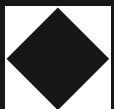


Lena-Sophie Deißler

Gewährleistung von Informationsqualität in europäischen Informationssystemen

Eine Analyse behördlicher Pflichten und Instrumente zur Sicherstellung der
Informationsqualität im Europäischen Verwaltungsverbund



Nomos

Materialien zur rechtswissenschaftlichen
Medien- und Informationsforschung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Eifert
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 78

Lena-Sophie Deißler

Gewährleistung von Informationsqualität in europäischen Informationssystemen

Eine Analyse behördlicher Pflichten und Instrumente zur Sicherstellung der
Informationsqualität im Europäischen Verwaltungsverbund



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Freiburg, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4853-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9071-3 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit am dortigen Institut für Medien- und Informationsrecht und meiner Mitarbeit beim Research Network for European Administrative Law (ReNEUAL).

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Jens-Peter Schneider. Er hat mich schon als Studentin für die Wissenschaft begeistert und mich in meiner Zeit als Doktorandin immer unterstützt. Vor allem jedoch hat er mir mit dem Institut ein wissenschaftliches Zuhause geboten, das mir das nötige Maß an wissenschaftlichem Freiraum für die Entstehung dieser Arbeit ließ.

Danken möchte ich ferner Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch für die rasche Zweitkorrektur sowie neben Herrn Prof. Dr. Jens-Peter Schneider auch Herrn Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M (Berkeley) und Herrn Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Materialien zur rechtswissenschaftlichen Medien- und Informationsforschung“.

Für die wunderbare Zeit am Lehrstuhl gebührt der Dank insbesondere meinen Kolleginnen und Kollegen. Ich danke vor allem Herrn Dr. Nikolaus Marsch, der mir immer ratgebend zur Seite stand und Herrn Malte Marwedel für die vielen anregenden Gespräche. Besonders möchte ich auch Herrn Gustav Ollinger für seine vielfältigen Anregungen und seine stete Gesprächsbereitschaft danken.

Für wertvolle inhaltliche Impulse und Korrekturen danke ich außerdem Herrn Alexander Schiff und meinem Vater Claus Deißler. Für die redaktionelle Durchsicht des Manuskripts möchte ich meiner Mutter Ursula Deißler und Herrn Sebastian Höpfl danken.

Gewidmet ist diese Arbeit meiner Familie sowie meinen Freundinnen und Freunden. Eure vielfältige Unterstützung lässt sich nicht in Worte fassen.

Rechtsentwicklungen und Literatur wurden im Wesentlichen bis Oktober 2017 berücksichtigt.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	25
Tabellenverzeichnis	27
§ 1 Einleitung	29
A. Ausgangslage	29
B. Ziel der Untersuchung	31
C. Begriffliche Vorbemerkung	33
I. Informationssysteme als Austauschplattformen	33
1. Unterscheidung zwischen Daten und Informationen	34
2. Einordnung der ausgetauschten Inhalte als Informationen	37
II. Informationsqualität	40
D. Gang der Untersuchung und methodische Anmerkung	42
1. Kapitel: Europäische Informationssysteme im Verwaltungsverbund	44
§ 2 Europäisches Verwaltungsrecht	45
A. Direkter Vollzug	47
B. Indirekter Vollzug	47
C. Kritik an der dichotomischen Einteilung des Unionsrechtsvollzugs	49
I. Trennungs- und Kooperationsprinzip	49
II. Verwaltungskooperationsrecht	50
III. Der Europäische Verwaltungsverbund	52
1. Überwindung des dichotomischen Vollzugmodells im Europäischen Verwaltungsverbund	54
2. Kombination widerstreitender Prinzipien im Verwaltungsverbund	56

§ 3	Funktion und Bedeutung europäischer Informationssysteme im Verwaltungsverbund	59
A.	Informationsaustausch als Kernelement des Europäischen Verwaltungsverbunds	59
I.	Zunahme des Informationsaustauschs in der Europäischen Union	61
II.	Verankerung im Primärrecht	62
III.	Gefahren des verstärkten Informationsaustauschs	63
B.	Abgrenzung strukturierter Formen des Informationsaustauschs zur informationellen Amtshilfe	64
I.	Kriterien der informationellen Amtshilfe	66
1.	Ersuchen	68
2.	Bipolarität	69
3.	Beitrag zu einem konkreten Verwaltungsverfahren	69
4.	Austausch im Ausnahmefall	70
5.	Unterstützung einer fremden Aufgabe	71
II.	Strukturierte Formen des Informationsaustauschs	72
1.	Strukturierte Informationsmechanismen	73
a.	Regelmäßiger Informationsaustausch und Fremdheit der Aufgabe	74
b.	Erfordernis eines Ersuchens	74
c.	Sonstige Abgrenzungskriterien und Fazit	75
2.	Inter-administrative Informationspflichten	75
a.	Erfordernis eines Ersuchens	76
b.	Beitrag zu einem konkreten Verwaltungsverfahren	78
c.	Regelmäßigkeit des Informationsaustauschs	79
d.	Sonstige Abgrenzungskriterien und Fazit	80
3.	Datenbanken	81
a.	Zentrale Datenbanken	82
b.	Dezentrale Datenbanken	82
c.	Zentral synchronisierte dezentrale Datenbanken	83
d.	Gründe für die unterschiedlichen Organisationsformen von Datenbanken	83
4.	Fazit	84

C. Einordnung der strukturierten Formen des Informationsaustauschs als Informationssysteme	85
I. Informationssystem als Rechtsbegriff	85
II. Informationssystem als Überbegriff für strukturierte Formen des Informationsaustauschs	86
III. Fazit	89
D. Verfahrensintegrierte Informationssysteme	90
E. Informationssysteme als Beispiel der Verflechtungen im Verwaltungsverbund	92
2. Kapitel: Überblick über verschiedene Informationssysteme	95
§ 4 Zum Referenzcharakter der ausgewählten Informationssysteme	96
A. Systematische Bedeutung	96
B. Praktische Bedeutung	97
C. Kein Einbezug des Sicherheitsverwaltungsrechts	97
D. Praktische Erfahrung	100
§ 5 Informationssysteme im europäischen Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	101
A. RASFF als Informationspflicht und Datenbank	102
I. Beteiligte	103
II. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	103
1. Funktionsweise des Schnellwarnsystems	104
2. Sonderfunktion bei Notfällen und zum Krisenmanagement	108
III. Einordnung als Informationspflicht und Datenbank	109
B. RAPEX als Informationspflicht und Datenbank	109
I. Beteiligte	110
II. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	111
III. Einordnung als Informationspflicht und Datenbank	114
C. Unterschiede zwischen RASFF und RAPEX	114

§ 6	Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	116
	A. Mehrwertsteuerinformationssysteme	117
	I. MIAS als dezentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	118
	1. Beteiligte	119
	2. Funktionsweise und Inhalt der ausgetauschten Informationen	120
	3. Einordnung als dezentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	122
	II. EUROFISC als Informationssystem?	122
	1. Beteiligte	122
	2. Funktionsweise von EUROFISC	123
	3. EUROFISC als Netzwerk zur Erleichterung informationeller Amtshilfe	124
	III. Allgemeines Mehrwertsteuerinformationssystem als Informationspflicht	126
	1. Beteiligte	127
	2. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	127
	3. Einordnung als Informationspflicht	129
	B. Verbrauchsteuerinformationssysteme	130
	I. EMCS-eVD als durch Informationspflichten strukturierter Informationsmechanismus	131
	1. Beteiligte	131
	2. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	132
	3. Einordnung als durch Informationspflichten strukturierter Informationsmechanismus	134
	II. EMCS als Informationspflicht	134
	1. Beteiligte	135
	2. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	135
	3. Einordnung als Informationspflicht	137
	III. SEED als zentral synchronisierte dezentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	138
	1. Beteiligte	138
	2. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der Informationen	139

3. Einordnung als zentral synchronisierte dezentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	142
C. Steuer-Informationssystem als Informationspflicht	142
I. Beteiligte	142
II. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	143
III. Einordnung als Informationspflicht	146
§ 7 Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht (ZIS) als zentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	147
A. Beteiligte	147
B. Funktionsweise des Informationssystems und Inhalt der ausgetauschten Informationen	148
C. Einordnung als zentrale Datenbank gespeist durch Informationspflichten	150
3. Kapitel: Verpflichtungen zur Sicherstellung der Informationsqualität in Informationssystemen	151
§ 8 Vorbemerkung: Gründe für die Relevanz qualitativ hinreichender Informationen	153
A. Zweckdienlichkeit der Informationen	153
B. Verringerung grundrechtlicher Gefährdungen durch die Verwaltung	154
C. Fazit	156
§ 9 Sicherstellung von Informationsqualität durch die verwendende Behörde	157
A. Rechtsquellen einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur Sicherstellung der Informationsqualität	159
I. Verpflichtung in den Basisrechtsakten	159
1. Keine explizite Verpflichtung zur Verwendung qualitativ hinreichender Informationen	159

2. Verwendungsverpflichtung als Verpflichtung zur Verwendung qualitativ hinreichender Informationen	160
II. Der allgemeine unionsrechtliche Grundsatz sorgfältiger Sachverhaltsermittlung	161
1. Sachverhaltsermittlungspflicht als Ausprägung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	162
2. Anerkennung des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung durch den Europäischen Gerichtshof	165
3. Dimensionen des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung	169
4. Verpflichtung zur Verwendung von Informationen mit hinreichender Informationsqualität	171
III. Grundsatz sorgfältiger Sachverhaltsermittlung als ungeschriebene Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung gemäß Art. 41 GRCh	172
1. Eigenständige Informationsqualitätsverpflichtung aus dem Recht auf gute Verwaltung?	173
2. Verankerung des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung in Art. 41 GRCh	173
3. Fazit	175
B. Subjektiver Geltungsbereich einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur sorgfältigen Sachverhaltsermittlung	176
I. Unproblematische Bindung von EU-Behörden	177
1. EU-Behörden als verwendende Behörde in den Referenzinformationssystemen	177
a. RAPEX	178
b. RASFF	178
2. Bindung an eine Verpflichtung des Basisrechtsakts	179
3. Bindung an den Grundsatz sorgfältiger Sachverhaltsermittlung als allgemeiner Rechtsgrundsatz und als Ausprägung des Art. 41 GRCh	180
II. Mittelbare Geltung für mitgliedstaatliche Behörden über den Verwaltungsverbund als eigenständiges Zurechnungsobjekt unionsrechtlicher Pflichten?	181

III. Unmittelbare Geltung für mitgliedstaatliche Behörden	184
1. Keine Geltung des Art. 41 GRCh für mitgliedstaatliche Behörden	185
2. Vorbemerkung zur Geltung des Unionsrechts für mitgliedstaatliche Behörden	187
a. Anwendbarkeit des Unionsrechts für mitgliedstaatliche Behörden trotz „Verfahrensautonomie“	188
(1) Grundsatz der „Verfahrensautonomie“	188
(2) Geltung allgemeiner Verfahrensgrundsätze für mitgliedstaatliche Behörden	189
(3) Umfang der Geltung allgemeiner Verfahrensgrundsätze	192
(4) Fazit	196
b. Geltung des Unionsrechts	196
(1) Geltung im Vorbehaltsbereich	197
(2) Geltung im Auftragsbereich	198
3. Keine Geltung von Unionsrecht aufgrund der Mitwirkung im Verwaltungsverbund	200
a. Geltung beim Handeln mitgliedstaatlicher Behörden im Verwaltungsverbund?	200
b. Ausufernde Geltung unionsrechtlicher Verfahrensgrundsätze	201
4. Geltung beim Vollzug von Unionsrecht I: Vollzug von Basisrechtsakten als ausnahmsweise Geltungsbegründung	203
a. Teilweise Vollzug des Basisrechtsakts im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	204
b. Kein Vollzug des Basisrechtsakts bei Informationssystemen im Bereich der Mehrwertsteuer	206
c. Teilweise Vollzug des Basisrechtsakts bei Informationssystemen im Bereich der Verbrauchsteuer	207
d. Kein Vollzug des Basisrechtsakts beim Steuer-IS	208
e. Teilweise Vollzug des Basisrechtsakts beim ZIS	208

5. Geltung beim Vollzug von Unionsrecht II: Vollzug des Fachrechts als primäre Geltungsbegründung	209
a. Vollzug des Fachrechts bei Informationssystemen im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	210
b. Vollzug des Fachrechts bei Informationssystemen im Bereich der Mehrwertsteuer	212
c. Vollzug des Fachrechts bei Informationssystemen im Bereich der Verbrauchsteuer	214
d. Kein Vollzug des Fachrechts beim Steuer-IS	214
e. Vollzug des Fachrechts beim ZIS	215
6. Geltung beim Vollzug des Unionsrechts III: Vollzug des EU-Datenschutzrechts als subsidiäre Geltungsbegründung	215
7. Geltung aufgrund mitgliedstaatlicher Beschränkungen von EU-Grundfreiheiten als ergänzende Geltungsbegründung	217
8. Fazit	218
C. Sachlicher Geltungsbereich einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur sorgfältigen Sachverhaltsermittlung	219
I. Geltung in der Vorbereitungsphase	219
II. Geltung für die Vorbereitung rechtsverbindlicher und nicht rechtsverbindlicher Vollzugsmaßnahmen	220
1. Geltung bei der Vorbereitung rechtsverbindlicher Vollzugsmaßnahmen	220
2. Geltung für die Vorbereitung nicht rechtsverbindlicher, insbesondere informatorischer Vollzugsmaßnahmen	221
a. Europäischer Verwaltungsverfahrensbegriff	221
b. Geltung bei nachteiliger Wirkung für die Betroffenen	223
c. Fazit	224
III. Fazit	225
D. Gewährleistungsgehalt einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur sorgfältigen Sachverhaltsermittlung	226
I. Verpflichtung zur Überprüfung der Information	226

II. Sachverhaltsermittlung durch Beteiligung privater Dritter als etablierter Bereich einer nachvollziehenden Sachverhaltsermittlung	229
III. Inter-administrativ nachvollziehende Sachverhaltsermittlung als Baustein eines rechtsstaatlichen Informationsverbunds	231
1. Übertragung der nachvollziehenden Sachverhaltsermittlung auf Informationssysteme	231
2. Anhaltspunkte in Urteilen des Gerichtshofs für eine inter-administrativ nachvollziehende Sachverhaltsermittlungspflicht	235
a. Das Urteil zum SIS als Anerkennung einer inter-administrativ nachvollziehenden Sachverhaltsermittlungspflicht	235
b. Rechtsprechung zur nachvollziehenden Sachverhaltsermittlungspflicht als Unterstützung einer inter-administrativ nachvollziehenden Sachverhaltsermittlungspflicht	240
(1) Urteilsübersicht	240
(2) Übertragbarkeit auf Informationssysteme	241
3. Fazit	243
E. Gerichtliche Kontrolle der inter-administrativ nachvollziehenden Sachverhaltsermittlungspflicht	243
F. Fazit	245
§ 10 Sicherstellung der Informationsqualität durch die einstellende Behörde	246
A. Rechtsquellen einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur Einstellung qualitativ hinreichender Informationen	247
I. Explizite Informationsqualitätsverpflichtungen im Basisrechtsakt	247
1. Überblick über explizite Verpflichtungen zur Informationsqualität in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme	248
a. RAPEX	248
b. MIAS	248
c. SEED	249

d. ZIS	249
2. Explizite Informationsqualitätsverpflichtung als sekundärrechtliche Verankerung des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung	250
II. Informationsqualität als Dimension der Einstellungsverpflichtung	251
1. Teleologische Auslegung der Einstellungsverpflichtung im Basisrechtsakt	252
a. Methodische Vorbemerkung	252
b. Zweck der Einstellungsverpflichtung	253
(1) Zweck der Einstellungsverpflichtung nach Analyse der Erwägungsgründe der Basisrechtsakte	254
(2) Berücksichtigung des <i>effet utile</i> bei der Einstellungsverpflichtung	255
c. Auslegung der Einstellungsverpflichtung	256
2. Primärrechtskonforme Auslegung der Einstellungsverpflichtung	258
a. Methodische Vorbemerkung	258
b. Art. 197 Abs. 1 AEUV als Betonung der besonderen Relevanz des Effektivitätsgrundsatzes im Rahmen der Verwaltungskooperation	259
c. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV	260
d. Grundsatz sorgfältiger Sachverhaltsermittlung	262
III. Fazit	263
B. Subjektiver und sachlicher Geltungsbereich	264
C. Fazit	265
§ 11 Sicherstellung der Informationsqualität durch die Verifikationsbehörden	267
A. Unterschiedliche Funktionen zwischengeschalteter Behörden	267
I. Weiterleitende Behörden mit bloß technischer Funktion	268
II. Verifikationsbehörden	268

B. Explizite Verifikationsverpflichtungen im Basisrechtsakt als Rechtsquelle	270
I. Überblick über Verifikationsverpflichtungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme	270
1. Verifikationsverpflichtung bei RASFF	271
2. Verifikationsverpflichtung bei RAPEX	272
3. Verifikationsverpflichtung bei SEED	273
II. Explizite Verifikationsverpflichtungen als Konkretisierung des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung im Informationsverbund	273
1. Subjektiver Geltungsbereich des Grundsatzes sorgfältiger Sachverhaltsermittlung	274
2. Verifikationsverpflichtung als spezifisch verifizierende Sachverhaltsermittlungspflicht	274
C. Fazit	276
§ 12 Fazit zu den Verpflichtungen der beteiligten Behörden	277
§ 13 Informationsqualität als mehrdimensionaler und kontextabhängiger Begriff	279
A. Mehrdimensionalität der Informationsqualität	279
I. Richtigkeit oder Korrektheit	283
II. Vollständigkeit	284
III. Nützlichkeit	285
IV. Aktualität	286
V. Schlüssigkeit	287
VI. Verlässlichkeit	288
VII. Klarheit	289
VIII. Verständlichkeit	290
IX. Vergleichbarkeit?	290
X. Rechtmäßigkeit?	291
XI. Relation zwischen den verschiedenen Informationsqualitätskriterien	293

B. Kontextabhängigkeit der Informationsqualität	294
I. Abhängigkeit von der Behördenrolle	295
1. Anforderungen an die Informationsqualität für die verwendende Behörde	299
a. Kaum Konkretisierung in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme	299
b. Offene Formulierungen in der Rechtsprechung des EuGH zur sorgfältigen Sachverhaltsermittlung	301
c. Qualitätsanforderungen bei der inter-administrativ nachvollziehenden Sachverhaltsermittlung	302
2. Anforderung an die Informationsqualität für die einstellende Behörde als umfassende Informationsqualitätsverpflichtung	304
a. Anforderungen aufgrund der expliziten Informationsqualitätsverpflichtung im Basisrechtsakt	305
(1) RAPEX	308
(2) MIAS	309
(3) SEED	310
(4) ZIS	310
(5) Fazit	311
b. Anforderungen aufgrund der Einstellungsverpflichtung	311
(1) Mindestanforderung aus dem Äquivalenzgrundsatz	312
(2) Konkretisierung der Anforderungen durch die Basisrechtsakte der Referenzinformationssysteme	313
c. Relation der Anforderungen aus der expliziten Informationsqualitätsverpflichtung und aus der allgemeinen Einstellungsverpflichtung	315
3. Anforderungen an die Informationsqualität für die Verifikationsbehörde	316
a. Anforderung aufgrund der Verifikationsverpflichtung	316
(1) RASFF	318
(2) RAPEX	319

(3) SEED	320
(4) Fazit	321
b. Konkretisierung der Anforderungen durch die Rechtsprechung	321
4. Fazit	323
II. Abhängigkeit von den materiellen Vorgaben des Fachrechts	323
1. Abhängigkeit der Informationsqualitätsanforderungen von der Eingriffsintensität der Maßnahmen	324
2. Abhängigkeit der Informationsqualitätsanforderungen der verwendenden Behörde von Stop-Regeln im materiellen Fachrecht?	326
3. Abhängigkeit der Informationsqualitätsanforderungen vom Auslösetatbestand der Einstellung?	328
4. Fazit	330
4. Kapitel: Komplementäre im Basisrechtsakt verankerte Instrumente zur Sicherstellung der Informationsqualität	331
§ 14 Gründe für die Verankerung von Instrumenten zur Sicherstellung der Informationsqualität	332
§ 15 Überblick über verschiedene Instrumente zur Sicherstellung der Informationsqualität	334
A. Kategorisierung der Informationen	337
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	337
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	337
a. RASFF	337
b. RAPEX	338
2. Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	338
a. Informationssysteme im Bereich der Mehrwertsteuer	338

b. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchsteuer	339
(1) EMCS-eVD	339
(2) EMCS	339
(3) SEED	340
c. Steuer-IS	340
3. Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht	341
II. Beitrag von Kategorisierungen zur Informationsqualität	341
B. Standardformulare	342
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	343
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	343
a. RASFF	343
b. RAPEX	344
2. Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	344
a. Informationssysteme im Bereich der Mehrwertsteuer	344
b. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchsteuer	345
(1) EMCS-eVD	345
(2) EMCS	346
(3) SEED	347
c. Steuer-IS	347
II. Beitrag von Standardformularen zur Informationsqualität	348
C. Aktualisierungspflichten	350
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	350
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	350
2. Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	351
a. Informationssysteme im Bereich der Mehrwertsteuer	351

b. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchsteuer	351
(1) EMCS-eVD	351
(2) SEED	351
II. Beitrag von Aktualisierungspflichten zur Informationsqualität	352
D. Berichtigungspflichten	353
I. Behördliche Berichtigungspflichten	354
II. Berichtigungsanträge und -ansprüche Betroffener	354
1. Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	354
2. Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht	355
3. Personenbezogene Informationen in Informationssystemen	356
III. Fehlermeldungen und Berichtigungsansprüche anderer Behörden	356
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	357
2. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchsteuer	357
3. Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht	357
IV. Fazit	358
V. Beitrag zur Informationsqualität	359
E. Pflichten zur Löschung oder Sperrung von Informationen	360
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	361
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	361
a. RASFF	361
b. RAPEX	362
c. Unterschiedliche Ausgestaltung bei RASFF und RAPEX	363
2. Informationssysteme im Steuerverwaltungsrecht	364
a. Informationssysteme im Bereich der Mehrwertsteuer	364
b. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchsteuer	364

3. Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht	365
II. Beitrag von Löschungspflichten zur Informationsqualität	365
F. Ergänzende Auskunftersuchen	366
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	367
II. Beitrag von ergänzenden Auskunftersuchen zur Informationsqualität	367
G. Rückmeldungen	368
I. Ausgestaltung in den Referenzinformationssystemen	369
1. Informationssysteme im Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht	369
a. RASFF	369
b. RAPEX	369
2. Informationssysteme im europäischen Steuerverwaltungsrecht	370
a. Informationssysteme im Bereich der Mehrwertsteuer	370
b. Informationssysteme im Bereich der Verbrauchssteuer	370
c. Steuer-IS	371
3. Informationssystem im europäischen Zollverwaltungsrecht	371
II. Beitrag von Rückmeldungen zur Informationsqualität	371
§ 16 Fazit	373
5. Kapitel: Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	377
§ 17 Schlussbetrachtung zur Kodifikationsfähigkeit der Informationsqualität	378
A. Kodifikationsfähigkeit der Verpflichtungen zur Sicherstellung der Informationsqualität der beteiligten Behörden	379
I. Verpflichtung der verwendenden Behörde	380
II. Verpflichtung der einstellenden Behörde	381

III. Verpflichtung der Verifikationsbehörde	383
B. Kodifikationsfähigkeit der Instrumente	385
I. Kategorisierung und Standardformulare	385
II. Aktualisierungspflichten	385
III. Berichtigungspflichten	386
IV. Löschungspflichten	388
V. Ergänzende Auskunftersuchen und Rückmeldungen	389
C. Fazit	389
§ 18 Thesenartige Zusammenfassung	391
§ 19 Ausblick	395
Literaturverzeichnis	397

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	RASFF	107
Abb. 2:	RAPEX	113
Abb. 3:	MIAS	121
Abb. 4:	MwSt-IS	129
Abb. 5:	EMCS-eVD	133
Abb. 6:	EMCS	137
Abb. 7:	SEED	141
Abb. 8:	Steuer-IS	146
Abb. 9:	ZIS	150

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme	280
Tabelle 2 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme ohne Spezifikation der in Bezug genommenen Behördenrollen	295
Tabelle 3 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme mit Spezifikation der in Bezug genommenen Behördenrollen	297
Tabelle 4 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme für die verwendende Behörde	299
Tabelle 5 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme für die einstellende Behörde	305
Tabelle 6 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme mit expliziter Informationsqualitätsverpflichtung für die einstellende Behörde	307
Tabelle 7 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme ohne explizite Informationsqualitätsverpflichtung für die einstellende Behörde	313
Tabelle 8 –	Informationsqualitätsanforderungen in den Basisrechtsakten der Referenzinformationssysteme für die Verifikationsbehörde	317

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9 – Überblick über die Verbreitung verschiedener im Basisrechtsakt verankerter Instrumente zur Qualitätssicherung	335
Tabelle 10 – Überblick über die Beiträge der verschiedenen im Basisrechtsakt verankerten qualitätssichernden Instrumente zu den Informationsqualitätsanforderungen	373

§ 1 Einleitung

A. Ausgangslage

Stärker denn je ist der Einfluss europäischen Rechts auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, auch derjenige auf das Handeln mitgliedstaatlicher Verwaltungen. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen bilden untereinander und mit der EU-Verwaltung ein engmaschiges Netz mit eigenen Dynamiken, Verbindungen und Wechselwirkungen. Der sogenannte Europäische Verwaltungsverbund verkörpert diese Verflechtungen nicht nur auf (verwaltungs)rechtlicher, sondern auch auf politischer, gesellschaftlicher und kultureller Ebene durch immer engere Verbindungen zwischen unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Akteuren und EU-Akteuren.

Gleichzeitig werden aktuell auf politischer Ebene immer größere Zweifel an der europäischen Idee laut, die sich in einem bedenklichen Anstieg nationalistischer Strömungen äußern. Zugrunde liegt dieser Europaskepsis – neben den bestehenden Demokratie- und Transparenzdefiziten – die Schwierigkeit, EU-Politiken in einem solch komplexen und von vielen Differenzen geprägten System durchzusetzen. Ein verbesserter Vollzug durch die europäische Verwaltung kann zu einem europarechtsfreundlichen Geist beitragen.

„Informationen sind zentral für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben“.¹ Ohne Informationen ist eine Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltung nicht möglich. Eine ordnungsgemäße Sachverhaltsaufklärung ist Grundlage einer jeden Verwaltungsmaßnahme. Verwaltungen sind daher auf Informationen angewiesen. Dies gilt besonders für das Europäische Verwaltungsrecht. Das Zusammenwachsen des Verwaltungsraums führt zu einem verstärkten Informationsbedarf auch der Informationen, die außerhalb des eigenen Verwaltungsraums verfügbar sind. Der „Informationsaustausch zwischen den jeweiligen Entscheidungsträgern [ist] unabdingbar“.² Im Europäischen Verwaltungsverbund stellt der Austausch von Informationen einen bedeutenden Teil der administrativen Aufgaben der mitglied-

1 *Bryde*, in: Vitzthum (Hrsg.), Die Bedeutung mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, S. 181, 202.

2 *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, S. 24-25.

staatlichen und EU-Behörden dar. Der Verwaltungsverbund ist „nunmehr so sehr durch seinen Informationsbezug charakterisiert, dass dieser den klassischen Verwaltungsaufgaben mindestens gleich-, wenn nicht sogar vorangestellt werden kann.“³

Ein Großteil des Austauschs von Informationen im Europäischen Verwaltungsverbund findet über strukturierte Formen des Informationsaustauschs statt, die auch als europäische Informationssysteme bezeichnet werden.⁴ Informationssysteme werden zahlreicher⁵ und gewinnen für die Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspraxis stetig an Bedeutung.

Es ist deswegen umso erstaunlicher, wie wenig Aufmerksamkeit den übergreifenden Vorgaben und rechtlichen Strukturen zum Informationsaustausch zwischen den europäischen Verwaltungen über Informationssysteme zukommt. Zwar sind Publikationen, die sich mit der Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen und EU-Behörden und mit dem Verwaltungsverbund beschäftigen, in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden, doch mangelt es an Untersuchungen, die sich explizit mit den *Strukturen* der informationellen Zusammenarbeit der Behörden beschäftigen.⁶ *Heußner* hat in ihrer grundlegenden Arbeit strukturierte Mechanismen des Informationsaustauschs erstmals umfassend untersucht.⁷ Darüber hinaus gibt es einzelne Untersuchungen, die sich einem speziellen Informationssystem widmen.⁸ Verbindende Elemente und gemeinsame rechtliche Strukturen der Informationssysteme waren bisher jedoch kaum Gegenstand von Untersuchungen.⁹ Das liegt auch daran, dass es (bisher) an einem Rahmenwerk für Informationssysteme mangelt¹⁰ und der Weg zu

3 *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, S. 26.

4 Der Begriff Informationssystem bezieht sich im Folgenden immer auf europäische Informationssysteme und nicht auf rein nationale Informationssysteme, s. für den Begriff des Informationssystems insbesondere § 3 C.

5 *Schneider*, NVwZ 2012, 65.

6 Dies ebenso kritisierend *Eifert*, in: *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), Tagungsband ReNEUAL, S. 214, 214-215.

7 *Heußner*, Informationssysteme.

8 *Schindehütte*, Schengener Informationssystem.

9 Eine Ausnahme bildet hier das erwähnte grundlegende Werk von *Heußner*, Informationssysteme.

10 Insofern besonders erwähnenswert, *Schneider/Hofmann/Ziller u.a.*, ReNEUAL-Musterentwurf, die mit dem Buch VI dem behördlichen Informationsmanagement ein ganzes Buch widmen und damit ein Referenzwerk für die Analyse von Informationssystemen schaffen; s. zu dem Musterentwurf im Detail § 17.