

*Kooperationsgruppe*  
*Europäische Interoperabilisierung*

**Abschlussbericht**



## Management-Zusammenfassung

Der IT-Planungsrat hat auf seiner Sitzung vom 3. März 2011 - eine befristete Kooperationsgruppe „Europäische Interoperabilisierung“ eingesetzt. Die Aufgabe der Bund/Länder-Kooperationsgruppe unter Federführung des Saarlandes war es, die Empfehlungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (European Interoperability Framework, EIF) - auf ihre Umsetzbarkeit in Deutschland zu prüfen und zu einer ersten Meinungsbildung zu gelangen.

Die Kooperationsgruppe hat festgestellt, dass bei Standardisierungsaktivitäten im E-Government-Bereich in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich Kompatibilität zum Europäischen Interoperabilitätsrahmen (EIF) besteht. Da in Deutschland kein expliziter, dem EIF vergleichbarer nationaler Interoperabilitätsrahmen existiert, mussten verschiedene Dokumente und Aktivitäten, die zur Erreichung einer einheitlichen E-Government-Governance und Interoperabilität bei Bund, Ländern und Kommunen führen sollen, betrachtet werden. Schwerpunktmäßig sind dies insbesondere die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) und die XÖV-Maßnahmen.

Es konnte festgestellt werden, dass einige Empfehlungen des EIF in Deutschland nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden. Insbesondere bei der Frage der einheitlichen Prozessmodellierung, der standardisierten Beschreibung von wiederverwendbaren Modulen und des Zugangs zu Basisregistern sowie grenzübergreifenden Sicherheitsstandards besteht noch Nachholbedarf. - Es erscheint deshalb sinnvoll, bei der Fortentwicklung der Nationalen E-Government Strategie sowie bei allen Projekten des IT-Planungsrates (IT-PLR) zukünftig die Empfehlungen des EIF mit im Fokus zu halten. Damit wäre es möglich, die europäischen Vorgaben in die Entwicklung mit einzubeziehen und damit zukünftig die Umsetzung von Projekten des IT-PLR europakompatibel zu gestalten.

Die Kooperationsgruppe hat nach einer Auswertung der wichtigsten EIF-Empfehlungen, die die Aufgaben des IT-Planungsrates betreffen, acht Vorschläge für Prinzipien herausgearbeitet, die als Orientierung für zukünftige IT-Projekte des IT-Planungsrates dienen können. Soweit notwendig, wurden zugleich auch Handlungsempfehlungen an den IT-PLR formuliert, die die Umsetzbarkeit dieser Prinzipien erleichtern sollen.

1. In IT-Projekten des IT-PLR sollte bereits zu Projektbeginn grundsätzlich geprüft werden, ob Mehrsprachigkeit bei neu entstehenden Services notwendig und umsetzbar ist.
2. IT-Projekte des IT-PLR sollten grundsätzlich vor einer Neuentwicklung prüfen, ob bereits existierende und von anderen Verwaltungen eingesetzte IT-Standards, IT-Systeme und Geschäftsprozesse wiederverwendet werden können.
3. Projekte des IT-PLR sollten sicherstellen, dass der elektronische Zugang zu Basisregistern in sicherer und einheitlicher Weise erfolgt.
4. In den Projekten des IT-PLR zur Öffnung von Basisregistern sollten deren Schnittstellen auf bestehende semantische und technische Standards basieren. Falls relevante Standards des IT-PLR existieren, sollten diese vorrangig genutzt werden.
5. Projekte des IT-PLR sollten ihre grundlegenden E-Government-Dienste gemäß der Klassifikation des IT-PLR entwickeln und die empfohlenen oder verbindlichen Sicherheitsstandards des IT-PLR für ihre Arbeit verwenden.
6. In Projekten des IT-PLR sollten Prozesse gemäß der vom IT-PLR verbindlichen bzw. empfohlenen Methoden zur Prozessmodellierung formuliert werden.
7. Projekte des IT-PLR sollten die jeweils relevanten, durch den IT-PLR verbindlich vorgeschriebenen und empfohlenen Infrastrukturkomponenten und Standards benutzen.
8. Wenn der IT-PLR durch seine Projekte Standards festlegt, so sollte dafür Sorge getragen werden, dass diese auch nachhaltig gepflegt werden.

Soweit notwendig, wurden zugleich auch Handlungsempfehlungen an den IT-PLR formuliert, die die Umsetzbarkeit dieser Prinzipien erleichtern sollen. Zusätzlich zu den acht Prinzipien und den zugehörigen Handlungsempfehlungen lässt sich aus dem EIF eine weitere Handlungsempfehlung ableiten: Der IT-PLR bringt die nationalen Aspekte der Standardisierung in Deutschland auf der EU-Ebene in die relevanten Gremien ein.

Diese vorgeschlagenen Prinzipien und Handlungsempfehlungen bauen auf einer stark strukturierten Interoperabilitätsgovernance auf, die nicht nur die eigentlichen technischen und semantischen Schnittstellen umfasst, sondern auf einer Standardisierung und vordefinierten Beschreibung von Modellierungssprachen, Prozessen, Modulen und Diensten beruht.

Der IT-PLR sollte die Evaluierung der vorgeschlagenen Prinzipien und Handlungsempfehlungen durchführen und anschließend Instrumente und Prozesse implementieren, die gewährleisten, dass die im EIF vorgesehene Governance zukünftig stärker berücksichtigt wird.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Das Europäische Interoperabilitätsframework .....</b>	<b>1</b>
<b>3 Interoperabilitätsinitiativen in Deutschland .....</b>	<b>3</b>
<b>4 Methodik.....</b>	<b>7</b>
<b>5 Analyse der EIF-Empfehlungen .....</b>	<b>8</b>
5.1 Empfehlung 4 des EIF.....	9
5.1.1 Empfehlung 4 des EIF im nationalen Kontext: .....	9
5.1.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	9
5.1.3 Umsetzungsaufwand.....	9
5.1.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	9
5.1.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	9
5.2 Empfehlung 7 des EIF.....	10
5.2.1 Empfehlung 7 des EIF im nationalen Kontext.....	10
5.2.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	10
5.2.3 Umsetzungsaufwand.....	10
5.2.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	10
5.2.1 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	10
5.3 Empfehlung 9 des EIF.....	11
5.3.1 Empfehlung 9 des EIF im nationalen Kontext.....	11
5.3.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	11
5.3.3 Umsetzungsaufwand.....	11
5.3.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	11
5.3.1 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	12
5.4 Empfehlung 11 des EIF.....	12
5.4.1 Empfehlung 11 des EIF im nationalen Kontext.....	12
5.4.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	12
5.4.3 Umsetzungsaufwand.....	12
5.4.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	12
5.4.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	13
5.5 Empfehlung 12 des EIF.....	13
5.5.1 Empfehlung 12 des EIF im nationalen Kontext.....	13
5.5.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	13
5.5.3 Umsetzungsaufwand.....	13
5.5.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	13
5.5.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	14
5.6 Empfehlung 13.....	14
5.6.1 Empfehlung in unserer Terminologie.....	14
5.6.2 Zielsetzung der Empfehlung.....	14
5.6.3 Umsetzungsaufwand.....	14
5.6.4 Umsetzbarkeit in Deutschland.....	15

5.6.5	Mögliches Prinzip für Projekte des IT-PLR.....	15
5.7	Empfehlung 14 des EIF.....	15
5.7.1	Empfehlung 14 des EIF im nationalen Kontext.....	15
5.7.2	Zielsetzung der Empfehlung.....	15
5.7.3	Umsetzungsaufwand.....	16
5.7.4	Umsetzbarkeit in Deutschland.....	16
5.8	Empfehlung 15 des EIF.....	16
5.8.1	Empfehlung 15 des EIF im nationalen Kontext.....	16
5.8.2	Zielsetzung der Empfehlung.....	16
5.8.3	Umsetzungsaufwand.....	16
5.8.4	Umsetzbarkeit in Deutschland.....	17
5.8.5	Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	17
5.9	Empfehlung 19 des EIF.....	17
5.9.1	Empfehlung 19 des EIF im nationalen Kontext: .....	17
5.9.2	Zielsetzung der Empfehlung.....	17
5.9.3	Umsetzungsaufwand.....	17
5.9.4	Umsetzbarkeit in Deutschland.....	18
5.9.5	Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	18
5.10	Empfehlung 20 des EIF.....	18
5.10.1	Empfehlung 20 des EIF im nationalen Kontext.....	18
5.10.2	Zielsetzung.....	18
5.10.3	Umsetzungsaufwand.....	19
5.10.4	Umsetzbarkeit in Deutschland.....	19
5.10.5	Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	19
5.11	Empfehlung 24 des EIF.....	20
5.11.1	Empfehlung 24 des EIF im nationalen Kontext.....	20
5.11.2	Zielsetzung.....	20
5.11.3	Umsetzungsaufwand.....	20
5.11.4	Umsetzbarkeit in Deutschland.....	20
5.11.5	Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR .....	20
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....</b>	<b>20</b>

## Abkürzungsverzeichnis

DOI	Deutschland Online Infrastruktur
EIF	Europäischer Interoperabilitätsrahmen (European Interoperability Framework)
EIS	Europäische Interoperabilitätsstrategie (European Interoperability Strategy)
FMK	Fachministerkonferenz
ISA	Interoperability Solutions for European Public Administrations
IT-PLR	IT-Planungsrat
NIF	Nationaler Interoperabilitätsrahmen (National Interoperability Framework)

## 1 Einleitung

Die EU-Kommission will mit dem E-Government-Aktionsplan 2011- 2015, der Europäischen Interoperabilitätsstrategie (EIS) und dem Europäischen Interoperabilitätsrahmen (European Interoperability Framework, EIF) eine einheitliche Ausrichtung von grenzübergreifenden E-Government-Anwendungen erreichen. Insbesondere mit den Maßnahmen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens soll verhindert werden, dass es im Bereich E-Government zu einer europäischen Divergenz kommt. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass der Aufbau grenzübergreifender E-Government-Anwendungen behindert wird, weil in den Mitgliedstaaten Interoperabilitätsinseln entstehen, die nicht konvergent zu den europäischen Anforderungen sind.

Mit der Vorlage des E-Government-Aktionsplans der EU-Kommission und des EIF hat der IT-Planungsrat deshalb am 3. März 2011 festgestellt:

*„Der IT-Planungsrat begrüßt den von der Europäischen Kommission vorgelegten E-Government-Aktionsplan 2011 - 2015 und die Mitteilung der Kommission zur Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste.*

*Der IT-Planungsrat spricht sich dafür aus, die Empfehlungen des European Interoperability Framework in Bund und Ländern auf Umsetzbarkeit zu prüfen.“*

Hierzu wurde eine befristete Kooperationsgruppe Europäische Interoperabilisierung eingesetzt, deren Abschlussbericht am 10. Mai 2012 vorgelegt wird.

Die Aufgabe der Bund/Länder-Kooperationsgruppe und der Federführung des Saarlandes war es, die im EIF vorgestellten Empfehlungen auf ihre Umsetzbarkeit in Deutschland zu hin prüfen und zu einer ersten Meinungsbildung zu gelangen.<sup>1</sup>

Dieser Abschlussbericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 gibt eine kurze Übersicht über das EIF. In Kapitel 3 werden exemplarisch einige Interoperabilitätsinitiativen im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erläutert. Kapitel 4 beschreibt die Methodik, die bei der Untersuchung des EIF auf Umsetzbarkeit in Deutschland verwendet wurde. Kapitel 5 bildet den Kern dieser Arbeit. Darin werden die aus Sicht der Mitglieder der Kooperationsgruppe wichtigsten Empfehlungen systematisch analysiert. In Kapitel 6 schließlich erfolgt die Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, die sich aus der Analyse der EIF-Empfehlungen ergeben haben.

## 2 Das Europäische Interoperabilitätsframework

Die für E-Government verantwortlichen Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der Beitritts- und Kandidatenländer sowie der Länder der Europäischen Freihandelszone (EFTA), haben am 18. November 2009 in Malmö, Schweden gemeinsam eine Erklärung zur Förderung der grenzüberschreitenden elektronischen Behördendienstleistungen verabschiedet.<sup>2</sup> Die Erklärung sieht im Einzelnen vor, dass BürgerInnen und Unternehmen bis zum Jahr 2015 nutzerzentrierte E-Government-Services erhalten sollen, die die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen sowie den Zugang zu öffentlichen Informationen und die Partizipation am staatlichen Handeln erleichtern.

---

<sup>1</sup> In der Kooperationsgruppe mitgewirkt: Dr. Ursula Dankert (Freie und Hansestadt Hamburg), Dr. Andreas Gehlert (Bundesministerium des Inneren), Dr. Albert Hermann (Baden-Württemberg), Matthias Hög (Berlin), Dr. Sebastian Martin (Hessen), Ronald Popp (Sachsen), Lutz Rabe (Hansestadt Bremen), Klaus Rastetter (NRW), Daniela Schleder (Bayern), Michael Schmidtke (Schleswig-Holstein), Frank Steimke (KoSIT, Bremen) und Dr. Hanno Thewes (Saarland).

<sup>2</sup> Ministererklärung zum eGovernment; Malmö, Schweden; 2009; online unter: [http://www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/941996/publicationFile/60697/ministererklaeung\\_malmoe\\_deutsch.pdf](http://www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/941996/publicationFile/60697/ministererklaeung_malmoe_deutsch.pdf)

Zur Umsetzung der in dieser Erklärung formulierten Ziele wurde der E-Government-Aktionsplan 2011-2015<sup>3</sup> erarbeitet und durch die Europäische Kommission veröffentlicht. In diesem Aktionsplan verpflichtet sich die Europäische Kommission dazu, die Umsetzung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) und der Europäischen Interoperabilitätsstrategie (EIS) in den Mitgliedsstaaten durch das ISA-Programm (Interoperability Solutions for European Public Administrations) voranzutreiben.

Eines der wesentlichen Ziele der Digitalen Agenda der Europäischen Kommission ist die Verbesserung der Interoperabilität grenzüberschreitender öffentlicher Dienste. Um dieses strategische Ziel zu erreichen hat die KOM eine Mitteilung zur Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste veröffentlicht, die zwei Anlagen enthält: Die erste Anlage ist die Europäische Interoperabilitätsstrategie, die die Digitale Agenda im Bereich Interoperabilität verfeinert. Das Europäische Interoperabilitätsrahmenwerk (EIF) ist die zweite Anlage und untersetzt die EIS durch insgesamt 25 Empfehlungen.

Interoperabilität wird in diesen Dokumenten beschrieben als:

*„...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.“<sup>4</sup>*

Das EIF soll den europäischen digitalen Binnenmarkt fördern. Insbesondere soll das EIF als Treiber fungieren, um interoperable Mitgliedsstaaten-übergreifende elektronische Dienste auf gemeinsamen Grundlagen zu entwickeln. Konkret soll durch die Umsetzung der 25 Empfehlungen des EIF in nationalen oder regionalen Interoperabilitätsrahmen ein Umfeld entstehen, in dem öffentliche Verwaltungen europäische öffentliche Dienste leichter einrichten können. Dies soll zu Bildung eines sogenannten „Ökosystems“ europäischer öffentlicher Dienste führen. Ein solches Ökosystem besteht aus Personen, die mit Interoperabilitätsfragen vertraut sind, aus Organisationen, die zur Zusammenarbeit bereit sind und aus gemeinsamen Rahmen, Werkzeugen und Diensten, die den Aufbau europäischer öffentlicher Dienste erleichtern.<sup>5</sup>

Die 25 Empfehlungen des EIF sind in folgende Schlüsselbereiche gegliedert:

- *Grundprinzipien für europäische öffentliche Dienste:* Zu den Grundprinzipien des EIF gehören z. B. die Nutzerzentrierung, die Barrierefreiheit, die IT-Sicherheit und die Mehrsprachigkeit.
- *Konzeptmodell für öffentliche Dienste:* Das Konzeptmodell europäischer öffentlicher Dienste sieht im Kern vor, dass komplexe Dienste aus feingranularen Diensten zusammengesetzt werden. Die feingranularen Dienste beziehen ihre Daten beispielsweise aus Basisregistern.
- *Interoperabilitätsebenen:* Das EIF unterscheidet zwischen vier Ebenen der Interoperabilität: die rechtliche, die organisatorische, die inhaltliche und die technische Interoperabilität. Die *rechtliche* Interoperabilität beschreibt die rechtlichen Grundlagen eines Datenaustauschs; die *organisatorische* Interoperabilität die dafür notwendigen Geschäftsprozesse; die *inhaltliche* Interoperabilität die Bedeutung der ausgetauschten Daten und die *technische* Interoperabilität die technischen Systeme und Standards, die für den Datenaustausch benutzt werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. Europäischer E-Government-Aktionsplan 2011–2015: Europäischer E-Government-Aktionsplan 2011–2015, 2010; online unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/action\\_plan\\_2011\\_2015/docs/action\\_plan\\_de\\_act\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/docs/action_plan_de_act_part1_v1.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. EIF: KOM(2010) 744 - Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste, Annex2: Europäischer Interoperabilitätsrahmen, S. 2.

<sup>5</sup> Vgl. EIF, S. 2-3

- *Interoperabilitätsvereinbarungen:* Beim Thema Interoperabilitätsvereinbarungen geht es im Wesentlichen um die Nutzung existierender Standards für das Herstellen der Interoperabilität in den o.g. vier Ebenen.
- *Interoperabilitäts-Governance:* Die Interoperabilitäts-Governance beschreibt die Steuerung der Interoperabilitätsvorhaben in einem Mitgliedsstaat.

Das EIF ist Teil einer Reihe von Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Unterstützung des Ausbaus grenzüberschreitender elektronischer Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Die Einbettung des EIF in die anderen Maßnahmen der Kommission ist in Abbildung 1 dargestellt.

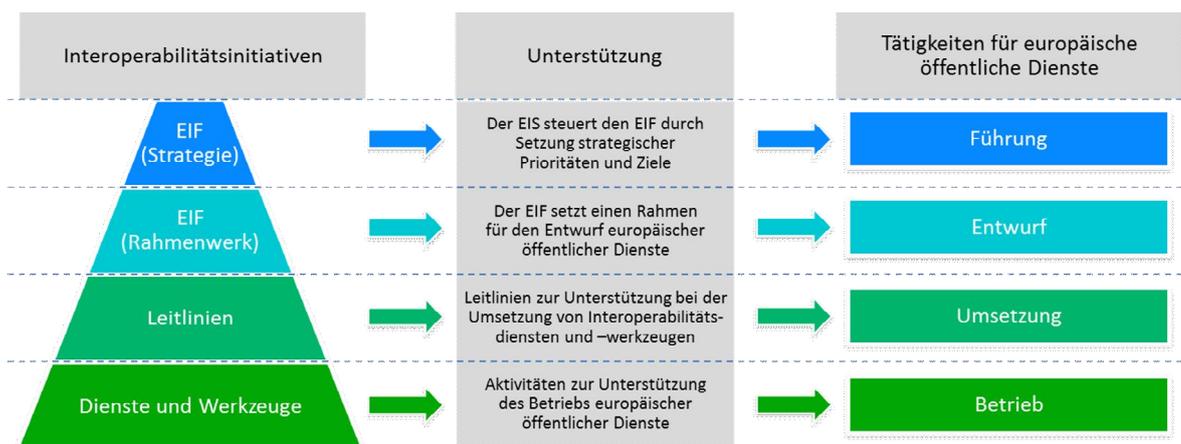


Abbildung 1: Interoperabilitätsinitiativen, die den Aufbau europäischer öffentlicher Dienste unterstützen (Quelle: EIF-Broschüre; 2011)

Zur Lenkung der Interoperabilität auf EU-Ebene wird ein systematischer Ansatz mit konkreten Zielen verfolgt. Die EIS bildet die strategische Grundlage für einen organisatorischen, finanziellen und operativen Rahmen zur Förderung der grenz- und sektorenübergreifenden Interoperabilität (Spitze der Pyramide in Abbildung 1). Durch die Festsetzung strategischer Prioritäten und Ziele bewirkt die EIS eine Ausrichtung des EIF und aller anderen zugehörigen Bemühungen an die Ziele der EU Kommission. Auf der Ebene der Rahmenwerke (Frameworks) werden durch das EIF allgemeine Empfehlungen zur Konzeption und zur technischen Gestaltung europäischer Dienstleistungen gegeben. Die auf der Basis des EIF entwickelten Europäischen Interoperabilitätsleitlinien helfen bei der Einrichtung europäischer Interoperabilitätsdienste und -werkzeuge, die die Erbringung europäischer öffentlicher Dienste unterstützen.

### 3 Interoperabilitätsinitiativen in Deutschland

Das EIF ist im europäischen Kontext in die Interoperabilitätspyramide eingeordnet (vgl. Abbildung 1). Diese Interoperabilitätspyramide unterstützt den Aufbau grenzüberschreitender elektronischer Dienste beginnend von einer Strategie bis zu deren Umsetzung in konkrete Dienste und Werkzeuge. In Deutschland existiert ein solcher integrativer Ansatz nicht, insbes. gibt es derzeit kein deutsches Interoperabilitätsframework.

Gleichwohl bestehen eine Reihe nationaler Interoperabilitätsinitiativen mit vergleichbaren Geltungsbereichen oder Zielen, die im Folgenden beschrieben werden. Das Ziel dieses Abschnitts ist es, an einigen Beispielen zu demonstrieren, inwieweit bestehende Interoperabilitätsinitiativen in Deutschland den europäischen Strukturen entsprechend. Die Beschreibung der einzelnen Initiativen ist beispielhaft – ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben.

Die Initiativen werden für eine einheitliche Beschreibung wie folgt strukturiert:

- *Name*: Die Bezeichnung der Initiative.
- *Gültigkeitsbereich*: Der Anwendungsbereich der Initiative (z. B. anwendbar für die Länder).
- *Fachunabhängigkeit*: ja/nein-Aussage zur Fachunabhängigkeit der Initiative mit dem Hintergrund, dass der IT-PLR nur für fachunabhängige Initiativen zuständig ist.
- *Strategie, Framework, Leitlinie, Dienst oder Werkzeug*: Einordnung in die Interoperabilitätspyramide (Außensicht des EIF)
- *EIF Schwerpunkt*: Einordnung in eine der vier EIF Interoperabilitätsebenen (Innensicht des EIF).

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse gemäß der vorangehenden Klassifikation zusammen.

Initiative	Gültigkeitsbereich	fachabhängig	Strategie	Rahmenwerk	Leitlinie	Dienst oder Werkzeug	EIF Schwerpunkt
NEGS <sup>6</sup>	Bund, Länder	nein	ja	nein	nein	nein	-
FIM	Bund, Länder	nein	nein	Ja	ja	nein	organisatorisch
XÖV <sup>7</sup>	nicht festgelegt	nein	nein	Ja	ja	ja <sup>8</sup>	semantisch
SAGA <sup>9</sup>	Bund	nein	nein	ja <sup>10</sup>	ja <sup>11</sup>	nein	technisch
GDI.de <sup>12</sup>	Bund, Länder	ja <sup>13</sup>	nein	ja	ja	ja	semantisch & technisch
Standardisierungsa-genda <sup>14</sup>	Bund, Länder	nein	nein	ja	ja	nein	semantisch & technisch

Tabelle1: Übersicht über ausgewählte Interoperabilitätsinitiativen in Deutschland

<sup>6</sup> Nationale E-Government Strategie vom 24. September 2010 online unter [http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html)

<sup>7</sup> XÖV-Handbuch Version 1.1 vom 31. März 2012 online unter <http://www.xoev.de/de/handbuch>

<sup>8</sup> XÖV-Produktionsumgebung und XRepository online unter <https://www.xrepository.deutschland-online.de/xrepository/>

<sup>9</sup> SAGA 5 für die Bundesverwaltung online unter [http://www.cio.bund.de/DE/Architekturen-und-Standards/SAGA/saga\\_node.html](http://www.cio.bund.de/DE/Architekturen-und-Standards/SAGA/saga_node.html)

<sup>10</sup> vgl. SAGA-Modul Grundlagen Version de.bund 5.1.0

<sup>11</sup> vgl. SAGA-Modul Technische Spezifikationen Version de.bund 5.0.0

<sup>12</sup> Webseite der GDI-DE unter <http://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de>

<sup>13</sup> Geodaten haben als kennzeichnendes Element einen Raumbezug, über den sie miteinander verknüpft und dargestellt werden können. Sie beschreiben Objekte und Sachverhalte, die durch eine Position im Raum direkt (z. B. durch Koordinaten) oder indirekt (z. B. durch Beziehungen) referenzierbar sind. Ein fachlicher Bezug untereinander ist nicht zwangsläufig gegeben (z. B. Standorte von Infrastruktureinrichtungen und statische Kenngrößen).

<sup>14</sup> In Planung befindliches, strategisches Instrument des IT-Planungsrats (siehe Kapitel 3)

### 3.1 Nationale E-Government-Strategie

Der IT-Planungsrat verantwortet mit der **Nationalen E-Government Strategie** (NEGS) eine Initiative, die eindeutig der strategischen Ebene zuzuordnen ist. Die NEGS gliedert sich in sechs Zielbereiche, denen insgesamt 20 Ziele zugeordnet sind. Die sechs Zielbereiche sind:

- A. Orientierung am Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung
- B. Wirtschaftlichkeit und Effizienz
- C. Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit
- D. Gesellschaftliche Teilhabe
- E. Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit
- F. Leistungsfähige IT-Unterstützung

Obgleich insbesondere in den Zielbereichen A, B und F eine Reihe von Zielen definiert sind, die implizit Interoperabilitätsaspekte adressieren, werden durch die NEGS keine Interoperabilitätsziele explizit adressiert.

### 3.2 Föderales Informationsmanagement (FIM)

Die organisatorische Interoperabilität wird derzeit vor allem durch das neu initiierte Projekt „Föderales Informationsmanagement“ (FIM) unterstützt. Das FIM Projekt soll Informationen zu wichtigen Verfahren und Formalitäten bundesweit einheitlich zur Verfügung stellen. Ein Teil des Projekts ist die Zusammenfassung wichtiger Prozesse der Verwaltung in der so genannten Nationalen Prozessbibliothek.

### 3.3 XML in der Öffentlichen Verwaltung (XÖV)<sup>15</sup>

XÖV steht für XML (Extensible Markup Language) in der Öffentlichen Verwaltung und damit für Bestrebungen, vorhandene IT-Verfahren stärker als bisher zu vernetzen. Ein Standard im Kontext der XÖV-Standardisierung ist eine Spezifikation von Nachrichten für den elektronischen Datenaustausch innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung. Mit der XÖV-Standardisierung werden folgende Ziele adressiert:

- Erhöhung der Interoperabilität der informationstechnischen Systeme in der öffentlichen Verwaltung.
- Reduzierung der Risiken sowie der Koordinations- und Abstimmungskosten bei der Planung und Durchführung von IT-Projekten in der öffentlichen Verwaltung.
- Senkung von Transaktionskosten und Verbesserung der Qualität der übermittelten Daten bei elektronisch unterstützten Prozessen in der öffentlichen Verwaltung.

XÖV bietet Methoden und Werkzeuge für die Entwicklung und Pflege von Standards zum elektronischen Datenaustausch innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung. XÖV ist fachunabhängig und besitzt einen spezifischen Fokus auf die Steigerung der Interoperabilität informationstechnischer Systeme. Es bestehen keine Einschränkungen des Rahmenwerks auf spezielle Verwaltungsbereiche oder -ebenen. In Anlehnung an die Gliederung der Ebenen der europäischen Interoperabilitätspyramide lassen sich die durch die XÖV-Initiative geboten Elemente im Wesentlichen der Ebenen der Rahmenwerke (mit Schwerpunkt auf semantischer Interoperabilität) und der Leitlinien, aber auch teilweise der Ebene der

---

<sup>15</sup> <http://www.xoev.de>

Dienste und Werkzeuge zuordnen. Die XÖV-Koordination wird im Auftrag des IT-Planungsrats durch die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) wahrgenommen.

Eine weitere Interoperabilitätsinitiative unter der Verantwortung des IT-Planungsrats ist die **Standardisierungsagenda**. Die Standardisierungsagenda ist ein Instrument des IT-Planungsrats um die im föderalen Kontext relevanten Standardisierungsbedarfe zu erfassen, zu klassifizieren und in transparenter und planmäßiger Vorgehensweise einer Lösung zuzuführen. Mit der Agenda wird das Ziel verfolgt, einzelne IT-Standards<sup>16</sup> per Beschluss des IT-Planungsrats als Lösung zur Deckung zuvor definierter Standardisierungsbedarfe für Bund und Länder verpflichtend festzulegen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen des IT-Staatsvertrags kann die Standardisierungsagenda als ebenen- und bereichsübergreifende, fachunabhängige und fachübergreifende Interoperabilitätsinitiative für die öffentliche Verwaltung<sup>17</sup> verstanden werden. In Anlehnung an die Gliederung der Ebenen der europäischen Interoperabilitätspyramide lässt sich das Instrument Standardisierungsagenda als Teil eines Rahmenwerks (Interoperability Framework) verstehen. Die durch die Standardisierungsagenda erzeugten Ergebnisse, sind konkrete Vorgaben, welche Standards in welchen Anwendungsbereichen einzusetzen sind. Diese Vorgaben sind der Ebene der Leitlinien (vgl. Abbildung 1) zuzuordnen.

### 3.4 SAGA<sup>18</sup>

SAGA ist eine Klassifikation von Spezifikationen und Methoden für Software-Systeme der öffentlichen Verwaltung. Schwerpunktfelder der aktuellen SAGA 5 Module sind Kommunikationsschnittstellen, Datenaustauschformate und Standards der IT-Sicherheit. SAGA adressiert die Interoperabilität informationstechnischer Systeme als eines von insgesamt sieben Zielen. Weitere Ziele sind Wirtschaftlichkeit, Agilität, Offenheit, Sicherheit, Wiederverwendbarkeit und Skalierbarkeit. Das Klassifikationssystem von SAGA unterscheidet vorgeschlagene, beobachtete, empfohlene, verbindliche, bestandsgeschützte und verworfene Spezifikationen. Grundlage für die Klassifikation von Spezifikationen ist die Bewertung, wie gut sie geeignet sind, die Ziele von SAGA zu erfüllen.<sup>19</sup>

SAGA ist fachunabhängig und verbindlich in seiner Anwendung für die Verwaltung des Bundes. In Anlehnung an die Gliederung der Ebenen der europäischen Interoperabilitätspyramide lässt sich das sogenannte SAGA-Modul Grundlagen, das den methodischen Ansatz zur Klassifizierung bietet, als Teil eines Rahmenwerks verstehen. Das SAGA Grundlagenmodul wurde maßgeblich für die Ebene der technische Interoperabilität entwickelt. Andere Module, wie beispielsweise das SAGA-Modul Technische Spezifikationen, bieten konkrete Leitlinien zur Verwendung von Spezifikationen in den jeweiligen Anwendungsbereichen.

### 3.5 Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE)

Das Lenkungsgremium Geodateninfrastruktur Deutschland (**GDI-DE**<sup>20</sup>) ist ein Bund-Länder-Gremium, das sich seit dem Jahr 2005 der standardisierten Bereitstellung von Geodaten über Internetdienste der öffentlichen Verwaltung widmet. Die GDI-DE schafft technische, organisatorische und administrative Grundlagen für die gemeinsame Nutzung, die Zugänglichkeit und die Verwendung von interoperablen Geodaten und Geodatendiensten. Hierfür verabschiedete das Gremium ein Architekturkonzept. Das Architekturkonzept GDI-DE beschreibt Technologien, elementare Funktionen und die anzuwendenden

---

<sup>16</sup> Hier wie auch im Folgenden werden unter dem Begriff IT-Standard die in §3 Abs. 2 des IT-Staatsvertrags genannten fachunabhängigen und fachübergreifenden IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards subsummiert.

<sup>17</sup> Die Aufgaben des IT-Planungsrats sind im Staatsvertrag zur Ausführung von Artikel 91c. Grundgesetz festgelegt.

<sup>18</sup> <http://www.cio.bund.de/saga>

<sup>19</sup> Vgl. SAGA-Modul „Grundlagen“, Version de.bund 5.1.0, S. 6 ff.

<sup>20</sup> <http://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de>

Standards mit dem Ziel der Bereitstellung von interoperablen Geodaten und Geodatendiensten in der GDI-DE.

Im Netzwerk der GDI-DE wird die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments (INSPIRE - Infrastructure for Spatial Information in Europe) umgesetzt. Die Richtlinie wurde im Bund und in den Ländern als ressortübergreifende Fachgesetze umgesetzt, die somit einen Rahmen für den Auf- und Ausbau der Geodateninfrastruktur in Deutschland bilden (vgl. Stufe Rahmenwerk der europäischen Interoperabilitätspyramide). Aus INSPIRE folgt die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union, standardisierte Geodaten und Dienste für die Suche, die Visualisierung und den Bezug von Geodaten bereitzustellen. Grundlage für den Aufbau der Infrastruktur bilden die Durchführungsbestimmungen, die u. a. Festlegungen zu den Infrastrukturkomponenten treffen und die Spezifikationen der von INSPIRE geforderten Datenthemen definieren, und die unmittelbar in den Mitgliedsstaaten gelten. Die Durchführungsbestimmungen werden durch technische Begleitdokumente konkretisiert. Die Durchführungsbestimmungen und die technischen Begleitdokumente sind den beiden unteren Stufen der europäischen Interoperabilitätspyramide zuzuordnen.

## 4 Methodik

Das EIF soll im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip als „Meta-Rahmen“ für die Interoperabilitätsaktivitäten der Mitgliedsstaaten dienen (siehe Kap. 1.5.2 des EIF). Die erste Empfehlung des EIF sieht vor, dass öffentliche Verwaltungen ihre nationalen Interoperabilitätsrahmen mit dem EIF abstimmen.

Ein dem EIF vergleichbares Dokument in Form eines zusammenhängenden Nationalen Interoperabilitätsrahmens (NIF) existiert für Deutschland nicht (s.o.). Deshalb prüfte die Gruppe, welche Beschlüsse, Dokumente, Aktivitäten und Vorhaben für die Bundesrepublik die gleiche Funktion, nämlich die Schaffung der Interoperabilität bei E-Government-Anwendungen erfüllen und somit analog zum NIF zu betrachten sind.

Hierzu wurden die „Nationale E-Government-Strategie (NEGS)“ sowie das „Standardisierungswerk XÖV“ herangezogen. Die Betrachtung von SAGA wurde nicht verfolgt, da es sich hier um einen Standard handelt, der nur für die Bundesseite, nicht aber für Länder, verbindlich ist. Gegenstand der Untersuchung der Kooperationsgruppe europäische Interoperabilisierung sollte jedoch der Bund/Länder-Rahmen sein.

In einem ersten Workshop wurde deshalb – ausgehend von den Konzepten der NEGS und XÖV – ein Matching mit den Empfehlungen des EIF vorgenommen. Damit konnte festgestellt werden, inwieweit im vorhandenen IST-Portfolio der deutschen Interoperabilitätsstandards die entsprechenden Empfehlungen im EIF bereits adressiert sind.

In einem zweiten Workshop wurde die umgekehrte Betrachtung vorgenommen. Es wurde geprüft, inwieweit die 25 Empfehlungen des EIF mit den Konzepten der deutschen Regelwerke übereinstimmen. Mit diesem „bidirektionalen Matching“ war es möglich, eine umfassende Abgleichsprüfung beider Welten (EIF und nationale Ansätze) vorzunehmen und somit eine erste Grundlage für die weitere Betrachtung vorzunehmen.

Diese erste Prüfung hatte einen Übersichtscharakter. In beiden Welten sind viele Konzepte sehr unterschiedlich formuliert. Durch die Art der Dokumente in Deutschland, die sehr heterogene Abstraktionsniveaus bedienen (so finden sich in der NEGS mehrheitlich allgemeine politische Vorgaben, während in XÖV oft sehr konkrete Standards beschrieben sind) gestaltete es sich als sehr aufwändig, eine durchgehende konsistente Datengrundlage für eine vollständige systematische Betrachtung zu erarbeiten.

Deshalb wurde in einem nächsten Schritt folgende Herangehensweise vollzogen: In einem Abstimmungsprozess mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe wurde eine Priorisierung der 25 EIF Empfehlungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das E-Government in Deutschland vorgenommen.

Am Ende dieses Prozesses wurden 11 Empfehlungen ausgewählt, deren mittelbare oder unmittelbare Relevanz für die Arbeit des IT-Planungsrats bejaht wurde und die dann einer intensiven Einzelbetrachtung unterzogen wurden. Die Empfehlungen decken alle fünf Schlüsselbereiche des EIF ab und erfassen somit alle wesentlichen Aspekte des EIF (vgl. Abbildung 2)

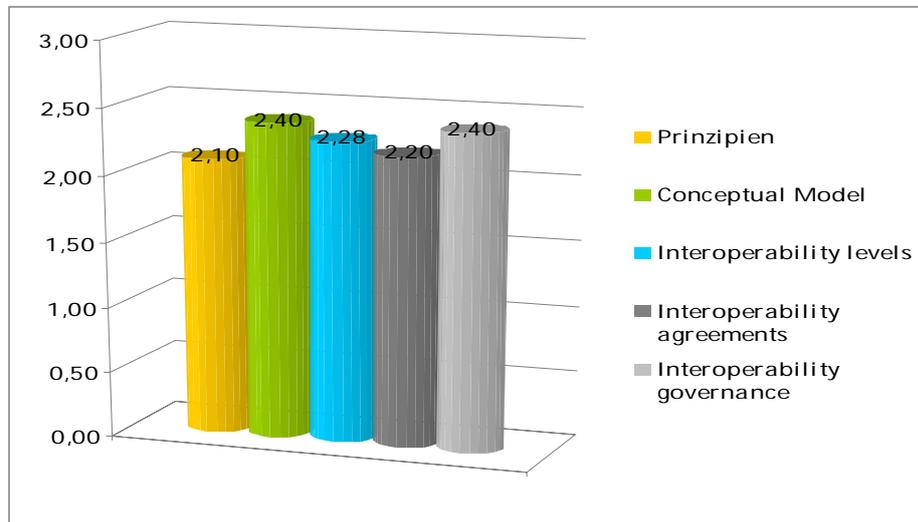


Abbildung 2: Priorisierung der 25 EIF Empfehlungen durch die Mitglieder der Kooperationsgruppe, gruppiert nach den 5 Schlüsselbereichen des EIF

Die jeweilige Empfehlung des EIF wurde gemäß des Auftrags des IT-Planungsrats auf den nationalen Kontext übertragen (es wurde deutlich, dass nicht immer klar ist, was auf europäischer Seite genau gemeint ist). Alsdann wurde die Zielsetzung der Empfehlung aus Sicht der Arbeitsgruppe beschrieben, ggf. verfeinert und/oder in verschiedene Einzelaspekte aufgeteilt und eine kurze generelle Aufwandabschätzung vorgenommen. Schließlich wurde festhalten, welche Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung in Deutschland erfolgen müssten.

Das Vorgehen der Kooperationsgruppe (vom Matching bis zur Priorisierung und Bewertung der Einzelmaßnahmen) erlaubte eine weitgehende Arbeitsteilung in der Kooperationsgruppe. Die Arbeitspakete konnten so zugeschnitten werden, dass alle Mitglieder der Kooperationsgruppe signifikante Beiträge leisten konnten und das Ergebnis somit nicht nur vom Abstimmungsprozess sondern auch von der Zuarbeit her auf einer breiten Basis steht.

Ziel dieses methodischen Vorgehens war eine möglichst gründliche Bearbeitung der unterschiedlichen Facetten der Interoperabilität, um erste Schlussfolgerungen für die Arbeit in Deutschland ziehen zu können.

## 5 Analyse der EIF-Empfehlungen

Die erste Empfehlung des EIF lautet:

*„Die öffentlichen Verwaltungen sollten ihre Interoperabilitätsrahmen mit dem Europäischen Interoperabilitätsrahmen abstimmen, um der europäischen Dimension der Erbringung öffentlicher Dienste Rechnung zu tragen.“<sup>21</sup>*

<sup>21</sup> EIF 2.0, S. 5.

Dieser Empfehlung liegt auch der Arbeitsauftrag der Kooperationsgruppe zugrunde. Im folgenden Kapitel werden die elf aus Sicht der Arbeitsgruppe zentralen Empfehlungen unter dem Aspekt der Umsetzbarkeit in Deutschland geprüft und konkrete Handlungsempfehlungen für den IT-Planungsrat abgeleitet.

## **5.1 Empfehlung 4 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten Informationssysteme und technische Architekturen verwenden, die Mehrsprachigkeit beim Aufbau (europäischer) öffentlicher Dienste zulassen.“<sup>22</sup>*

### **5.1.1 Empfehlung 4 des EIF im nationalen Kontext:**

Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern sollten ihren technischen Services auf Basis von Architekturen entwickeln, die die Mehrsprachigkeit dieser technischen Services ermöglichen.

### **5.1.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Mehrsprachige öffentliche Services erleichtern es ausländischen Bürgern, mit der Verwaltung elektronisch zu kommunizieren. Mehrsprachigkeit ermöglicht zudem auch den Austausch und die Wiederverwendung bereits bestehender technischer Services in der Eurozone, was wiederum zu Synergieeffekten und damit zu Effizienzpotenzialen durch die Wiederverwendung dieser Services führen dürfte.

### **5.1.3 Umsetzungsaufwand**

Um systematisch mehrsprachige öffentliche Services zu realisieren, die auch für andere Mitgliedsstaaten nutzbar sind, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Services müssen auf einer technischen Architektur aufgebaut werden, die die Mehrsprachigkeit ermöglicht.
2. Die Betriebsplattformen (Middleware, Betriebssysteme, etc.) für diese Services müssen mehrsprachig oder zumindest in englischer Sprache dokumentiert werden.
3. Die Services müssen an ihren Schnittstellen Daten standardisiert (offene Standards) austauschen. Diese Standards müssen mehrsprachig oder wenigstens in englischer Sprache dokumentiert werden.
4. Die den Services zugrunde gelegten Prozesse (sofern existent) müssen offengelegt werden und mehrsprachig, wenigstens jedoch in englischer Sprache dokumentiert werden.

### **5.1.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Die Umsetzbarkeit der Empfehlung ist in Deutschland vor allem für neue Projekte prinzipiell möglich, aber mit Zusatzkosten verbunden. Insbesondere ist hier zu hinterfragen, welche Services tatsächlich von anderen Mitgliedsstaaten nachgenutzt werden können bzw. welche Services von Bürgern der EU-Mitgliedsstaaten tatsächlich verwendet werden. Insofern sollte diese Empfehlung nicht als generelles Prinzip für Deutschland gelten, sondern in jedem Projekt erneut evaluiert werden.

### **5.1.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*In IT-Projekten des IT-PLR wird bereits zu Projektbeginn grundsätzlich geprüft, ob Mehrsprachigkeit bei neu entstehenden Services innerhalb der BRD notwendig und umsetzbar ist.*

---

<sup>22</sup> EIF 2.0, S. 11.

## **5.2 Empfehlung 7 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen werden bei der Einführung europäischer öffentlicher Dienste zur Mit- und Weiterverwendung bestehender Lösungen sowie zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung gemeinsamer Lösungen ermuntert.“<sup>23</sup>*

### **5.2.1 Empfehlung 7 des EIF im nationalen Kontext**

Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern sollen ihre Zusammenarbeit in Bezug auf die Nutzung vorhandener und neu zu entwickelnder IT-Lösungen und IT-Standards intensivieren.

### **5.2.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Die öffentlichen Verwaltungen sollen sich auf die funktionalen Anforderungen konzentrieren und Entscheidungen über die zugrundeliegende Technik erst nach einer Prüfung treffen, ob geeignete Lösungen bereits existieren bzw. eine gemeinsame Lösung erarbeitet werden kann, um so durch die Synergieeffekte entsprechende Effizienzgewinne sowie Kosteneinsparungen zu erzielen.

### **5.2.3 Umsetzungsaufwand**

Der IT-Planungsrat soll gem. §1 des Staatsvertrages unter anderem fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards beschließen und Bund-Länder-übergreifende E-Government-Projekte steuern. Als verwaltungsinterne Koordinierungs- und Beratungsstelle ist im März 2011 vom IT-Planungsrat der Aufbau der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) beschlossen worden. Mit dem Aufbau der KoSIT wurde daher zumindest für den Bereich IT-Standards eine wichtige Voraussetzung für die gemeinsame Nutzung von Lösungen geschaffen.

### **5.2.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

In der NEGS ist mit dem Ziel 18: „Inhalte, Basisdienste, Anwendungen und Infrastrukturen lassen sich bündeln und wiederverwenden“ die o.a. Empfehlung auf nationaler Ebene bereits berücksichtigt.

Auf der Ebene von IT-Standards plant die KoSIT mit der Einführung einer Standardisierungsagenda ein strategisches Instrument des IT-Planungsrats, um gemeldete Bedarfe zu klassifizieren und anschließend in transparenter und planmäßiger Vorgehensweise einer Lösung zuzuführen. Durch die frühzeitige Information unterstützt die Standardisierungsagenda die Beteiligung von Interessensvertretern bei der Bearbeitung von Bedarfen. Diese Vorgehensweise eröffnet die Möglichkeit zur Konsolidierung bestehender Standards und Standardisierungsframeworks zur allgemeinen Steigerung der Wirtschaftlichkeit bei der Entwicklung und dem Betrieb von Standards.

Auf der Ebene von Geschäftsprozessen verfolgt das Projekt „Nationale Prozessbibliothek“ das Ziel, eine zentrale Anlaufstelle für die Wiederverwendung von Prozessen und Prozessschritten für Verwaltungen zu schaffen.

Eine ähnliche Initiative auf der Ebene wiederverwendbarer IT-Systeme ist bisher noch nicht gestartet worden.

### **5.2.1 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*IT-Projekte des IT-PLR prüfen grundsätzlich vor einer Neuentwicklung, ob bereits existierende und von anderen Verwaltungen eingesetzte IT-Standards, IT-Systeme und Geschäftsprozesse wiederverwendet werden können.*

---

<sup>23</sup> EIF 2.0, S. 13.

Handlungsempfehlung: Um die Umsetzbarkeit dieses Prinzips zu ermöglichen, sollte der IT-PLR Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die diese Wiederverwendung fördern (z.B. Verfahrensregister, Register wichtiger IT-Systeme, NPB, etc.).

### **5.3 Empfehlung 9 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten modulare Dienstmodelle entwickeln, mit deren Hilfe sich europäische öffentliche Dienste möglichst weitgehend durch Weiterverwendung vorhandener Dienstkomponenten einrichten lassen.“<sup>24</sup>*

#### **5.3.1 Empfehlung 9 des EIF im nationalen Kontext**

Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern entwickeln modulare technische Services, die eine Wiederverwendung in anderen Teilen der Verwaltung erlauben.

#### **5.3.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Diese Empfehlung ist Teil des EIF-Konzeptmodells für öffentliche Dienste, welches das Serviceprinzip in den Vordergrund stellt. Services sollen demnach modular und lose gekoppelt sein. Damit verspricht man sich Effizienzgewinne durch Synergieeffekte, die sich aus der Wiederverwendbarkeit der einzelnen Module in unterschiedlichen Kontexten ergeben.

#### **5.3.3 Umsetzungsaufwand**

Voraussetzung für die Umsetzung dieser Empfehlung im Sinne interoperabler Services ist, dass allgemein anerkannte Regeln für die Ausgestaltung der Schnittstellen für die einzelnen Services existieren und von den Verwaltungen bei der Erzeugung neuer Services beachtet werden. Auch sollten Verwaltungen vorab prüfen können, ob nicht bereits vorhandene Services die benötigte Funktionalität zur Verfügung stellen und ggf. wiederverwendet werden können. Den Rahmen dafür könnte ein noch zu erstellender, national anerkannter Interoperabilitätsrahmen abstecken.

#### **5.3.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Diese Empfehlung ist in den Zielen der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) bereits wie folgt berücksichtigt: Im Zielbereich F „Leistungsfähige IT-Unterstützung“ werden der modulare Aufbau der IT sowie die Bündelung und Wiederverwendbarkeit von Diensten, Inhalten und Anwendungen explizit als nationale E-Government-Ziele benannt.

Im Rahmen des Umsetzungsprogramms der NEGS zielen gleich mehrere Maßnahmen explizit auf die Herstellung modularer und wiederverwendbarer Services ab. So zielt das Steuerungsprojekt „Auf- und Ausbau der föderalen E-Government-Infrastruktur“ auf den Auf- und Ausbau einer gemeinsam verwalteten föderalen Infrastruktur für fachunabhängige und fachübergreifende E-Government-Prozesse ab. Das Steuerungsprojekt „Aufbau eines föderativen Informations- und Wissensmanagements – FIM“ verfolgt als Ziel den Aufbau eines Service-orientierten Wissensmanagements als zentrale Infrastrukturkomponente auf Basis bereits vorhandener Strukturen. Auch das Koordinierungsprojekt „Nationale Prozessbibliothek“ folgt dieser Empfehlung im erweiterten Sinne, indem es Prozesse aus allen Verwaltungsebenen sammelt und diese anderen Parteien zur Verfügung stellt. Damit wird eine Voraussetzung für die Wiederverwendung von Services geschaffen, indem der mit dem Service verknüpfte Prozess transparent gemacht wird.

Auch die gerade angelaufene, flankierende Maßnahme „Evaluierung der Kieler Beschlüsse“ des IT-PLR stellt einen wichtigen Schritt zur Klärung des rechtlichen Rahmens bei der verwaltungsebenen- und landesübergreifenden Wiederverwertung vorhandener Informationstechnologiebausteine dar.

---

<sup>24</sup> EIF 2.0, S. 15.

### 5.3.1 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR

Auf Grund der Ähnlichkeit der Empfehlungen 7 und 9 des EIF lässt sich das für künftige Projekte des IT-PLR herleitbare Prinzip wie in Kap. 5.2.1 formulieren:

*IT-Projekte des IT-PLR prüfen grundsätzlich vor einer Neuentwicklung, ob bereits existierende und von anderen Verwaltungen eingesetzte IT-Standards, IT-Systeme und Geschäftsprozesse wiederverwendet werden können.*

Handlungsempfehlung: Um die Umsetzbarkeit dieses Prinzips zu ermöglichen, sollte der IT-PLR Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die diese Wiederverwendung fördern (z.B. Verfahrensregister, Register wichtiger IT-Systeme, NPB, etc.).

## 5.4 Empfehlung 11 des EIF

*„Öffentliche Verwaltungen sollten ihre authentischen Informationsquellen für andere zugänglich machen, dafür aber Zugangs- und Kontrollmechanismen einrichten, um gemäß den einschlägigen Vorschriften die Sicherheit und den Datenschutz zu gewährleisten.“<sup>25</sup>*

### 5.4.1 Empfehlung 11 des EIF im nationalen Kontext

- a) Bund und Ländern sollten ihre eigenen Informationsquellen für den Zugriff anderer öffentlicher Verwaltungen öffnen, unter Beachtung geltender normativer (gesetzliche Regelungen, Verwaltungsvereinbarungen, etc.) Regelungen.
- b) Der sichere Zugang zu diesen Informationsquellen sollte in einheitlicher Weise geregelt werden.

### 5.4.2 Zielsetzung der Empfehlung

Diese Empfehlung zielt darauf ab, vorhandene grundlegende Informationsquellen für eine weitere, breitere Nutzung gesichert zur Verfügung zu stellen. Sie trägt dazu bei, die technischen Grundlagen für den automatisierten Zugang von Verwaltungen untereinander auf ihre jeweiligen Informationsbestände zu schaffen. Damit folgt diese Empfehlung dem Grundgedanken von „Open Data“, allerdings eingeschränkt für den öffentlichen Bereich („Verwaltungs-Open-Data“).

### 5.4.3 Umsetzungsaufwand

Aus der Umsetzung dieser Empfehlung auf bereits bestehende Informationsquellen könnten umfangreiche Anpassungsaufwände entstehen, um die notwendige Kompatibilität herzustellen:

- a) Aufwand für das „Öffnen“ von Informationsquellen, z.B. Implementierung von Schnittstellen bei Legacy-Systemen
- b) Aufwand für die Sicherung des Zugriffs auf die jeweilige Informationsquelle, z.B. Implementierung von Authentisierungsmechanismen, Verschlüsselungsverfahren etc. für Legacy-Systeme

### 5.4.4 Umsetzbarkeit in Deutschland

Die zwei o.g. Aspekte dieser Empfehlung berücksichtigend, lässt sich die Umsetzbarkeit wie folgt beurteilen:

- a) Die Empfehlung, Informationsquellen zugänglich zu machen, ist in der Regel nicht direkt vom IT-PLR umsetzbar, sondern liegt, je nach Fachgebiet, im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen FMK. Normative Änderungen können bei der Umsetzung erforderlich werden.
- b) Die Einrichtung von Zugangs- und Kontrollmechanismen liegt dagegen im Zuständigkeitsbereich des IT-PLR und wird zum Teil bereits im Projekt Deutschland Online Infrastruktur (DOI)

---

<sup>25</sup> EIF 2.0, S.16.

adressiert. Die darin berücksichtigten Schwerpunkte – z.B. Infrastruktur und Standardisierung – zielen darauf ab, die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Einrichtung von Zugangs- und Kontrollmechanismen für den gesicherten Zugriff auf Informationsquellen zu schaffen. Es bedarf ggf. konkreter Vorgaben zur Gestaltung dieser Zugangs- und Kontrollmechanismen, um den Zugang unterschiedlicher Fachverfahren auf die gleichen Informationsquellen in einheitlicher Weise zu ermöglichen. Es wäre empfehlenswert, innerhalb dieses Projektes zu prüfen, ob die Zielsetzung dieser Empfehlung vollständig berücksichtigt wird.

Die NEGS sieht derzeit keine unmittelbar korrespondierenden Ziele bzw. Zielbereiche vor. Das Steuerungsprojekt „Förderung des Open Government – Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ verfolgt jedoch ähnlich gelagerte Ziele. Über dieses und über das Projekt DOI hinausgehende NEGS-Projekte sind derzeit nicht vorgesehen.

#### **5.4.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*Projekte des IT-PLR stellen sicher, dass der Zugang zu Basisregistern in sicherer und einheitlicher Weise erfolgt.*

Handlungsempfehlung: Der IT-PLR sollte die Vereinheitlichung der Zugänge zu Registern vorantreiben und Leitlinien für den sicheren Zugriff auf Basisregister formulieren.

### **5.5 Empfehlung 12 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten im Zuge des Aufbaus europäischer öffentlicher Dienste Schnittstellen zu zuverlässigen Quellen entwickeln und diese auf semantischer wie technischer Ebene vereinheitlichen.“<sup>26</sup>*

#### **5.5.1 Empfehlung 12 des EIF im nationalen Kontext**

Öffentliche Verwaltungen der Bund und Länder in Deutschland sollten ihre Schnittstellen zu den Informationsquellen auf semantischer und technischer Ebene einheitlich gestalten.

#### **5.5.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Wie bereits Empfehlung 11 des EIF zielt auch diese Empfehlung auf die breitere Nutzung bereits vorhandener, authentischer Informationsquellen ab. Hier wird die semantische und technische Vereinheitlichung (Standardisierung) in den Vordergrund gestellt.

#### **5.5.3 Umsetzungsaufwand**

Aus der Umsetzung dieser Empfehlung auf *bereits bestehende* Informationsquellen können umfangreiche Anpassungsaufwände entstehen, um die notwendige Kompatibilität herzustellen. Der Umsetzungsaufwand für diese Empfehlung im Rahmen *neuer* Informationsquellen betrifft insbesondere die Entwicklung semantischer und technischer Standards für einen einheitlichen Zugriff auf authentische Informationsquellen.

#### **5.5.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Die Beispiele im Rahmen der XÖV-Vorhaben in Deutschland zeigen, dass die Umsetzung dieser Empfehlung bereits seit einiger Zeit verfolgt wird. So kann zum Beispiel auf Melderegisterdaten bereits in standardisierter Weise zugegriffen werden (Stichwort XMeld). Weiterhin wird der Zugang zu Waffenregistern derzeit eröffnet (Stichwort XWaffe).

---

<sup>26</sup> EIF 2.0, S. 16.

Die vollständige Umsetzung dieser Empfehlung im Sinne einer breiten Verfügbarkeit authentischer Informationsquellen für Fachverfahren aus unterschiedlichen Fachbereichen und Bundesländern bedarf jedoch eines umfangreichen Abstimmungsaufwands sowie der Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Die NEGS sieht derzeit keine korrespondierenden Ziele bzw. Zielbereiche vor.

### **5.5.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*In den Projekten des IT-PLR zur Öffnung von Basisregistern basieren deren Schnittstellen auf bestehende semantische und technische Standards. Falls relevante Standards des IT-PLR existieren, werden diese vorrangig genutzt.*

Handlungsempfehlung: Der IT-PLR sollte die technische und semantische Standardisierung weiter vorantreiben.

## **5.6 Empfehlung 13**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten beim gemeinsamen Aufbau europäischer öffentlicher Dienste eine gemeinsame Klassifizierung der grundlegenden öffentlichen Dienste verwenden und Mindestdienstanforderungen an den gesicherten Datenaustausch vereinbaren.“<sup>27</sup>*

### **5.6.1 Empfehlung in unserer Terminologie**

Die Empfehlung 13 des EIF hat zwei Teilaspekte:

- a) Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern sollen beim Aufbau von E-Government-Diensten eine gemeinsame Klassifizierung dieser Dienste verwenden. Zur Klassifikation von Diensten zählen inhaltliche (z. B. nach den Verwaltungssektoren), leistungsmäßige (z.B. nach Verfügbarkeit, Verlässlichkeit) und eine Klassifikation nach dem Sicherheitsniveau.
- b) Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern sollen beim Aufbau von E-Government-Diensten Mindestanforderungen an den gesicherten Datenaustausch vereinbaren. Zu den Mindestanforderungen an den gesicherten Datenaustausch zählen beispielsweise eine durchgehende „Ende-zu-Ende“ Verschlüsselung, Authentisierungs- und Autorisierungstechniken und die Verwendung von Signaturen.

### **5.6.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Das Ziel dieser Empfehlung ist die Umsetzung des Service-Prinzips in der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere soll ein Service-Modell etabliert werden, das es erlaubt, komplexe E-Government Dienste aus bestehenden Diensten „zusammenzusetzen“.

### **5.6.3 Umsetzungsaufwand**

Abhängig von den o.g. Teilaspekten ergeben sich folgende Aufwände:

- a) Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern sollten ein Dienste-Repository aufbauen, in dem die gemeinsam genutzten Dienste gemäß der festgelegten Klassifikation hinterlegt sind. Die Klassifikation muss bestehende Vorgaben zur Dienstklassifikation von EU-Kommission, Bund und Ländern beachten.
- b) Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern spezifizieren die Schnittstellen ihre Dienste nach einheitlichen (noch festzulegenden) technischen und semantischen Standards und Richtlinien. Es werden sichere Infrastrukturen bereitgestellt, die diese Dienste „verbinden“.

---

<sup>27</sup> EIF 2.0, S. 20.

#### **5.6.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Grundsätzlich fällt diese Empfehlung in den Kompetenzbereich des IT-PLR. Geordnet nach den zwei Teilaspekten ergibt sich Folgendes:

- a) Mit dem LEIKA existieren bereits Teile einer Klassifikation von potenzieller E-Government Dienste, die derzeit im FIM-Projekt weiterentwickelt werden. Weiterhin werden in der Kooperationsgruppe „IT-Sicherheit“ sicherheitsrelevante Standards und Klassifikationen von E-Government-Diensten entwickelt. Die Abstimmung mit möglicherweise existierenden Klassifikationsmechanismen auf EU-Ebene, beim Bund und bei den Ländern wird derzeit von keiner Kooperationsgruppe adressiert.
- b) Die Kooperationsgruppe „IT-Sicherheit“ erarbeitete Mindest-Sicherheitsanforderungen für die Netz-Infrastruktur für Bund-Länder-übergreifende Verfahren. Nach Abschluss der Arbeiten der Kooperationsgruppe sollte geprüft werden, inwieweit sich die Arbeiten auf das Gebiet der E-Government-Dienste übertragen lassen.

#### **5.6.5 Mögliches Prinzip für Projekte des IT-PLR**

*Projekte des IT-PLR entwickeln ihre grundlegenden E-Government-Dienste gemäß der Klassifikation des IT-PLR und verwenden die empfohlenen oder verbindlichen Sicherheitsstandards des IT-PLR für ihre Arbeit.*

Handlungsempfehlung: Aus Empfehlung 13 des EIF lässt sich die Handlungsempfehlung für den IT-PLR ableiten, eine Klassifikation der grundlegenden öffentlichen E-Government-Dienste vorzunehmen. Weiterhin ergibt sich aus der Empfehlung 13, dass der IT-PLR Mindestanforderungen für den sicheren Datenaustausch festschreiben sollte.

### **5.7 Empfehlung 14 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen, die den Aufbau eines europäischen öffentlichen Dienstes anstreben, sollten sorgfältig alle einschlägigen Rechtsvorschriften für den Datenaustausch beachten, darunter auch die Datenschutzvorschriften.“<sup>28</sup>*

#### **5.7.1 Empfehlung 14 des EIF im nationalen Kontext**

Für den Datenaustausch im E-Government lassen sich daraus mindestens folgende Richtlinien ableiten:

- a) Es muss eine Rechtsgrundlage existieren, auf deren Basis der Datenaustausch insbesondere zwischen den Bundesländern, zwischen den Bundesländern und dem Bund sowie zwischen Bundesländern bzw. Bund und den anderen Mitgliedsstaaten durchgeführt werden kann. Insbesondere müssen Sender und Empfänger jeweils Ihre Datenschutzbestimmungen einhalten.
- b) Beim Datenaustausch muss eine Rechtsvorschrift existieren aufgrund derer die Kommunikationspartner die übermittelten Daten anerkennen.
- c) Die Sicherheit der Daten – und damit auch deren Authentizität und Integrität – muss während ihres Transports gewährleistet bleiben. Daten dürfen während des Transports nachweislich nicht verfälscht werden und nur von den berechtigten Empfängern eingesehen werden dürfen.

#### **5.7.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Die Empfehlung verfolgt das Ziel, die rechtliche Interoperabilität sicherzustellen. Die Autoren des EIF argumentieren, dass Interoperabilität nur dann erreicht werden kann, wenn dafür rechtliche Grundlagen existieren.

---

<sup>28</sup> EIF 2.0, S. 23

### 5.7.3 Umsetzungsaufwand

Der Aufwand für das Erfüllen von Empfehlung 14 muss anhand der unterschiedlichen Teilziele betrachtet werden:

- a) Die Gesetzgebung von Bund, Ländern und EU muss in den Bereichen der Zusammenarbeit weiter aufeinander abgestimmt werden. Für den Datenschutz ist diese Harmonisierung bereits durch die Richtlinie 95/46/EG europaweit gewährleistet. Diese Richtlinie wird derzeit überarbeitet (Datenschutzverordnung).
- b) Die Gesetzgebung von Bund, Ländern und EU müssen in den Bereichen der Zusammenarbeit so abgestimmt werden, dass die beteiligten Kommunikationspartner die ausgetauschten Daten anerkennen können. Diese (inhaltliche) Anerkennung kann je nach Domäne und Anwendungsfall unterschiedlich aufwändig sein.
- c) Es müssen Infrastrukturen und Standards bereitgestellt werden mit denen Daten rechtssicher übertragen werden können. Hierzu zählen insbesondere Verschlüsselungsalgorithmen für den sicheren Transport, Authentisierungs- und Autorisierungstechniken sowie Signaturtechniken.

### 5.7.4 Umsetzbarkeit in Deutschland

Die Umsetzbarkeit der Empfehlung in Deutschland ist wiederum nach ihren einzelnen Teilen zu betrachten:

- a, b) Die Umsetzung dieser Richtlinien ist zwingend erforderlich, fällt aber nicht in die Zuständigkeit des IT-Planungsrats, sondern in die Zuständigkeiten der jeweiligen Gesetzgeber auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene.
- c) Der IT-PLR kann entsprechende Standards und Infrastrukturkomponenten empfehlen bzw. verbindlich vorschreiben, die die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben technisch ermöglichen oder erleichtern.

## 5.8 Empfehlung 15 des EIF

*„Öffentliche Verwaltungen sollten ihre Geschäftsprozesse dokumentieren und sich darüber einigen, wie diese Prozesse zur Erbringung eines europäischen öffentlichen Dienstes zusammenwirken werden.“<sup>29</sup>*

### 5.8.1 Empfehlung 15 des EIF im nationalen Kontext

Die öffentlichen Verwaltungen von Bund und Ländern sollten ihre Geschäftsprozesse nach standardisierten Methoden beschreiben und sich darüber verständigen, wie diese Prozesse zusammenwirken können.

### 5.8.2 Zielsetzung der Empfehlung

Diese Empfehlung zielt darauf ab, dass die Verwaltungen ihre internen bestehenden Geschäftsprozesse beschreiben und bereitstellen. Das Zusammenwirken der Geschäftsprozesse soll dahingehend betrachtet werden, um diese untereinander anzupassen. Dabei können neue verwaltungsübergreifende Geschäftsprozesse und / oder Schnittstellen identifiziert, beschrieben und festgelegt werden.

### 5.8.3 Umsetzungsaufwand

Die Geschäftsprozesse müssen in der Verantwortung der Fachverwaltungen beschrieben und zentral, über eine Bibliothek bereitgestellt und dauerhaft gepflegt werden.

---

<sup>29</sup> EIF 2.0, S. 23.

Damit ein Vergleich der verschiedenen Geschäftsprozesse möglich ist, muss eine gemeinsame Methode und Sprache zur Modellierung und Beschreibung der Geschäftsprozesse erarbeitet und durch den IT-Planungsrat festgelegt werden.

Das Zusammenwirken der Geschäftsprozesse muss untersucht werden. Ggf. sind Geschäftsprozesse untereinander anzupassen, Schnittstellen zwischen den Prozessen zu definieren und neue verwaltungsübergreifende übergeordnete Prozesse zu identifizieren, zu beschreiben und festzulegen.

#### **5.8.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Das Thema gliedert sich in drei Bereiche:

- a) Geschäftsprozessanalyse: Die Beschreibung der internen Geschäftsprozesse liegt in der alleinigen Verantwortung der Fachverwaltungen.
- b) Methoden der Prozessmodellierung: Der IT-PLR könnte darauf hin arbeiten, die Sprache und die Methode zur Beschreibung der Geschäftsprozesse zu vereinheitlichen.
- c) Herausarbeiten des Zusammenwirkens der Prozesse: Die Beschreibungen der Geschäftsprozesse sollten bei Bund und Ländern in Bibliotheken erfolgen. Das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats zur Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie „Nationalen Prozessbibliothek“, als Komponente in einem Föderativen Informations- und Wissensmanagement, kann als Wissensbasis dafür dienen.

Die Untersuchung des Zusammenwirkens der Geschäftsprozesse muss in der Verantwortung der zuständigen Fachverwaltungen erfolgen. Die Schnittstellen zwischen Geschäftsprozessen müssen durch die Fachverwaltungen identifiziert und beschrieben, und durch den IT-Planungsrat definiert werden.

#### **5.8.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*In Projekten des IT-PLR werden Prozesse gemäß der vom IT-PLR verbindlichen bzw. empfohlenen Methoden zur Prozessmodellierung formuliert.*

Handlungsempfehlung: Um dieses Prinzip umsetzen zu können, sollte der IT-PLR für seine eigenen Projekte Methoden zur Prozessmodellierung festschreiben.

### **5.9 Empfehlung 19 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten sich auf formale Spezifikationen einigen, um die technische Interoperabilität beim Aufbau europäischer öffentlicher Dienste sicherzustellen.“<sup>30</sup>*

#### **5.9.1 Empfehlung 19 des EIF im nationalen Kontext:**

Bund und Länder sollen die technische Interoperabilität von Informationssystemen unter Verwendung von Standards und Normen gewährleisten.

#### **5.9.2 Zielsetzung der Empfehlung**

Gewährleistung der technischen Interoperabilität zwischen verschiedenen Informationssystemen durch Verwendung gemeinsamer formaler Spezifikationen.

#### **5.9.3 Umsetzungsaufwand**

Für die Beurteilung des Umsetzungsaufwandes dieser Empfehlung muss erneut zwischen neu zu erstellenden Services und Bestandssystemen unterschieden werden:

---

<sup>30</sup> EIF 2.0, S. 25.

- Aufwand für Entwicklung bzw. Auswahl und Beschluss von Standards: Der IT-Planungsrat soll gem. §1 des Staatsvertrages unter anderem fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards beschließen. Als verwaltungsinterne Koordinierungs- und Beratungsstelle ist im März 2011 vom IT-Planungsrat der Aufbau der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) beschlossen worden (vgl. auch Ausführungen zum Umsetzungsaufwand der Empfehlung 7 des EIF).
- Aufwand für Anwendung der Standards auf Bestandssysteme

#### **5.9.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Die KoSIT plant mit der Einführung einer Standardisierungsagenda ein strategisches Instrument des IT-Planungsrat, um gemeldeten Bedarfe zu klassifizieren und anschließend in transparenter und planmäßiger Vorgehensweise einer Lösung zuzuführen. Hierbei handelt es sich um die Meldung von funktional beschriebenen, technik- und produktneutral beschriebenen Bedarfen.

Grundsätzlich sollen nur solche Bedarfe berücksichtigt werden, an deren Ende eine Beschlussfassung des IT-Planungsrat über IT-Interoperabilitäts- bzw. IT-Sicherheitsstandards gemäß § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 IT-Staatsvertrag erwartet wird.

Die Standardisierungsagenda dient der koordinierten Bearbeitung der im föderalen Kontext maßgeblichen Bedarfe der Standardisierung. Sie informiert alle Beteiligten über die vom IT-Planungsrat anerkannten Bedarfe, die für deren Deckung erforderlichen Aktivitäten, die vom IT-Planungsrat zu erwartenden Beschlüsse über verbindlich einzusetzende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Durch die frühzeitige Information unterstützt die Standardisierungsagenda die Beteiligung von Interessensvertretern bei der Bearbeitung von Bedarfen.

Diese Vorgehensweise eröffnet die Möglichkeit zur Konsolidierung bestehender Standards und Standardisierungsframeworks zur allgemeinen Steigerung der Wirtschaftlichkeit bei der Entwicklung und dem Betrieb von Standards.

#### **5.9.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

*Projekte des IT-PLR benutzen die jeweils relevanten, durch den IT-PLR verbindlich vorgeschriebenen und empfohlenen Infrastrukturkomponenten und Standards.*

### **5.10 Empfehlung 20 des EIF**

*„Öffentliche Verwaltungen sollten sich beim Aufbau europäischer öffentlicher Dienste mit ihren Interoperabilitätsvereinbarungen auf bestehende formale Spezifikationen stützen oder – sofern es solche nicht gibt – mit den Gemeinschaften zusammenarbeiten, die auf dem gleichen Gebiet tätig sind.“<sup>31</sup>*

#### **5.10.1 Empfehlung 20 des EIF im nationalen Kontext**

Öffentliche Verwaltungen von Bund und Ländern legen ihren Interoperabilitätsvereinbarungen bestehende formale Standards zu Grunde. Soweit diese nicht existieren, arbeiten sie mit Gruppen zusammen, die in gleichen Bereichen tätig sind.

#### **5.10.2 Zielsetzung**

Ziel dieser Empfehlung ist es, auf der Grundlage gemeinsamer Standards die Interoperabilität von Geräten, Anwendungen, Datensammlungen, Diensten und Netzen weiter zu erhöhen, um noch bestehende Hürden bei der technischen Zusammenarbeit abzubauen. Die Förderung der Interoperabilität ist ein wesentliches Ziel sowohl der Europäischen Interoperabilitätsstrategie als auch des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF). Auch die Ergänzung des Grundgesetzes um Artikel 91c Abs. 2, mit der

---

<sup>31</sup> EIF 2.0, S. 26.

die Möglichkeit eröffnet wird, die für die Kommunikation zwischen informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen auf Grund von Vereinbarungen festzulegen, zielt in diese Richtung. Die Empfehlung, entsprechenden Interoperabilitätsvereinbarungen bestehende formale Standards zu Grunde zu legen, erleichtert die notwendige Verständigung auf gemeinsam zu verwendende IT-Standards und ermöglicht einen in vielen Fachbereichen erforderlichen elektronischen Datenaustausch zwischen Bund und Ländern. Die Bezugnahme auf bestehende formalisierte oder vergleichbare IT-Standards anstelle von herstellerspezifischen Standards schafft darüber hinaus Wettbewerb, da alle Firmen diese Standards in ihren Produkten berücksichtigen können. Das beste Beispiel dafür, was die technische Interoperabilität leisten kann, ist das Internet, das auf der Grundlage bestehender formalisierter oder vergleichbarer IT-Standards Milliarden Nutzern in aller Welt interoperable Geräte und Anwendungen zugänglich macht.

### **5.10.3 Umsetzungsaufwand**

Für neue Projekte ergibt sich durch die Umsetzung der Empfehlung kein zusätzlicher Aufwand bei der öffentlichen Verwaltung. Aufwand entsteht allerdings bei den Anbietern von informationstechnischen Systemen, da die entsprechenden Standards - neben den herstellereigenen - in die Produkte integriert und dauerhaft gepflegt werden müssen. Diesem Aufwand steht jedoch eine größere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber. Die Investitionsbereitschaft wird jedoch von Verlässlichkeit des Standards abhängen; hierzu gehört zum Beispiel, dass der Standard allgemein zugänglich und über einen längeren Zeitraum verfügbar ist und in den Projekten von Bund und Ländern tatsächlich verwendet wird.

### **5.10.4 Umsetzbarkeit in Deutschland**

Die Empfehlung ist bereits in den Zielen der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) - berücksichtigt. So fördern gemäß Ziel 19 Bund und Länder internationale Standards für Interoperabilität und Sicherheit. Der IT-Planungsrat wirkt außerdem darauf hin, dass bestehende Barrieren für die grenzüberschreitende elektronische Kommunikation und Zusammenarbeit in Europa weiter abgebaut werden.

Da derzeit - wenn auch kaum beachtet - aus rechtlicher Sicht (Ratsbeschluss 87/95) bis auf definierte Ausnahmen eine Bezugnahme auf europäische Normen (die internationale Normen umsetzen) sowohl im Bereich der Beschaffung als auch bei Festlegung von Standards erforderlich ist, besteht seit Jahren Unsicherheit, welche sonstigen IT-Standards rechtskonform Vorschriften zu Grunde gelegt und im Beschaffungsprozess verlangt werden dürfen. Angesichts dieser Situation hat die Kommission in der Digitalen Agenda als eine Schlüsselaktion (Nr. 5) "Rechtssetzungsmaßnahmen zur Interoperabilität als Teil der Überprüfung der EU-Normungspolitik" vorgeschlagen. Damit sollen die Vorschriften für die Umsetzung von IT-Normen in Europa reformiert werden, damit der Rückgriff auf bestimmte Normen und Standards von IT-Foren und -Konsortien möglich wird. Sobald dieser Rechtssetzungsprozess abgeschlossen ist (mit der dann auch der Ratsbeschluss 87/95 aufgehoben wird), besteht wieder Klarheit, welche formalen IT-Standards bzw. von bestimmten globalen Foren und Konsortien entwickelte Standards dann in Rechtsvorschriften und bei öffentlichen Aufträgen rechtssicher verwendet werden können.

### **5.10.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR**

Aus dieser Empfehlung lässt sich zwar kein Prinzipienvorschlag, jedoch aber eine Handlungsempfehlung ableiten:

Der IT-PLR bringt die nationalen Aspekte der Standardisierung in Deutschland auf der EU-Ebene in die relevanten Gremien ein.

## 5.11 Empfehlung 24 des EIF

*„Öffentliche Verwaltungen sollten dafür sorgen, dass die Interoperabilität bei Betrieb und Bereitstellung europäischer öffentlicher Dienste dauerhaft gewährleistet bleibt.“<sup>32</sup>*

### 5.11.1 Empfehlung 24 des EIF im nationalen Kontext

Die Öffentliche Verwaltung von Bund und Ländern soll dafür sorgen, dass die Interoperabilität bei Betrieb und Bereitstellung öffentlicher Dienste dauerhaft gewährleistet bleibt.

### 5.11.2 Zielsetzung

Diese Empfehlung zielt darauf ab, Interoperabilität als dauerhafte Aufgabe zu verstehen und entsprechende Prozesse im Sinne einer „Interoperabilitätsgovernance“ zu etablieren. Es muss gewährleistet sein, dass Änderungen, die Auswirkungen auf die Interoperabilität von öffentlichen Diensten haben, erkannt und bewertet werden und die entsprechenden Anpassungen bei der Bereitstellung der angebotenen Dienste durchgeführt werden.

### 5.11.3 Umsetzungsaufwand

- Prozesse und Strukturen zur dauerhaften Pflege der einzelnen bereitgestellten öffentlichen Dienste müssen eingerichtet sein.
- Übergreifende Prozesse und Strukturen zur Gewährleistung der Interoperabilität zwischen den einzelnen öffentlichen Diensten müssen eingerichtet sein/werden.
- Es muss gewährleistet sein, dass in diesen Prozessen nicht nur die technische Interoperabilität, sondern alle vier Ebenen der Interoperabilität berücksichtigt werden.

### 5.11.4 Umsetzbarkeit in Deutschland

- Dauerhafte Prozesse für einzelne Dienste bzw. Standards sind i. d. R. eingerichtet (z.B. XÖV, DVDV, usw.). Die Prozesse der Standardisierungsagenda berücksichtigen die Gewährleistung von Interoperabilität als dauerhafte Aufgabe in den Bereichen „Technik“ und „Semantik“.
- Ein dauerhafter, übergreifender Prozess im Sinne einer „Interoperabilitäts-Governance“ ist nicht vorhanden. Da dieser Prozess alle Ebenen der Interoperabilität und alle Dienste berücksichtigen muss, ginge er über die Aufgaben des IT-PLR hinaus.

### 5.11.5 Mögliches Prinzip für künftige Projekte des IT-PLR

*Wenn der IT-PLR im Rahmen seiner Projekte Standards festlegt, so ist dafür Sorge zu tragen, dass diese auch nachhaltig gepflegt werden.*

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei den aktuellen Interoperabilitätsinitiativen im Zuständigkeitsbereich des IT-Planungsrates grundsätzlich Kompatibilität zum EIF besteht. Aus den betrachteten Empfehlungen des EIF lassen sich jedoch Prinzipien und Handlungsempfehlungen ableiten, die aus Sicht der Mitglieder der Kooperationsgruppe bei der Durchführung von IT-Projekten des IT-Planungsrates Anwendung finden sollten, um dem Aspekt der nationalen und europäischen Interoperabilität Rechnung zu tragen und um sicher zu stellen, dass die Kompatibilität zum EIF auch zukünftig sichergestellt wird.

---

<sup>32</sup> EIF 2.0, S. 29.

Tabelle 2: Vorschläge für Interoperabilitätsprinzipien, die in Projekten des IT-PLR Berücksichtigung finden sollten

<b>EIF-Empfehlung Nr.</b>	<b>Vorschläge für Prinzipien, die bei der Durchführung künftiger Projekte des IT-PLR gelten sollten</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>
4	In IT-Projekten des IT-PLR wird bereits zu Projektbeginn grundsätzlich geprüft, ob Mehrsprachigkeit bei neu entstehenden Services innerhalb der BRD notwendig und umsetzbar ist.	---
7, 9	IT-Projekte des IT-PLR prüfen grundsätzlich vor einer Neuentwicklung, ob bereits existierende und von anderen Verwaltungen eingesetzte IT-Standards, IT-Systeme und Geschäftsprozesse wiederverwendet werden können.	Der IT-PLR sollte Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die diese Wiederverwendung fördern (z.B. Verfahrensregister, Register wichtiger IT-Systeme, Nationale Prozess Bibliothek)
11	Projekte des IT-PLR stellen sicher, dass der Zugang zu Basisregistern in sicherer und einheitlicher Weise erfolgt.	Der IT-PLR sollte die Vereinheitlichung der Zugänge zu Registern vorantreiben und Leitlinien für den sicheren Zugriff auf Basisregister formulieren.
12	In den Projekten des IT-PLR zur Öffnung von Basisregistern basieren deren Schnittstellen auf bestehende semantische und technische Standards. Falls relevante Standards des IT-PLR existieren, werden diese vorrangig genutzt.	Der IT-PLR sollte die technische und semantische Standardisierung weiter vorantreiben.
13	Projekte des IT-PLR entwickeln ihre grundlegenden E-Government-Dienste gemäß der Klassifikation des IT-PLR und verwenden die empfohlenen oder verbindlichen Sicherheitsstandards des IT-PLR für ihre Arbeit.	Aus Empfehlung 13 lässt sich die Handlungsempfehlung für den IT-PLR ableiten, eine Klassifikation der grundlegenden öffentlichen E-Government Dienste vorzunehmen. Weiterhin ergibt sich aus der Empfehlung 13, dass der IT-PLR Mindestanforderungen für den sicheren Datenaustausch festschreiben sollte.
14	---	---
15	In Projekten des IT-PLR werden Prozesse gemäß der vom IT-PLR verbindlichen bzw. empfohlenen Methoden zur Prozessmodellierung formuliert.	Der IT-PLR sollte für seine Projekte Methoden zur Prozessmodellierung festschreiben.
19	Projekte des IT-PLR benutzen die jeweils relevanten, durch den IT-PLR verbindlich vorgeschriebenen und empfohlenen Infrastrukturkomponenten und Standards.	---
20	---	Der IT-PLR sollte die EU-Kommission bei der Ausarbeitung des Normungspakets („Rechtsetzungsmaßnahmen zur Interoperabilität als Teil der Überprüfung der EU-Normungspolitik“) unterstützen.
24	Wenn der IT-PLR durch seine Projekte Standards festlegt, so ist dafür Sorge zu tragen, dass diese auch nachhaltig gepflegt werden.	---