

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Bruxelles, le 16.12.2010
COM(2010) 744 final

Anhang 1

Anhang 1

zur

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
„Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste“**



**Europäische Interoperabilitätsstrategie
(EIS)
für
europäische öffentliche Dienste**

EINFÜHRUNG UND HINTERGRUND

1. Dieses Dokument bietet einen Überblick über die europäische Interoperabilitätsstrategie (EIS)¹, die von der Generaldirektion Informatik der Europäischen Kommission aufgestellt wurde. Die EIS soll bei der Erbringung europäischer öffentlicher Dienste² Orientierung bieten und Prioritäten bei den Maßnahmen setzen, die notwendig sind, um die grenz- und sektorübergreifende Interaktion, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen in Europa zu verbessern. Die Strategie wurde im Zuge des Programms IDABC³ vorbereitet und im Anschluss an eine öffentliche Konsultation im Rahmen des Programms ISA⁴, das sie weiterführt, fertig gestellt.
2. Zweck dieses Dokuments ist es,
 - einen kurzen Überblick über den Ansatz und die Methode bei der Vorbereitung der EIS zur Berücksichtigung der Prioritäten der Mitgliedstaaten zu geben,
 - die Empfehlungen vorzustellen, die auf der Grundlage der beiden im Zuge der Vorbereitung der EIS vorgelegten Berichte abgegeben wurden, nämlich
 - a. des im Mai 2009 abgefassten und auf der Sitzung der obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten vom 26. Juni 2009 vorgestellten Abschlussberichts über die erste Phase, worin die an deren Ende gezogenen Schlussfolgerungen zusammengefasst werden: eine gemeinsame Zielvorstellung, Problembeschreibungen, Schwerpunktbereiche, Prioritäten und Ziele der Interoperabilität sowie eine mögliche Methode für die Entwicklung von Szenarien während der zweiten Projektphase;
 - b. des im Mai 2010 abgefassten Abschlussberichts zur zweiten Phase, der sich auf die EIS selbst konzentriert und in dem neben den verschiedenen Ebenen der EIS (globale Ebene, Cluster und Schwerpunktbereiche) einige aus der Bewertung von Szenarien abgeleitete Maßnahmen dargelegt werden, die in ihrer Gesamtheit die Grundlage der künftigen Strategie bilden;
 - das von der Kommission für die EIS vorgeschlagene und von den obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten vereinbarte strategische Gesamtkonzept vorzustellen.
3. Interoperabilität zwischen öffentlichen Verwaltungen berührt zentrale Ziele der Europäischen Union und ist für die Verwirklichung der europäischen Integration entscheidend. Die Mitgliedstaaten und Nutzer haben ein großes Interesse an der Überwindung der Hindernisse, die einer unproblematischen Bereitstellung öffentlicher Dienste über Grenzen und Sektoren hinweg entgegenstehen. Während die Nutzer letztlich die Empfänger dieser Dienstleistungen sind, sind die europäischen öffentlichen Verwaltungen die wichtigsten Partner für die EIS. Intensivere Zusammenarbeit und stärkeres Engagement seitens dieser Schlüsselakteure sind daher für die Entwicklung der EIS wesentlich.
4. Interoperabilität hat nicht nur technologische Aspekte, sondern berührt ein breites Spektrum von Gesichtspunkten, wie z. B. das Fehlen einer grenz- und sektorübergreifenden Rechtsgrundlage für

¹ In Bezug auf die Erbringung europäischer öffentlicher Dienste ist „Interoperabilität“ die Fähigkeit verschiedener und unterschiedlicher Organisationen zur Interaktion zum beiderseitigen Nutzen und im Interesse gemeinsamer Ziele; dies schließt den Austausch von Informationen und Wissen zwischen den beteiligten Organisationen durch von ihnen unterstützte Geschäftsprozesse mittels Datenaustausch zwischen ihren jeweiligen IKT-Systemen ein.

² Unter „europäischer öffentlicher Dienst“ ist „ein grenzübergreifender sektorbezogener öffentlicher Dienst, der von öffentlichen Verwaltungen für einander oder für europäische Unternehmen und Bürger erbracht wird“ zu verstehen.

³ Interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC), vom Europäischen Parlament und vom Rat am 21. April 2004 angenommen.

⁴ Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, vom Europäischen Parlament und vom Rat am 16. September 2009 angenommen.

Interoperabilität, unzureichendes Problembewusstsein und mangelnder politischer Wille sowie Uneinigkeit über die notwendigen Governancestrukturen.

5. Ohne umfassendes Interoperabilitätskonzept besteht das Risiko, dass die Mitgliedstaaten sich für untereinander inkompatible Lösungen entscheiden, die lediglich neue Hindernisse für die Erbringung europäischer öffentlicher Dienste im Binnenmarkt bilden, anstatt die Effizienz zu steigern und Einsparungen zu ermöglichen.
6. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen haben die obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten und Vertreter der Europäischen Kommission bei ihrer zweiten jährlichen Sitzung im Juni 2008 vereinbart, dass im Rahmen des Programms IDABC eine europäische Interoperabilitätsstrategie entwickelt wird, um die zur Verbesserung der Interoperabilität europäischer öffentlicher Dienste notwendige Dynamik zu erzeugen.
7. Die EIS wird, sobald sie vollständig verabschiedet ist, die zentrale Triebkraft des neuen ISA-Programms der EU für 2010 bis 2015 und möglicherweise anderer EU-Initiativen werden. Daneben wird die EIS sich auf die von den Mitgliedstaaten unternommenen Interoperabilitätsmaßnahmen auswirken.
8. Im Abschlussbericht zur ersten Phase (s. Nummer 2) wurde die von den obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten gebilligte Zielvorstellung dargelegt. Sie lautet wie folgt:

Interoperabilität wird bis 2015 die Erbringung europäischer öffentlicher Dienstleistungen erheblich verbessert haben, und zwar durch

- eine zweckmäßige Governance mit geeigneten organisatorischen Strukturen und Prozessen im Einklang mit den Strategien und Zielen der Europäischen Union sowie
 - einen vertrauenswürdigen Informationsaustausch auf der Grundlage einvernehmlich vereinbarter, kohärenter und koordinierter Interoperabilitätsinitiativen, die die Fertigstellung des rechtlichen Umfelds, die Entwicklung von Interoperabilitätsrahmen sowie Vereinbarungen über Interoperabilitätsnormen und -regeln einschließen.
9. Diese Zielvorstellung wurde im Anschluss an die dritte Sitzung der obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten im Juni 2009 in eine Reihe von Zielen für neun Schwerpunktbereiche weiterentwickelt. Auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission wurde beschlossen, die neun Schwerpunktbereiche in drei unterschiedliche Cluster – Vertrauenswürdiger Informationsaustausch, Interoperabilitätsarchitektur und Beurteilung der IKT-Implikationen neuer EU-Vorschriften – sowie zwei flankierende Maßnahmen, nämlich Sensibilisierung für Fragen der Interoperabilität und Austausch bester Verfahren, zu kategorisieren.
 10. Im Abschlussbericht zur zweiten Phase (s. Nummer 2) wurde für jeden Cluster und jede flankierende Maßnahme ein Aktionsplan in Form einer Reihe von Szenarien oder konkreten Aktionen vorgeschlagen.
 11. Die Kommission hat zur Lenkung der Clusteraktivitäten und der flankierenden Maßnahmen eine Synthese mit Schwerpunkt auf den wichtigsten strategischen Ausrichtungen erstellt. Auf der Grundlage dieser Synthese hat die Kommission ein strategisches Gesamtkonzept für die EIS sowie spezifische strategische Ausrichtungen auf Ebene der Cluster und der flankierenden Maßnahmen vorgeschlagen.
 12. Die Kommission hat vorgeschlagen, Top-down- und Bottom-up-Konzepte zu kombinieren, um eine gegenseitige Bereicherung durch die Prüfung und kontinuierliche Verbesserung bestehender Rahmen und Leitlinien anhand konkreter Erfordernisse sowie die Entwicklung zusätzlicher Dienste und Werkzeuge auf der Grundlage klar definierter Notwendigkeiten zu bewirken.

13. Die obersten IT-Beauftragten der Mitgliedstaaten haben bei ihrer vierten Sitzung im November 2009 ihr Einverständnis mit dem Konzept und der Methode, die für die zweite Phase des EIS-Projekts angenommen wurden, sowie mit dem Vorschlag der Kommission bekundet.
14. Der Kommissionsvorschlag und die bei der vierten Sitzung der obersten IT-Beauftragten gezogenen Schlussfolgerungen bilden das strategische Gesamtkonzept, auf dem das ISA-Arbeitsprogramm und möglicherweise auch die Planung der Arbeit im Rahmen anderer EU-Initiativen in den kommenden Jahren beruhen werden.

STRATEGISCHES GESAMTKONZEPT DER EIS

Die Kommission schlägt vor, zwei Konzepte zu kombinieren, um die europäischen Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität im Rahmen der oben erwähnten drei Cluster und der beiden flankierenden Maßnahmen voranzutreiben.

14.1. **Top-down-Konzept (globales Konzept)**

- Berücksichtigung des politischen Umfelds und seiner Entwicklung: Strategie *Europa 2020* und Digitale Agenda für Europa.
- Entwicklung unterschiedlicher Rahmen wie EIS, Europäischer Interoperabilitätsrahmen (EIF), Leitlinien für die Architektur sowie andere Methoden und Leitlinien.
- Beurteilung der IKT-Implikationen vorgeschlagener neuer EU-Rechtsvorschriften.

14.2. **Bottom-up-Konzept (sektorales Konzept)**

- Bewältigung realer Interoperabilitätsprobleme durch Bearbeitung spezifischer relevanter Themen (z. B. Semantik, Vertrauen und Datenschutz oder Architektur) mittels sektorspezifischer Projekte. Dieser Ansatz ermöglicht die Prüfung bestehender Rahmen und Leitlinien anhand konkreter Erfordernisse und gewährleistet zudem, dass neue Dienste und Instrumente auf der Grundlage klar definierter Notwendigkeiten entwickelt werden.
- Bei der Entwicklung neuer Dienste und Instrumente in einem bestimmten Sektor sollte die Möglichkeit der Weiterverwendung der entsprechenden Lösungen in anderen Sektoren stets bedacht werden.

Die Kommission schlägt vor, nach Anwendung dieser kombinierten Konzepte auf die Ziele in den einzelnen Clustern den Schwerpunkt auf folgende Tätigkeiten zu legen:

14.3. **Cluster „Vertrauenswürdiger Informationsaustausch“**

- Arbeit im Rahmen einer begrenzten Anzahl politisch relevanter, konkreter sektorspezifischer Projekte auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten;
- fortgesetzte Unterstützung auf EU-Ebene der Anstrengungen zur Erzielung der Interoperabilität in Bezug auf wesentliche Voraussetzungen, wie elektronische Identität und elektronische Signatur;
- Fortsetzung des SEMIC-Konzepts und seiner Methodik;
- Hinwirken auf die Öffnung von Basisregistern unter Berücksichtigung der entsprechenden besten Verfahren und unter Abwägung der möglichen Risiken und Chancen sowie der verschiedenen Erfordernisse und Erwartungen der wichtigsten Akteure;
- Hinwirken auf die Erstellung eines Gesamtkatalogs der Dienstleistungen, die von öffentlichen Verwaltungen in der EU angeboten werden.

Im Rahmen dieses Clusters u.a. zu bewältigende Herausforderungen

Erstens: Wie können Industrie, Normungsorganisationen und andere Akteure in die Tätigkeiten einbezogen werden?

Zweitens: Die Kommission empfiehlt, vor der Einleitung etwaiger Initiativen zur Entwicklung eines Dienstkatalogs zunächst die Teilnahmebereitschaft der Mitgliedstaaten zu prüfen und festzustellen, inwiefern ein solcher Katalog der größeren Interoperabilität zwischen Mitgliedstaaten förderlich wäre. Ferner müssen bestehende beste Verfahren auf diesem Gebiet ermittelt und untersucht werden.

14.4. Cluster „Interoperabilitätsarchitektur“

- Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen für die Interoperabilitätsarchitektur, indem zunächst deren Umfang sowie die Erfordernisse in Bezug auf gemeinsame Infrastrukturdienste und Schnittstellenstandards festgelegt werden;
- Bereitstellung von Leitlinien für Architektur-Domänen, an denen Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse haben;
- Gewährleistung der systematischen Weiterverwendung architektonischer Bausteine durch die Kommission bei der Entwicklung von für die Mitgliedstaaten bestimmten Diensten. Dabei könnten bestehende Infrastrukturdienstkomponenten (EIIS)⁵ sowie generische Anwendungen (IMI⁶, Frühwarnsysteme, Verwaltung von Zuschüssen usw.) weiterverwendet und rationalisiert werden. Mit Beiträgen der EU und der Mitgliedstaaten könnte zudem ein Katalog architektonischer Bausteine zusammengestellt werden, die den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Weiterverwendung zur Verfügung stehen.

14.5. Cluster „Beurteilung der IKT-Implicationen neuer EU-Vorschriften“

- Entwicklung von Leitlinien und Methoden auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten;
- Prüfung des Nutzens dieser Leitlinien durch deren Anwendung auf konkrete Fälle unter Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger sowie von juristischen und IKT-Sachverständigen;
- Gewährleistung der kontinuierlichen Verbesserung der Leitlinien und Methoden auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen;
- Zur Entwicklung eines systematischeren Ansatzes ist zu gewährleisten, dass die Beurteilung der IKT-Implicationen bei jeder Änderung der Rechtslage (z. B. Änderungen oder Ergänzungen IKT-relevanter Rechtsvorschriften) allgemeine Praxis ist.

14.6. Flankierende Maßnahme „Sensibilisierung für Fragen der Interoperabilität“

- Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die Kommunikation;
- Veranstaltung von Kommunikationskampagnen, die zunächst auf die Entscheidungsträger ausgerichtet sind und anschließend schrittweise auf die eher operativen und fachlichen Ebenen umschwenken;
- Entwicklung eines Instruments/Musters für öffentliche Verwaltungen zur Selbsteinschätzung ihres Interoperabilitätsreifegrads.

14.7. Flankierende Maßnahme „Austausch bester Verfahren“

- Hinwirken auf die Zusammenführung bestehender EU-Kooperationsplattformen und zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der genutzten Plattformen;
- Wahrung, soweit relevant, auf EU-Ebene bestehender Gemeinschaften für den Austausch bester Verfahren und die Weiterverwendung gemeinsamer Lösungen;
- Unterstützung der Entstehung potenzieller neuer Gemeinschaften aus anderen Interoperabilitätsmaßnahmen.

Eine Herausforderung für diese flankierende Maßnahme besteht in der Frage, wie die Zusammenarbeit mit ähnlichen anderweitigen Initiativen aussehen könnte.

⁵ EIIS steht für *European Interoperability Infrastructure Services* – europäische Interoperabilitätsinfrastrukturdienste.

⁶ IMI steht für *Internal Market Information System* – Binnenmarktinformationssystem.

14.8. Bisher ermittelte potenzielle Chancen und Risiken:

- Unterstützung von Seiten der Betroffenen und engagierte Beteiligung bei der Verfolgung eines projektgestützten Interoperabilitätskonzepts sind von wesentlicher Bedeutung. Für eine erfolgreiche Verwirklichung der EIS müssen Sektorexperten und Interoperabilitätssachverständige sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten;
- Aufbau einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit der Industrie und anderen Beteiligten;
- Auswirkungen bahnbrechender Technologien (z. B. *Cloud Computing*) auf die EIS und ihre Durchführung.

NÄCHSTE SCHRITTE

15. Die nächste Herausforderung besteht darin, die EIS in eine Reihe konkreter Projekte und Ergebnisse umzusetzen. Das ISA-Arbeitsprogramm wird im Wesentlichen diese Projekte umfassen.
16. Im Rahmen der Ausarbeitung des ISA-Arbeitsprogramms werden verschiedene Maßnahmen zur Durchführung der EIS definiert und eingeleitet. Im Interesse deutlicher Fortschritte in Richtung auf die für jeden Interoperabilitäts-Cluster festgelegten Ziele werden Projektmanager benannt und Ziele für einzelne Maßnahmen festgelegt.
17. Angemessenes Monitoring der Projekte und Berichterstattung darüber werden die Durchführung der Interoperabilitätsinitiativen unterstützen; damit wird die Festlegung geeigneter Gradmesser für jede Aktion, z. B. zentraler Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators – KPI*), einhergehen. Durch das Monitoring und die Berichterstattung kann die Leistung vor dem Hintergrund von Zielen und zu bewertenden Maßnahmen verfolgt werden, um zu prüfen ob die planmäßigen Fortschritte zum Erreichen der Ziele gegeben sind.
18. Im Interesse einer gemeinsamen Sichtweise und zur Erstellung eines Fahrplans für jede laufende oder geplante Aktion wird ein umfassender Rahmen für die Verwaltung des Projektportfolios verwendet. Das Management des Projektportfolios wird eine multidimensionale Sichtweise zur Prüfung jeder Aktion von dem Hintergrund der EIS eröffnen und deutlich machen, welche Aktionen einen Mehrwert für die angestrebte Interoperabilität bieten. Auf der Grundlage des Gesamtbilds kann eine Bilanz der relativen Kosten jeder Aktion und ihres Wertschöpfungspotenzials gezogen werden. So können beispielsweise bestimmte Maßnahmen einen hohen potenziellen Wert haben, aber mit unverhältnismäßigen Risiken verbunden sein. Andere könnten zur Veränderung ihres Risikoprofils neu definiert werden.
19. Eine angemessene Verwaltung des Projektportfolios gewährleistet den notwendigen Ausgleich zwischen Gesichtspunkten wie begrenzten Ressourcen, Risiken, Dimensionen und zeitlicher Planung sowie den erwarteten Ergebnissen in einem Umfeld, das sich (z. B. mit der Aktualisierung strategischer Ziele, in denen sich die Prioritäten der Politik und der Beteiligten niederschlagen) wandelt. Eine weitere zentrale Maßnahme im Rahmen der Governance des Projektmanagements wird die Kommunikation mit den Beteiligten über das Projektportfolio sein.

