmen zur Entschließung des Parlaments vom 15. Januar 2013 erklärt hat, dass sie eine detaillierte Bestandsaufnahme des bestehenden EU-Verwaltungsrechts und möglicher Unzulänglichkeiten in allen Organen in Angriff nehmen würde, dass sie die in den Mitgliedstaaten verfolgten Ansätze zu diesen Fragen bewerten und Wissenschaftler, Menschen aus der Verwaltungspraxis und Juristen konsultieren würde, um eine eingehende Analyse aller Aspekte des Themas vorzunehmen; in der Erwägung, dass auch zehn Jahre später die Kommission das Parlament noch immer nicht über die Ergebnisse der angekündigten Bestandsaufnahme und eingehenden Analyse informiert hat;

M. in der Erwägung, dass die Kommission in denselben Folgemaßnahmen von 2013 auch erklärte, dass jede künftige Initiative den bestehenden Rahmen von Verwaltungsvorschriften und das komplexe Verhältnis zwischen horizontalen und sektorspezifischen Vorschriften, die vielfältigen Ursachen möglicher Missstände in der Verwaltungstätigkeit und die zahlreichen Möglichkeiten zu deren Behebung sowie die Grenzen der Anwendung von Artikel 298 AEUV berücksichtigen müsse; in der Erwägung, dass die Kommission bisher noch keine derartige Bewertung vorgelegt hat;

N. in der Erwägung, dass die Kommission im Jahr 2022 erstmals aufgrund von Artikel 298 AEUV handelte und zwei Vorschläge bezüglich der Informationssicherheit einerseits und der Cybersicherheit in der Verwaltung der Union, also in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen, andererseits vorgelegt hat, um das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes in diesen Bereichen und die Tatsache zu beheben, dass jedes Organ bzw. jede Einrichtung und Stelle in diesen Bereichen entweder die eigenen Vorschriften auf der Grundlage von Geschäftsordnungen oder Gründungsakten oder

überhaupt keine Vorschriften hat;

O. in der Erwägung, dass das Vorhandensein horizontaler und sektorspezifischer Vorschriften keine Entschuldigung für den Nichterlass eines europäischen Gesetzes über Verwaltungsverfahren bzw. kein Hindernis für den Erlass eines solchen Gesetzes sein kann, welches einen grundlegenden und allgemeinen rechtlichen Bezugsrahmen für das Verwaltungsverfahren darstellen würde, der von jeder Verwaltung der Union unabhängig von ihrem Tätigkeitsbereich angewandt werden sollte; in der Erwägung, dass in vielen Mitgliedstaaten der Union solche allgemeinen Vorschriften unabhängig von deren Struktur, Gebiet oder Sektor und parallel zu sektorspezifischen Vorschriften existieren;

P. in der Erwägung, dass die Fragmentierung des einschlägigen Rechtsrahmens zwischen den Verwaltungen der Union zu erheblicher Doppelarbeit bei der Festlegung und Einhaltung interner Vorschriften sowie zu nicht interoperablen Verwaltungspraktiken führt; in der Erwägung, dass sich durch die Vielfalt dieser Vorschriften die Gefahr von Missverständnissen, Fehlinterpretationen und Nichteinhaltung für die Unionsbürgerinnen und -bürger erhöht; in der Erwägung, dass die Schaffung eines grundlegenden und allgemeinen Bezugsrahmens des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts für die Verwaltung der Union ein Verwaltungsumfeld mit einheitlichen Grundsätzen, standardisierten Vorschriften und umgesetzten bewährten Verfahren schaffen würde, was jedoch die Existenz sektorspezifischer Vorschriften, wie sie auch auf nationaler Ebene bekannt ist, nicht ausschließt; ferner in der Erwägung, dass die Festlegung eines europäischen Verwaltungsverfahrensrechts mit dem Erfordernis in Einklang steht, unter Wahrung der Autonomie oder der Kompetenzen der einzelnen Organe und Einrichtungen der Union zu handeln, die in vollem Umfang bestehen bleiben werden;

Q. in der Erwägung, dass angesichts des technologischen Fortschritts und der seitens der Mitgliedstaaten erforderlichen Digitalisierungsbemühungen, auch im Hinblick auf ihre öffentliche Verwaltung und ihre öffentlichen Dienste, ähnliche Digitalisierungsbemühungen von der Unionsverwaltung unternommen wurden; in der Erwägung, dass die Unionsverwaltung zunehmend nicht als separate Einheit agiert, sondern mit den nationalen öffentlichen Verwaltungen vernetzt ist, um den Bürgern zu dienen;

R. in der Erwägung, dass in der Studie zur Bewertung des europäischen Mehrwerts 2022 ebenso wie in der Folgenabschätzungsstudie 2018 hervorgehoben wurde, dass mit der Digitalisierung der Bedarf an Zentralisierung und Harmonisierung zunimmt und dass die fortschreitende Digitalisierung neue Fragen und Herausforderungen aufwirft;

S. in der Erwägung, dass durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bewährte Verwaltungsgrundsätze entwickelt wurden, die für die Verfahren der Mitgliedstaaten in Unionsangelegenheiten gelten und erst recht für die direkte Verwaltung durch die Union gelten sollten; in der Erwägung, dass eine baldige Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu erwarten ist, um Phänomene im Zusammenhang mit der Entwicklung der Digitalisierung in Verwaltungsverfahren, wie z. B. die automatisierte Entscheidungsfindung, zu erfassen;

T. in der Erwägung, dass in der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade digitale Grundsätze proklamiert werden, die allen Europäern dienen sollen;

U. in der Erwägung, dass die Kommission im Digitalen Kompass 2030 für die Union eine Vision für ein bis 2030 im Einklang mit den europäischen Werten digital verwandeltes Europa festgelegt hat; in der Erwägung, dass der „Weg zur digitalen Dekade“ darauf abzielt, die digitale Führungsrolle weiter zu fördern und die Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu stärken und somit die digitale Transformation zum Motor für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und soziales Wohlergehen in Europa zu machen, was erreicht werden sollte, indem digitale Fähigkeiten und Kompetenzen bei den Arbeitskräften aufgebaut werden, damit diese uneingeschränkt an der digitalen Wirtschaft teilhaben können, und indem die öffentlichen Dienste digitalisiert sowie effizienter und benutzerfreundlich zum Wohle aller in unserer Gesellschaft gestaltet werden;

V. in der Erwägung, dass in der 2022 veröffentlichten Digitalstrategie der Kommission: „Digitale Kommission der nächsten Generation“ Ziele beschrieben werden, durch die die Kommissionsverwaltung die Umsetzung der strategischen Prioritäten der EU unterstützen und mit gutem Beispiel vorangehen kann, und unter anderem die folgenden Elemente gefördert werden: Stärkung der Handlungsfähigkeit des Personals, Ermöglichung einer an digitale Reife ausgerichteten Politikgestaltung durch Leitlinien und Unterstützung über den gesamten Politikzyklus der Union hinweg und Nutzung der Vorteile von Daten und innovativen Technologien zur Neugestaltung der Verwaltungsprozesse; während in der Strategie die Absicht erkennbar ist, wie sich die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und die Interaktion der Unionsverwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern in den kommenden Jahren entwickeln wird; in der Erwägung, dass diese Entwicklung durch Regeln für Verwaltungsverfahren flankiert und in der gesamten Verwaltung der Union harmonisiert werden sollte;

W. in der Erwägung, dass der Entwicklung neuer Technologien, wie z. B. künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungsfindungssysteme (automated decision making systems – ADMS), eine wichtige Rolle bei der Modernisierung und Verbesserung der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung zukommen kann, sofern die verwendeten Technologien ein hohes Maß an Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit aufweisen; in der Erwägung, dass die Möglichkeit der Nutzung solcher neuen Technologien durch die öffentliche Verwaltung, einschließlich der Verwaltung der Union, durch den Grundsatz der Rechtmäßigkeit und das Erfordernis, die Wahrung der Rechte der Bürger zu sichern, begrenzt werden sollte; in der Erwägung, dass der Einsatz neuer Technologien wie KI und ADMS bestimmte Probleme in Bezug auf den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und das Recht auf rechtliche Überprüfung aufwerfen kann und daher eine besondere Analyse im Hinblick auf Elemente wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Einhaltung der Vorschriften und Nichtdiskriminierung erfordert, indem das Risiko einer algorithmischen Verzerrung angegangen wird;

X. in der Erwägung, dass die Risiken des Einsatzes von künstlicher Intelligenz und maschinellem Lernen zur Kenntnis genommen werden sollten, insbesondere im Kontext der Verwaltung der Union, bei der ein erhebliches Machtgefälle zwischen den

Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Verwaltung andererseits bestehen kann; in der Erwägung, dass der Einsatz von maschinellem Lernen durch die Verwaltung der Union daher auf die Sammlung, Organisation, Strukturierung, Umwandlung, Kombination und Anpassung von Daten, wie z. B. optische Zeichenerkennung, Objekt- oder Spracherkennung, beschränkt werden sollte;

Y. in der Erwägung, dass das Europäische Rechtsinstitut im Jahr 2022 einen Bericht mit Musterregeln für die Folgenabschätzung von durch die öffentliche Verwaltung eingesetzten algorithmischen Entscheidungsfindungssystemen vorgelegt hat, in dem die Musterregeln für Fälle vorgeschlagen werden, in denen eine Entscheidung oder eine menschliche Entscheidungsfindung, die wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Öffentlichkeit haben wird, – d. h. ein Behördenbeschluss (auch auf Unionsebene) in Bezug auf das Ergreifen oder Nichtergreifen von Maßnahmen – durch solche algorithmischen Entscheidungsfindungssysteme getroffen bzw. unterstützt wird[15];

Z. in der Erwägung, dass in der Vergangenheit Software, die für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung entwickelt wurde, häufig quellgeschlossene Software war, was bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger den Code nicht überprüfen oder wiederverwenden können, obwohl sie dafür bezahlen; in der Erwägung, dass die von der Verwaltung der Union praktizierte Entwicklung, Veröffentlichung und Verwendung von offenem Quellcode für Software lobenswert ist und zur Verwirklichung des Grundsatzes „öffentliches Geld – öffentlicher Code“ beiträgt; in der Erwägung, dass dieser Grundsatz die Wiederverwendung und Verbesserung von bestehendem Code fördert, um die Kosten für die Entwicklung von Software und damit die Kosten der Digitalisierung zu senken; in der Erwägung, dass daher die Verwendung von quelloffener Software durch die Verwaltung der Union durchgehend gefördert werden sollte[16];

AA. in der Erwägung, dass der Zugang der Unionsbürgerinnen und -bürger zu digitalen Verwaltungsdiensten von Faktoren wie Alter, Vertrauen oder Bereitschaft, sich auf technologische Lösungen einzulassen, beeinflusst wird; in der Erwägung, dass daher die Verwaltung der Union dies bei der Entwicklung digitaler Lösungen für die von ihr erbrachten Dienste berücksichtigen sollte, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger nicht zu verlieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an die Existenz des digitalen Dienstes zu gewöhnen;

AB. in der Erwägung, dass die folgenden Grundsätze für digitale öffentliche Dienste und die Verwaltung bereits festgelegt worden sind: i) menschenzentrierte und zugängliche digitale öffentliche Dienste auf allen Ebenen, ii) die Möglichkeit für jede Person, sich an der Schaffung und Verbesserung digitaler öffentlicher Dienste zu beteiligen, die auf ihre Bedürfnisse und Präferenzen zugeschnitten sind, iii) der Grundsatz der einmaligen Erfassung, d. h. dass jede Person ihre Daten oder Informationen nur einmal übermitteln sollte, wenn sie mit öffentlichen Verwaltungen in der gesamten Union interagiert, iv) Interoperabilität der vom öffentlichen Sektor angebotenen digitalen Dienste, wie z. B.

---

15 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

16 https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_en#opensourcesoftwarestrategy

digitale Identitätslösungen mit unionsweit zulässiger Datenübertragbarkeit, v) weitreichendes Engagement von und mit den Menschen, das durch digitale Technologien und Lösungen ermöglicht wird, und Förderung der Entwicklung partizipatorischer Initiativen auf allen Ebenen, vi) Beitrag digitaler Technologien und Lösungen zu einem höheren Maß an öffentlicher Sicherheit und Schutz;

1. ist der Auffassung, dass es nach 70 Jahren stetiger Entwicklung der öffentlichen Verwaltung der Union und 13 Jahren seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der die Rechtsgrundlage für Artikel 298 AEUV bildet, keine Rechtfertigung dafür gibt, die Grundsätze einer guten Verwaltung nicht in verbindlichen Rechtsvorschriften zu verankern;

2. weist darauf hin, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 15. Januar 2013 und in seiner Entschließung vom 9. Juni 2016 gemäß Artikel 225 AEUV den Erlass einer Verordnung über eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union nach Artikel 298 AEUV gefordert hat; weist darauf hin, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 9. Juni 2016 die Kommission insbesondere aufgefordert hat, einen Legislativvorschlag vorzulegen, der in ihr Arbeitsprogramm für das Jahr 2017 aufgenommen werden soll; bedauert, dass den Forderungen des Parlaments bisher kein Vorschlag der Kommission gefolgt ist;

3. stellt fest, dass die Kommission keine stichhaltigen oder überzeugenden Argumente für ihre Untätigkeit vorgebracht hat, und bedauert, dass sie bisher keine eingehenden Analysen oder Studien zu diesem Thema vorgelegt hat;

4. fordert die Kommission auf, dringend gemäß Artikel 298 AEUV einen Legislativvorschlag für eine Verordnung über eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union vorzulegen, der in ihr Arbeitsprogramm für das Jahr 2024 aufzunehmen ist, damit die Legislativorgane ihre Arbeit daran unmittelbar zu Beginn der neuen Legislaturperiode aufnehmen können; fordert, dass der Vorschlag den im Anhang aufgeführten Empfehlungen entspricht, und ersucht die Kommission, den seiner Entschließung vom 9. Juni 2016 als Anhang beigefügten Vorschlag für eine Verordnung als Ausgangsbasis für die Ausarbeitung des geforderten Vorschlags zu betrachten und die fortschreitende Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Verwaltung und die Verwaltungsverfahren der Union zu berücksichtigen;

5. vertritt die Auffassung, dass der angeforderte Vorschlag keine finanziellen Auswirkungen hat;

6. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung und die als Anlage beigefügten Empfehlungen der Kommission und dem Rat zu übermitteln.

## ANLAGE ZUM ENTSCHLIESSUNGSANTRAG:EMPFEHLUNGEN ZUM INHALT DES VERLANGTEN VORSCHLAGS

***Empfehlung 1 (zur Grundlage für einen Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union)***

Das Europäische Parlament ist der Auffassung, dass der Kommissionsvorschlag die Form einer Verordnung zur Festlegung allgemeiner Vorschriften über das Verwaltungsverfahren haben sollte, wie im Anhang zur Entschließung des Parlaments vom 9. Juni 2016 für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union dargelegt wurde.

***Empfehlung 2 (zu den Grundsätzen für die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren in der Union)***

Das Europäische Parlament ist der Auffassung, dass die Kommission bei der Vorlage des in dieser Entschließung geforderten Vorschlags die Fortschritte der Digitalisierung und deren Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren der Unionsverwaltung berücksichtigen sollte. Insbesondere sollte Folgendes berücksichtigt werden:

1. Im Hinblick auf allgemeine Aspekte:

i) der Grundsatz der einmaligen Erfassung, d. h., dass bei digitalen Interaktionen mit der Verwaltung der Union jede Person ihre Daten oder Informationen nur einmal übermitteln sollte, wobei in diesem Zusammenhang auch auf die Einrichtung der EU-Geldbörse für digitale Identität (EU Digital Identity Wallet) zurückzugreifen ist;

ii) die Interoperabilität der von der Verwaltung der Union angebotenen digitalen Dienste;

iii) der Beitrag digitaler Technologien und Lösungen zu einem höheren Maß an öffentlicher Sicherheit und der Gefahrenabwehr;

iv) die Festlegung von Verfahren und Klärung des Einsatzes digitaler Technologien in der externen Kommunikation der Unionsverwaltung mit dem Ziel, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um bestehende Lücken zu schließen, die Rechtssicherheit zu erhöhen, dafür zu sorgen, dass die Zahl der angegangenen Fälle von Ungerechtigkeit in der Verwaltung steigt und der Kreislauf des Misstrauens durchbrochen wird;

2. Im Hinblick auf zugängliche, integrative digitale öffentliche Dienste:

i) digitale öffentliche Dienste sollten menschenzentriert und auf allen Ebenen zugänglich sein;

ii) jeder Mensch sollte die Möglichkeit haben, sich an der Schaffung und Verbesserung digitaler öffentlicher Dienste zu beteiligen, die auf seine Bedürfnisse und Präferenzen zugeschnitten sind;

iii) analoge Alternativen zu digitalen Diensten sollten immer angeboten werden, und eine menschliche Anlaufstelle sollte zur Verfügung stehen, um bei Problemen im Zusammenhang mit der Nutzung digitaler Dienste durch Unionsbürgerinnen und -bürger behilflich zu sein;

iv) digitale öffentliche Dienste sollten für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein;

v) digitale öffentliche Dienste sollten auch über ein breites Spektrum von Geräten zugänglich sein;

3. Im Hinblick auf Sicherheit, Rechenschaftspflicht und Datenschutz

i) der Grundsatz „öffentliches Geld – öffentlicher Code“, wonach der Quellcode jeder Software, die mit öffentlichen Geldern entwickelt wurde, der Öffentlichkeit zu Studien- und Wiederverwendungszwecken zur Verfügung gestellt werden sollte;

ii) die Privatsphäre und die Sicherheit der Nutzer digitaler öffentlicher Dienste sollten geschützt werden;

iii) das Recht auf Irrtum und das Recht auf Berichtigung;

iv) das Recht auf Erklärung, verstanden als das Recht, eine Erklärung für ein Ergebnis des Algorithmus und für die nach der algorithmischen Bewertung getroffene Entscheidung zu erhalten;

v) der Grundsatz der Transparenz in Bezug auf die Kriterien, die automatisierten Entscheidungen zugrunde liegen, wenn diese Entscheidungen Bürgerinnen und Bürger betreffen.

***Empfehlung 3 (zu den Grundsätzen für die Entwicklung und den Einsatz digitaler Lösungen)***

Es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass neue digitale Lösungen entwickelt werden müssen, um den Bedürfnissen der Unionsverwaltung im Rahmen des Digitalisierungsprozesses gerecht zu werden. Um sicherzustellen, dass solche Lösungen den Unionsbürgerinnen und -bürgern und den Bediensteten der Union am besten dienen, sollten die folgenden Grundsätze berücksichtigt werden:

i) Die Bediensteten der Union sollten im Mittelpunkt des Entwicklungsprozesses stehen, da sie die Verwaltungsverfahren und Grenzfälle, d. h. Probleme oder Situationen, die nur am oberen oder unteren Ende eines möglichen Wertebereichs oder in Extremsituationen auftreten, am besten kennen;

ii) die Entwicklung interner digitaler Lösungen, die für die Erbringung des jeweiligen öffentlichen Dienstes unerlässlich sind, sollte in Betracht gezogen werden;

iii) statt Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für monolithische Megaprojekte, für die nur einige wenige Großunternehmen ein Angebot abgeben können und die ein höheres Risiko von Verzögerungen und Budgetüberschreitungen bergen, sollten Ausschreibungsverfahren für die Digitalisierung von Projekten und Prozessen bei der Auslagerung von Dienstleistungen in Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für kleinere Projekte unterteilt werden, um Digitalisierungsaufträge für KMU leichter zugänglich zu machen;

iv) die Digitalisierung sollte nicht nur als Kostensenkungsmaßnahme betrachtet werden: Es ist darauf hinzuweisen, dass für eine wirksame Digitalisierung auch Investitionen sowohl in Technologie als auch in Personal erforderlich sind;

v) die Digitalisierung sollte so durchgeführt werden, dass die Bediensteten mehr Zeit für Aufgaben im Bereich ihres Fachwissens haben, indem wiederholende Aufgaben automatisiert und die Bediensteten dabei unterstützt werden, sicherzustellen, dass die Verwaltung der Union den in Empfehlung 2 genannten Grundsätzen und Zielen entspricht;

vi) die Digitalisierung sollte nicht dazu führen, dass Fachaufgaben auf Bedienstete mit nicht spezialisierten Kompetenzen übertragen werden, die nicht die für die Erledigung solcher Aufgaben erforderliche Ausbildung und Ressourcen erhalten haben.