

Brüssel, den 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**zum Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND
DES RATES**

**über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der
Union (Gesetz für ein interoperables Europa)**

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

Dieser Bericht enthält die Bewertung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) und eine unmittelbar im Anschluss daran durchgeführte Folgenabschätzung für eine verstärkte Interoperabilitätspolitik der europäischen Regierungen.

1. POLITIKSCHWERPUNKT UND HANDLUNGSBEDARF

Interoperabilität ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, das zu einem zentralen Aspekt der digitalisierten Politikgestaltung und -umsetzung geworden ist. Interoperabilität ermöglicht es Organisationen, über ihre IT-Systeme auf allen Ebenen nahtlos zusammenzuwirken und Informationen und Wissen auszutauschen. Dies geht über technische Mittel hinaus und erfordert Vereinbarungen zwischen verschiedenen Organisationen, abgesprochene Datenbeschreibungen, Gesetze, die den Datenaustausch erleichtern, und eine Kultur der Zusammenarbeit.

Interoperabilität ist für die zunehmende Digitalisierung des Binnenmarkts in Europa von entscheidender Bedeutung. Sie spielt eine Rolle *innerhalb* der sektorspezifischen politischen Maßnahmen, insbesondere wenn diese in enger Beziehung zum öffentlichen Sektor stehen, wie in den Bereichen Justiz und Inneres, Steuern und Zoll, Verkehr oder Gesundheit oder auch bei der Regulierung der Unternehmen und der Wirtschaft. Interoperabilität ist ein wiederkehrendes Thema innerhalb der transeuropäischen Netze und in allen Bereichen der Digital- und Datenpolitik. Seit mehr als 15 Jahren gibt es eine spezielle *horizontale* EU-Politik für Interoperabilität mit besonderem Schwerpunkt auf dem öffentlichen Sektor. Die Kommission führt seit 1995 Programme zur Förderung der Interoperabilität durch, die nun Teil des Programms Digitales Europa sind. Ein EIF wurde erstmals 2004 erstellt und 2010 sowie 2017 aktualisiert. Im EIF wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, alle einschlägigen Aspekte und Ebenen – technisch, semantisch, organisatorisch und rechtlich – zu berücksichtigen und einen integrierten Governance-Ansatz zu verfolgen.

Heute ist der EIF *der* allgemein anerkannte Politikrahmen für die Interoperabilität in der EU und darüber hinaus. Er bleibt jedoch vollkommen freiwillig, und aus diesem Grund wird sein Potenzial zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Verbesserung der Politikumsetzung, wie die Bewertung des EIF zeigt, nur sehr unzureichend genutzt¹. Vor diesem Hintergrund und angesichts des fortschreitenden digitalen Wandels fordern die für den Wandel im öffentlichen Sektor zuständigen Ministerinnen und Minister und die obersten Informationsbeauftragten der Mitgliedstaaten zunehmend eine Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Interoperabilität. Bereits vor der COVID-19-Pandemie bestanden sie darauf, dass die Anwendung des Rahmens verallgemeinert wird². Diese Forderung wurde lauter, da das grenzüberschreitende und sektorübergreifende digitale Zusammenwirken während Krisenreaktionen verbessert werden muss.

¹ Siehe Ergebnisse der abschließenden Bewertung des EIF, SWD(2022) 720 final.

² Beispielsweise in den Ministererklärungen von Tallinn 2017 (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) und von Berlin 2020 (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) sowie den Empfehlungen der Mitglieder der von der Kommission eingesetzten Expertengruppe für die Interoperabilität öffentlicher Dienste (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

Die Kommission erkannte den Handlungsbedarf an³ und verpflichtete sich, bis Sommer 2022 eine stärkere Interoperabilitätspolitik vorzulegen⁴.

2. PROBLEMSTELLUNG UND POLITISCHE ZIELE

Die Ergebnisse der EIF-Bewertung und der Folgenabschätzung zeigen, dass die derzeitige informelle Interoperabilitätspolitik, die ausschließlich auf freiwilligen Maßnahmen beruht, nicht ausreicht, um grenzüberschreitende und sektorübergreifende Hindernisse für den öffentlichen Sektor in der EU zu beseitigen. Die begrenzte Interoperabilität von Diensten und Daten öffentlicher Verwaltungen in der EU führt zur Begrenzung digitaler öffentlicher Dienste, sodass nicht ihr volles Potenzial genutzt und das europäische Ziel eines digitalen Binnenmarkts verwirklicht werden kann. Dies erhöht die Kosten und verringert die Effizienz auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltungen in der Europäischen Union, erhöht den Verwaltungsaufwand für Bürger, Unternehmen und die Verwaltungen selbst, verzögert die Umsetzung der europäischen Politik durch die Mitgliedstaaten und die Vollendung des digitalen Binnenmarkts, schränkt das Innovationspotenzial ein und behindert die digitale Souveränität der EU. In der Folgenabschätzung werden die folgenden Problemursachen ermittelt:

- ineffiziente Governance der Interoperabilitätsbemühungen in den EU-Politikbereichen, bei der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten auf allen Verwaltungsebenen (national, regional, lokal) und in allen Sektoren,
- Fehlen gemeinsamer Mindestspezifikationen für die Interoperabilität, gemeinsamer Lösungen und Normen und
- Fehlen eines Ansatzes der „standardmäßigen Interoperabilität“ bei der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik.

Der neue Rechtsrahmen und die begleitende Mitteilung zielen darauf ab, die Interoperabilität zu stärken, um sicherzustellen, dass digitale öffentliche Dienste für alle in Europa grenzüberschreitend funktionieren, indem ein einheitlicher, auf den Menschen ausgerichteter Ansatz für die Interoperabilität gefördert wird, dem von der Politikgestaltung über die Politikumsetzung in ganz Europa ab der Konzeption Rechnung getragen und mit dem eine klare Governance und ein Ökosystem von Lösungen und Spezifikationen geschaffen wird.

Würden keine Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität ergriffen, würde die EU nicht nur auf die Chance verzichten, den Verwaltungsaufwand erheblich zu verringern, sondern dies würde auch die Resilienz der öffentlichen Verwaltungen und ihre Innovationsfähigkeit beeinträchtigen. Der derzeitige politische Rahmen einer freiwilligen Zusammenarbeit im Bereich der Interoperabilität im Rahmen des EIF eignet sich nicht, um die grenzüberschreitende Interoperabilität zu stärken. Es fehlen ein systemischer konzeptionsinhärenter Interoperabilitätsansatz bei der Politikgestaltung, gemeinsamen Ressourcen für die Umsetzung und eine gemeinsame Übernahme von Verantwortung.

3. POLITISCHE OPTIONEN, ERWARTETE AUSWIRKUNGEN UND BEVORZUGTE OPTION

In dieser Folgenabschätzung werden neben dem Basisszenario, in dem keine Maßnahmen ergriffen werden, drei Optionen verglichen. Das Basisszenario und die Option 1 setzen den derzeitigen freiwilligen Ansatz fort, wobei bei der Option 1 eine schrittweise

³ Mitteilung der Kommission – Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, Februar 2020, COM(2020) 67 final (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Arbeitsprogramm der Kommission 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), S. 7.

Weiterentwicklung des EIF angestrebt wird. Die Optionen 2 und 3 enthalten Vorschläge für legislative Maßnahmen, wobei der Schwerpunkt der Option 2 auf der Einrichtung eines Mechanismus für die strukturierte Zusammenarbeit mit einem klaren Mandat liegt, um die kontinuierliche Entwicklung und Pflege vereinbarter gemeinsamer Interoperabilitätsressourcen zu gewährleisten, sowie auf der Festlegung von Projekten für die gemeinsame Erprobung und die gezielte politische Unterstützung. Bei der Option 3, die am weitesten greift, liegt der Fokus auf der Festlegung unmittelbar geltender europäischer Mindestanforderungen für die Interoperabilität in Rechtsvorschriften, die im Wege von Durchführungsbeschlüssen überarbeitet würden.

Der Bewertung der erwarteten Auswirkungen zufolge werden die in der EIF-Bewertung aufgezeigten Mängel mit der Option 1 und dem Basisszenario nicht wirksam behoben, insbesondere wegen beschränkter Anreize für die Zusammenarbeit. Darüber hinaus würden in keinem Fall die politischen und operativen Erwartungen der Mitgliedstaaten erfüllt⁵. Die Option 3 dürfte wirksam sein, wenn dies auch mit Zeit, einem sehr hohen Umsetzungsaufwand und sehr hohen Kosten verbunden wäre. Sie dürfte weniger wirksam sein, um flexibel und zukunftssicher auf den sich rasch wandelnden technischen und politischen Bedarf reagieren zu können. Auch die Option 3 wird aufgrund ihres breiten Anwendungsbereichs und der großen Empfindlichkeit im Zusammenhang mit der Subsidiarität (z. B. in Bezug auf bestehende Systeme der Mitgliedstaaten) voraussichtlich weniger politische Unterstützung erhalten.

Option 2 ist die bevorzugte Option. Die Entscheidung für die Schaffung eines Mechanismus für die strukturierte Zusammenarbeit soll für die von den Mitgliedstaaten geforderte Stabilität und (rechtliche) Vorhersehbarkeit sorgen und gleichzeitig die erforderliche Flexibilität bieten, um weiterhin gemeinsame Interoperabilitätslösungen als Reaktion auf sich wandelnde politische Erfordernisse zu entwickeln. Anstatt (Mindest-)Anforderungen für die Interoperabilität unmittelbar in den Rechtsvorschriften festzulegen (wie bei Option 3), liegt der Schwerpunkt bei der Option 2 auf der Festlegung von Verfahrensanforderungen, die besser für einen raschen technologischen Wandel geeignet und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf bestehende Systeme verhältnismäßiger sind. Eine gemeinsame Interoperabilitäts-Governance in der EU dürfte die von unten ausgehende Zusammenarbeit und die von oben ausgehende Übertragung von Verantwortung unter den wichtigsten Interessenträgern in den Mitgliedstaaten sicherstellen, was ein Ökosystem aus gemeinsamen Interoperabilitätslösungen schafft. Dies erleichtert die frühzeitige Einbeziehung in die Politikgestaltung und die Ermittlung des Ko-Investitionsbedarfs und verbessert die politische Umsetzung. Aus diesen Gründen ist die Option 2 keine Bedrohung, sondern eine Voraussetzung für die Subsidiarität, die Stärkung der Resilienz der öffentlichen Verwaltungen und die digitale Souveränität.

Die direkten Auswirkungen der Interoperabilität lassen sich nur schwer quantifizieren, da sie für politische Maßnahmen förderlich ist. Nach Schätzungen in einer Studie der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission⁶ besteht ein bemerkenswertes Einsparpotenzial bzw. eine Gefahr hoher Kosten bei Nichthandeln: Bürgerinnen und Bürger könnten dank einer besseren Interoperabilität bis zu 24 Mio. Stunden pro Jahr oder 543 Mio. EUR einsparen; Unternehmen könnten 30 Mrd. Stunden oder 568 Mrd. EUR pro Jahr einsparen. Die geschätzten Kosteneinsparungen, die auf grenzüberschreitende Interoperabilität

⁵ Wie z. B. im ersten Kapitel der Empfehlungen der Expertengruppe.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. und Pignatelli, F., „Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union“ (Quantifizierung der Vorteile standortbezogener Interoperabilität in der Europäischen Union), EUR 31004 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

zurückzuführen sind, betragen zwischen 5,5 Mio. und 6,3 Mio. EUR für die Bürger und zwischen 5,7 Mrd. und 19,2 Mrd. EUR für die Unternehmen.

4. VERFAHREN ZUR BEWERTUNG UND FOLGENABSCHÄTZUNG

Dieser Bericht über die Bewertung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) und die unmittelbar im Anschluss daran durchgeführte Folgenabschätzung baut auf den Bewertungen des EIF und des Programms ISA² zur Unterstützung der Interoperabilität⁷ auf, die zwischen September 2020 und September 2021 durchgeführt wurden. Er stützt sich auf Analysen eines unabhängigen externen Auftragnehmers⁸ und auf internationale Quellen wie die OECD. Eine weitere wichtige Quelle für den Bericht ist die unter Punkt 3 genannte JRC-Studie zur Quantifizierung der Auswirkungen der Interoperabilität auf der Grundlage ihrer langjährigen Arbeiten zur standortbezogenen Interoperabilität.

Angesichts der Bedeutung einer strengeren Gestaltung der Interoperabilitätspolitik der EU-Regierungen für die Subsidiarität hat die Kommission in den Jahren 2020 und 2021 gemeinsam mit den Büros der obersten Informationsbeauftragten der Mitgliedstaaten politische Optionen konzipiert und Elemente möglicher legislativer Maßnahmen erarbeitet. Die Empfehlungen, die die Expertengruppe der Kommission aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten (oberste Informationsbeauftragte und für den digitalen Wandel zuständige Dienststellen) im Oktober 2021 angenommen hat, geben daher ebenso wie die Ministererklärungen, die 2017 in Tallinn und 2020 in Berlin unterzeichnet wurden, einen detaillierten Einblick in die wichtigsten Erwartungen der Interessenträger.

⁷ Siehe abschließende Bewertung des EIF, SWD(2022) 720 final, und abschließenden Bewertung des ISA²-Programms, COM(2021) 965 final, SWD (2021) 965 final.

⁸ Siehe z. B. CEPS (2021): „Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF“ (Studie zur Untermauerung der Bewertung der Umsetzung des EIF), Europäische Kommission, DOI: 10.2799/58201, und CEPS (2021): „Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)“ (Studie zur Untermauerung der abschließenden Bewertung des Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (ISA²)), Europäische Kommission. DOI: 10.2799/94683.