

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Interoperabilitätsrahmen — Umsetzungsstrategie“

(COM(2017) 134 final)

(2018/C 081/24)

Berichtersteller: **Brian CURTIS**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	180/2/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

1.1. Die digitale Wirtschaft und insbesondere der damit verknüpfte unterstützende Rahmen für öffentliche Dienstleistungen sind von maßgeblicher Bedeutung für eine reibungslos und effizient funktionierende Zivilgesellschaft in der EU. Der EWSA begrüßt die stetigen Fortschritte und die von der Europäischen Kommission geleistete Unterstützung bei der Weiterentwicklung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF).

1.2. Der Mitteilung ist zu entnehmen, dass die GD DIGIT verstärkt eine beratende und verbindende Rolle wahrnimmt und die Mitgliedstaaten und ihre Behörden auf allen Ebenen ermutigt, sich nahtlos zu vernetzen.

1.3. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die Interoperabilitätskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt. Zwar besteht Einvernehmen dahingehend, dass Rechtsetzungs- oder verbindliche Governanceverfahren weiterhin nicht infrage kommen, doch stehen die Mitgliedstaaten dadurch verstärkt in der Verantwortung, freiwillig jede Möglichkeit wahrzunehmen, dem Geist und Inhalt des EIF und seiner Umsetzungsprogramme gerecht zu werden. Sicherheit und Privatsphäre sind nach wie vor einer der zwölf Grundsätze des EIF, und der EWSA stellt zufrieden fest, dass diese Grundsätze ausführlich dargelegt werden und Gegenstand von zwei klaren Empfehlungen in der Interoperabilitäts-Umsetzungsstrategie sind. Der EIF ist breit angelegt und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Subsidiaritätsrechte wahrzunehmen; zweifellos aber herrscht in der Öffentlichkeit verbreitet Besorgnis über die Datenhoheit, die Verwendung und die Sicherheit personenbezogener Daten, und in ganz Europa werden dieselben Bedenken geäußert. Diese Anliegen stehen im Zusammenhang mit den in den EU-Verträgen verankerten Grundrechten.

Empfehlungen

1.4. Der EWSA würde es begrüßen, wenn sich die Mitgliedstaaten und die Europäische Union umfassend für die Umsetzung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens einsetzen würden.

1.5. Auch wenn der Aspekt der Cybersicherheit über den Rahmen dieser Mitteilung hinausgeht, liegt es auf der Hand, dass über andere EU-Rechtsinstrumente Gewissheit gegeben werden muss, dass eine bessere Interoperabilität und ein erweiterter öffentlicher Zugang keine größere Anfälligkeit für die zunehmende Bedrohung durch Cyber-Angriffe bedeutet.

1.6. Ein weiteres gemeinsames Anliegen ist die Unterstützung derjenigen, die, aus welchem Grund auch immer, den Anschluss an die sich rasch ausbreitende und mittlerweile allgegenwärtige Welt der digitalen Dienste verpassen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Empfehlungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens zur Nutzerorientierung umzusetzen, insbesondere hinsichtlich der Vielfalt der Zugangswege, d. h. die Verfügbarkeit physischer ebenso wie digitaler Kanäle, bei der Erbringung digitaler öffentlicher Dienste.

1.7. Der EWSA sieht mit Unbehagen, dass in den Maßnahmen keine Ziele festgelegt werden und dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sich durchweg in die Zuständigkeit zu teilen scheinen. Eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten und die Aufstellung von Prioritäten würden die Ressourcenverteilung erleichtern.

1.8. Es muss deutlicher aufgezeigt werden, wie die notwendige Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Unternehmen und der Bürger (nutzerorientierte Dienste) praktisch verwirklicht werden kann.

1.9. Der EWSA empfiehlt, dass für Bürger und Unternehmen relevante Ereignisse und einschlägige Verfahren gemäß Anhang II des angenommenen Vorschlags COM(2017) 256 final der Europäischen Kommission bei der Beurteilung des Umsetzungsgrads des EIF vorrangig betrachtet werden.

1.10. Der EWSA stellt fest, dass die praktische Arbeit der Beobachtungsstelle für die nationalen Interoperabilitätsrahmen (NIFO) eine solide Grundlage für künftige Empfehlungen bietet. Darauf aufbauend wäre in 2 bis 3 Jahren ein mögliches Rechtsinstrument denkbar, mit dessen Hilfe dann noch offene Fragen geklärt werden können.

2. Einleitung

2.1. Die Vollendung des Digitalen Binnenmarkts ist eine der zehn politischen Prioritäten der Europäischen Kommission. Dadurch könnten jährlich 415 Mrd. EUR erwirtschaftet, Arbeitsplätze geschaffen und die öffentlichen Dienste modernisiert werden. Der notwendige Ausbau der behördlichen digitalen Zusammenarbeit macht einen zentralen Aspekt des Digitalen Binnenmarkts aus. Der Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung beläuft sich auf über 25 %; die Beschaffungen im öffentlichen Sektor entsprechen einem Fünftel des EU-BIP. Infolge der Ausweitung von Studentenaustauschprogrammen, Fremdenverkehr, Migration, grenzüberschreitender Unternehmensentwicklung und Online-Käufen steigt in vielen Bereichen der Interoperabilitätsbedarf.

2.2. Der Europäische Interoperabilitätsrahmen (EIF) wurde 2010 lanciert. Er beinhaltet für die öffentlichen Verwaltungen bestimmte Leitlinien zur Errichtung interoperabler öffentlicher Dienste in Form von Empfehlungen, die auf Interoperabilitätsvorgaben und Modellierungen beruhen.

2.3. Das Programm für Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA) (2010-2015) und sein Nachfolger, das Programm ISA² (2016-2020), bilden die Hauptinstrumente, mit denen der EIF von 2010 bislang umgesetzt worden ist.

2.4. Die für den öffentlichen Sektor relevanten europäischen Maßnahmen und Initiativen wurden seit 2010 weiterentwickelt, so z. B. die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die eIDAS-Verordnung⁽¹⁾ und der EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, oder werden derzeit neu erarbeitet, wie das zentrale digitale Zugangstor und der freie grenzüberschreitende Datenverkehr (nicht personenbezogener Daten).

2.5. Die Informationstechnologie ist in Bereichen wie Open Data und Cloud-Computing raschen Veränderungen unterworfen.

2.6. In Anbetracht der genannten strategischen und technologischen Aspekte und der notwendigen Bewertung der Wirksamkeit des EIF fand 2016 eine Konsultation der Interessenträger statt, in deren Rahmen die Erfordernisse und Probleme der Interessenträger in den Bereichen Interoperabilität und Umsetzung des EIF analysiert, Auswirkungen einer Überarbeitung sondiert und Feedback zum Mehrwert eingeholt wurden.

2.7. Im neuen Europäischen Interoperabilitätsrahmen wird infolgedessen mehr Gewicht darauf gelegt, wie Interoperabilitätsgrundsätze und -modelle in der Praxis angewandt werden sollten. Die Bedeutung des EIF für die Verknüpfung der nationalen und bereichsspezifischen Interoperabilitätsrahmen tritt klar zutage. Die Anzahl der Empfehlungen steigt von 25 auf 47. Die aktualisierten und neuen Interoperabilitätsempfehlungen werden konkreter formuliert, um ihre Umsetzung zu erleichtern, und sind verstärkt auf Offenheit und Informationsmanagement, Datenübertragbarkeit, Interoperabilitätsgovernance und integrierte Dienstleistungserbringung ausgerichtet.

⁽¹⁾ Die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73) sorgt für einen berechenbaren Rechtsrahmen im Hinblick auf sichere und nahtlose elektronische Transaktionen zwischen Unternehmen, Bürgern und öffentlichen Verwaltungen.

3. Wesentlicher Inhalt der Mitteilung der Kommission

3.1. In der Mitteilung werden die bisherigen Fortschritte und die künftigen Prioritäten umrissen, überprüft und analysiert. In ihrem Anhang I sind 22 Maßnahmen in 5 Schwerpunktbereichen aufgelistet. In Ergänzung dazu werden in Anhang II die Grundsätze des neuen EIF sowie Einzelheiten der 47 Empfehlungen dargelegt. Ziel ist es, dass die europäischen öffentlichen Verwaltungen durch Einhaltung des allgemeinen Rahmens des EIF, der auf dem konzeptionellen Modell des EIF aufbaut, über nahtlose Dienste und Datenflüsse verfügen.

3.2. Effiziente digitale öffentliche Dienste sind Voraussetzung dafür, dass die Bürger ihren Wohnsitz und den Ort ihres Arbeitsplatzes innerhalb der EU frei wählen und die Unternehmen in allen Mitgliedstaaten ungehindert handeln und die Vorteile eines freien Kapitalverkehrs wahrnehmen können. Die Mitgliedstaaten modernisieren ihre öffentlichen Verwaltungen durch die verbreitete Einführung digitaler öffentlicher Dienste. Interoperabilität ist unverzichtbar, um die Gefahr eines inhomogenen digitalen Umfelds und damit elektronischer Hürden für die vier Freiheiten zu vermeiden.

3.3. Der Rahmen fußt darauf, dass gute Interoperabilität die Beseitigung aktueller und potenzieller Hemmnisse in Verbindung mit rechtlichen Fragen, organisatorischen Aspekten, Datenstruktur/Semantik und technischen Fragen voraussetzt. Durch die Durchführung und Überprüfung der Programme ISA und ISA² konnten bereits viele dieser Aspekte ermittelt und geregelt werden, doch bleibt noch viel zu tun.

3.4. Den jüngsten verfügbaren Angaben zufolge hat die Angleichung der nationalen Interoperabilitätsrahmen an den EIF 76 % erreicht, aber das Niveau der Umsetzung nationaler Interoperabilitätsrahmen lag im Jahr 2016 bei bestimmten nationalen Projekten bei 56 %⁽²⁾, was darauf hindeutet, dass noch immer Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der derzeit geltenden Empfehlungen bestehen. Daraus wird deutlich, dass weitere konkrete Leitlinien erforderlich sind, die Gegenstand von Anhang II sind.

3.5. Die 12 Grundsätze sind unter Berücksichtigung der jüngsten strategischen und technischen Entwicklungen im Wesentlichen aus dem vorhergehenden EIF übernommen worden. Sie lassen sich in 4 Kategorien unterteilen:

Festlegung des Kontextes für auf Interoperabilität zielende Maßnahmen der EU

1: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Zentrale Interoperabilitätsgrundsätze

2: Offenheit

3: Transparenz

4: Weiterverwendbarkeit

5: Technologieneutralität und Datenportabilität

Allgemeine nutzerseitige Bedürfnisse und Erwartungen

6: Benutzerorientierung

7: Integration und Barrierefreiheit

8: Sicherheit und Privatsphäre

9: Mehrsprachigkeit

Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen

10: Verwaltungsvereinfachung

11: Informationsbewahrung

12: Bewertung von Effektivität und Effizienz.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf.

3.6. In der Mitteilung werden die öffentlichen Verwaltungen aufgefordert, die nationale Lenkung ihrer Interoperabilitätsbemühungen zu verbessern, gemeinsame Betriebsmodelle zur Entwicklung besserer digitaler öffentlicher Dienste zu nutzen sowie die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten einzubeziehen, und die in ihrem Besitz befindlichen Daten in gemeinsamen semantischen und syntaktischen Formaten zu verwalten, damit sie leichter in Portalen veröffentlicht sowie aggregiert, gemeinsam genutzt und weiterverwendet werden können.

3.7. In der Mitteilung wird ein konsolidiertes konzeptionelles Modell des EIF vorgestellt, dem die Verknüpfung eines Interoperabilitätsmodells mit einem Modell für die Bereitstellung integrierter öffentlicher Dienste zugrunde liegt. Es ist auf alle digitalen öffentlichen Dienste anwendbar, wobei ein Schwerpunkt auf Governancefragen liegt. Die Auslegung der Grundsätze und der Modelle erfolgt anhand von 47 Einzelempfehlungen. Der begleitende Aktionsplan für Interoperabilität enthält weitere konkrete Umsetzungsvorschläge. Sie tragen zum Verständnis des konzeptuellen Modells bei und gehen auch auf spezifische praktische Anliegen ein, die in der Konsultation 2016 zur Sprache gebracht worden waren.

3.8. Das verbreitete Problem von Altsystemen beispielsweise, die ursprünglich zur Lösung bereichsspezifischer und lokaler Probleme entwickelt wurden, hat zu fragmentierten IKT-Inseln geführt. Dafür soll Empfehlung 33 Abhilfe schaffen: „Verwenden offener Spezifikationen, soweit solche zur Verfügung stehen, um bei der Einrichtung europäischer öffentlicher Dienste für technische Interoperabilität zu sorgen.“ In dem Aktionsplan sind die Maßnahmen 12-18 konkret auf dieses Problem ausgerichtet.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt die Weiterentwicklung des EIF und nimmt zur Kenntnis, dass unter dem estnischen Ratsvorsitz voraussichtlich im Oktober 2017 im Rahmen einer Ministererklärung zum Thema elektronische Behördendienste unter anderem ein Bekenntnis zur Umsetzung des EIF erfolgen wird. Der EWSA ist sich der Bedeutung der digitalen Wirtschaft für die Zivilgesellschaft in der EU bewusst und hat in den letzten Jahren in seinen Stellungnahmen konstruktive Überlegungen zur digitalen Agenda und ihrem Nachfolgeprogramm, dem digitalen Binnenmarkt ⁽³⁾, angestellt.

4.2. In den vergangenen 10 Jahren haben sich eGovernment-Aktionspläne ⁽⁴⁾ als wirksame politische Instrumente zur Förderung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen in der ganzen EU erwiesen. Sie waren der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission und der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen im Bereich eGovernment dienlich, in deren Mittelpunkt der EIF steht.

4.3. In der Umsetzungsstrategie für den neuen europäischen Interoperabilitätsrahmen werden viele der in früheren EWSA-Stellungnahmen vorgetragenen Empfehlungen berücksichtigt. Der zunehmende Bedarf an dringenden und kohärenten Maßnahmen seitens der öffentlichen Verwaltungen in der gesamten EU wird hervorgehoben. Frühere Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen den EIF sind weitgehend ausgeräumt worden. Zwar bleibt noch viel zu tun, doch betreffen die wesentlichen Umsetzungsprobleme Ressourcen und Altsysteme und nicht Grundsatzfragen.

4.4. In seiner früheren Stellungnahme zum Thema „Interoperabilität als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors“ ⁽⁵⁾ stellte der EWSA fest, dass die Bürger zunehmend besorgt sind über die Sammlung und Nutzung personenbezogener und in einem breiteren Kontext erhobener Daten. Sie sind sich auch im Klaren darüber, dass eine größere Interoperabilität die Art und Weise beeinflusst, wie Daten ausgetauscht und genutzt werden können. Mittlerweile sind die Bürger noch stärker für diese Problematik sensibilisiert, und deshalb erachtete der EWSA es als erfreulich, dass die Aspekte Sicherheit und Privatsphäre berücksichtigt und Empfehlungen (46 und 47) für vorrangige Maßnahmen unterbreitet werden.

4.5. In einem sich rasch verändernden Bereich wie IKT werden konzeptuelle Überlegungen, rechtliche Mandate und regulatorische Anforderungen und Überwachungskapazitäten häufig von den Entwicklungen in der Technik und auf den Märkten überholt. Der EWSA ist daher voll und ganz mit dem von der Europäischen Kommission in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Ansatz einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung einverstanden. Diesbezüglich erbringt die Beobachtungsstelle für die nationalen Interoperabilitätsrahmen (NIFO) einen maßgeblich wichtigen Dienst für die Interessenträger. Sie ergänzt die konzeptuellen und rechtlichen Rahmen durch zahlreiche praxisorientierte und technische Einzelheiten. Beispielsweise sind auf 32 jüngst aktualisierten Online-Informationsblättern die neuesten Fakten über den nationalen Interoperabilitäts-Entwicklungsstand der teilnehmenden Länder zusammengefasst ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 99; ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 92; ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 99; ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 36.

⁽⁴⁾ E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative (2006-2010) und Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011-2015.

⁽⁵⁾ ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 99.

⁽⁶⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Das konzeptionelle Modell des EIF für öffentliche Dienste erfasst den Entwurf, die Planung, die Entwicklung, den Betrieb und die Pflege integrierter öffentlicher Dienste auf allen Verwaltungsebenen von der lokalen bis zur EU-Ebene. Die darin aufgestellten Grundsätze dienen als Orientierung für die Entscheidungsfindung zur Errichtung interoperabler europäischer öffentlicher Dienste mit Hilfe praktischer Werkzeuge in Form eines in dem Aktionsplan für Interoperabilität enthaltenen Maßnahmenkatalogs. In den 22 Maßnahmen werden jedoch keine Ziele festgelegt, und in die Zuständigkeit scheinen sich durchweg die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zu teilen. Daraus lässt sich keine Formel für entschiedenes Handeln ableiten. Eine klarere Abgrenzung ist erforderlich. Auch wäre eine gewisse Prioritätensetzung hilfreich, um zu entscheiden, wie Ressourcen verwendet werden, zumal die Ressourcen begrenzt sein dürften.

5.2. In der Mitteilung und den begleitenden Dokumenten wird das Erfordernis nutzerorientierter Dienste betont, doch wären deutlichere Hinweise darauf, wie dies in der Praxis verwirklicht werden könnte, zu begrüßen. Es wird vorgeschlagen, über die Aufnahme einer entsprechenden Maßnahme in das Programm ISA² für einen Rahmen und Leitlinien für die praktische Umsetzung von Nutzerorientierung zu sorgen.

5.3. Im Rahmen des EIF werden europäische öffentliche Dienste definiert. Es handelt sich um nahezu jeglichen über Landesgrenzen hinausgehenden Dienst des öffentlichen Sektors. Dies könnte eine genaue Bewertung und Überwachung der EIF-Umsetzung durch die NIFO erschweren. Der EWSA empfiehlt, dass für Bürger und Unternehmen relevante Ereignisse und einschlägige Verfahren gemäß Anhang II des angenommenen Vorschlags COM(2017) 256 final der Europäischen Kommission bei der Beurteilung des Umsetzungsgrads des EIF vorrangig betrachtet werden.

5.4. Das Subsidiaritätsprinzip ist in diesem Bereich bisher vergleichsweise wirksam angewendet worden. Die Mitteilung bedeutet einen weiteren Fortschritt bei der Förderung der Interoperabilität, doch es bleibt noch viel zu tun. Der EWSA ist der Meinung, dass die praktische Arbeit der NIFO eine solide Grundlage für künftige Empfehlungen bietet. Darauf aufbauend wäre in 2 bis 3 Jahren ein mögliches Rechtsinstrument denkbar, mit dessen Hilfe dann noch offene Fragen geklärt werden können.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
George DASSIS*
