



Brüssel, den 17.12.2021
COM(2021) 965 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Ergebnisse der abschließenden Bewertung des Programms ISA²

{SWD(2021) 965}

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	2
2. Welche Erwartungen wurden an das Programm ISA ² gestellt?.....	2
3. Wie hat sich die Situation während des Bewertungszeitraums entwickelt?	3
3.1. Annahme eines neuen EIF	3
3.2. Politischer Kontext	4
3.3. Ein immer komplexeres regulatorisches Umfeld in der EU	4
3.4. Investitionen in die Digitalisierung.....	5
4. Bewertungsergebnisse.....	6
4.1. Inwieweit war das Programm ISA ² erfolgreich?	6
4.2. Welchen Einfluss hatte das Programm ISA ² auf die Bürger und Unternehmen?.....	8
4.3. Sind das Programm ISA ² und seine Ziele noch von Bedeutung?.....	9
5. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	9
5.1. Bedeutung der Interoperabilität für die Umsetzung der EU-Politik	10
5.2. Von einem kohärenten zu einem strategischen Konzept für die Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der EU.....	10
5.3. Entwicklung und Einführung ausgereifter und benutzerfreundlicher Interoperabilitätslösungen.....	11
6. Nächste Schritte	12

1. EINFÜHRUNG

Mit dem ISA²-Beschluss¹ wurde am 1. Januar 2016 das Fünf-Jahres-Programm über Interoperabilitätslösungen und gemeinsame Rahmen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (Programm ISA²) initiiert. Dies ist das fünfte in einer Reihe von Programmen der Europäischen Kommission², deren Schwerpunkt auf interoperablen Lösungen für den öffentlichen Sektor liegt. Die Interoperabilität im Sinne des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) ist kein rein technischer Aspekt. Vielmehr geht es um rechtliche, organisatorische, semantische und technische Anforderungen, mit denen integrierte öffentliche Dienste ermöglicht werden sollen.

In diesem Bericht werden die Erkenntnisse und Empfehlungen der abschließenden Bewertung des Programms ISA² vorgestellt.³ Gemäß Artikel 13 Absatz 3 des ISA²-Beschlusses ist die Kommission verpflichtet, diese Bewertung vorzunehmen und ihre Ergebnisse bis zum 31. Dezember 2021 dem Europäischen Parlament und dem Rat mitzuteilen.

Die Kommission führte die Bewertung mit einem Team unabhängiger Sachverständiger eines Beratungsunternehmens durch.⁴ Die Bewertung wurde von einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe⁵ überwacht und in enger Abstimmung mit der Bewertung des EIF und der Folgenabschätzung für eine künftige Interoperabilitätsstrategie⁶ durchgeführt, die die Kommission dem Parlament und dem Rat im zweiten Quartal 2022 vorschlagen will.

2. WELCHE ERWARTUNGEN WURDEN AN DAS PROGRAMM ISA² GESTELLT?

Mit dem Programm ISA² sollten die folgenden vier Ziele erreicht werden (Artikel 1 Absatz 1 des ISA²-Beschlusses¹):

- a) Entwicklung, Weiterverfolgung und Förderung eines **ganzheitlichen Konzepts für die Interoperabilität in der Union**,
- b) Erleichterung **einer effizienten und wirkungsvollen grenz- und sektorenübergreifenden elektronischen Interaktion**, um Beiträge zur Schaffung **leistungsfähigerer, vereinfachter und nutzerfreundlicher**

¹ Beschluss (EU) 2015/2240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen und gemeinsame Rahmen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (Programm ISA²) als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors (ABl. L 318 vom 4.12.2015, S. 1).

² 1) Gemeinschaftsbeitrag für den Informationsverbund für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen (**IDA**), 1995–1997; 2) zweite Phase des Programms IDA (**IDA II**), 1999–2004; 3) die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (**IDABC**), 2005–2009; 4) Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (**ISA**), 2010–2015; 5) Interoperabilitätslösungen und gemeinsame Rahmen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (**ISA²**), 2016–2020.

³ Die Einzelheiten des Bewertungsverfahrens und die Ergebnisse zusammen mit den stützenden Beweisen sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen verfügbar: SWD(2021) 965 final.

⁴ CEPS (2021): Studie zur Untermuerung der abschließenden Bewertung des Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (ISA²), Europäische Kommission. DOI: 10.2799/94683

⁵ Mitglieder der Gruppe waren die Generaldirektionen CNECT, DEFIS, DIGIT, ECFIN, EMPL, ENER, ENV, ESTAT, FISMA, GROW, JUST, MOVE, NEAR, OP, REFORM, RTD, SANTE, SG und TAXUD sowie die GFS.

⁶ Weitere Informationen zum aktuellen Stand der Initiative: https://ec.europa.eu/isa2/shaping-future-interoperability-policy_de.

elektronischer Behördendienste auf der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene der öffentlichen Verwaltung zu leisten,

- c) Ermittlung, Schaffung und praktische Anwendung von **Interoperabilitätslösungen, die der Durchführung der Politik und der Tätigkeiten der EU dienen,**
- d) Erleichterung der **Weiterverwendung von Interoperabilitätslösungen** durch die europäischen öffentlichen Verwaltungen.

Zur Erreichung dieser Ziele baute das Programm auf den Errungenschaften seines Vorgängers, des Programms ISA, auf.⁷ Dabei wurde auch Wert auf die reibungslose Eingliederung in den weiteren politischen Rahmen für die Digitalisierung und insbesondere die Interoperabilität der öffentlichen Verwaltungen in der EU gelegt. Artikel 1 Absatz 2 des ISA²-Beschlusses sieht vor, dass das Programm ISA² dazu dient, mithilfe des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) und dessen Umsetzung in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Auffassung der Interoperabilität herbeizuführen.

Weitere politische Initiativen, zu denen ISA² Beiträge leisten sollte, sind der eGovernment-Aktionsplan 2016–2020⁸ sowie verschiedene sektorspezifische Interoperabilitätsinitiativen (z. B. in den Bereichen Justiz und Inneres, Gesundheit und europäische Fonds).⁹

ISA² lief vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020 und verfügte über ein Gesamtbudget von 130,9 Mio. EUR. Einige Aktivitäten sind noch nicht abgeschlossen. Das Programm finanzierte Maßnahmen, die auf jährlicher Basis im fortlaufenden jährlichen Arbeitsprogramm festgelegt wurden. ISA² stand EU-Mitgliedstaaten, anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums und Bewerberländern offen. Zusätzlich zu den 28 EU-Mitgliedstaaten (27 im Jahr 2020) nahmen vier weitere Länder an dem Programm teil.¹⁰

3. WIE HAT SICH DIE SITUATION WÄHREND DES BEWERTUNGSZEITRAUMS ENTWICKELT?

Während des Bewertungszeitraums haben die Digitalisierung und insbesondere die Interoperabilität auf allen Ebenen der Gesellschaft an Bedeutung gewonnen. Daher sind sie auch weiterhin eine Priorität der Europäischen Kommission.

3.1. Annahme eines neuen EIF

Wie in der Mitteilung über eine Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa¹¹ und im eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 vorgesehen, wurde der EIF im

⁷ Artikel 1 Absatz 3 des Beschlusses (EU) 2015/2240.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020. Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, COM(2016) 0179 final vom 19. April 2016.

⁹ Siehe Erwägungsgründe 4 bis 19 des Beschlusses (EU) 2015/2240.

¹⁰ Island, Norwegen (seit 2016), Montenegro (seit 2018) und Nordmazedonien (2020). Das Programm förderte auch die Zusammenarbeit mit anderen Nicht-EU-Ländern sowie mit internationalen Organisationen und Einrichtungen. Im Jahr 2018 wurden Kooperationsabkommen mit Uruguay und der Ukraine unterzeichnet.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, COM(2015) 192 final vom 6. Mai 2015.

Jahr 2017 aktualisiert und erweitert. Der neue EIF wurde in einer Mitteilung¹² dargelegt und von einem Aktionsplan für Interoperabilität begleitet. Mit dem neuen EIF erhielt das Programm ISA² einen neuen strategischen Rahmen, der mit den Programmzielen übereinstimmte. Im Februar 2020 kündigte die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine europäische Datenstrategie“¹³ an, dass sie einen gestärkten EIF vorlegen würde.

3.2. Politischer Kontext

Während des Bewertungszeitraums hat die politische Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten stetig zugenommen. Mit der Erklärung von Tallinn zu elektronischen Behördendiensten¹⁴ haben die für die Politik im Bereich der elektronischen Behördendienste zuständigen Minister in der gesamten EU ihrer Verpflichtung zu verschiedenen Grundsätzen, darunter „standardmäßige Interoperabilität“, Ausdruck verliehen. Diese Verpflichtung wurde vor Kurzem durch die Berliner Erklärung zur digitalen Gesellschaft und wertebasierten digitalen Verwaltung¹⁵ bekräftigt, in der die Notwendigkeit eines wertebasierten Ansatzes – unter Einbeziehung der digitalen Souveränität und Interoperabilität – für den digitalen Wandel im öffentlichen Sektor hervorgehoben wurde.

Im Februar 2020 nahm die Kommission die Mitteilung „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“¹⁶ unter dem Leitziel „ein Europa, das für das digitale Zeitalter gewappnet ist“, an. Darin ist als Schlüsselmaßnahme die Entwicklung einer **„[verstärkten] Strategie für die Interoperabilität zwischen den EU-Behörden“** vorgesehen, die die Koordination und Annahme gemeinsamer Standards für öffentliche Dienste und den Datenverkehr verbessern soll.

3.3. Ein immer komplexeres regulatorisches Umfeld in der EU

Der ISA²-Beschluss nimmt auf ein breites Spektrum sektorspezifischer und bereichsübergreifender EU-Interoperabilitätsmaßnahmen auf EU-Ebene Bezug. Seit Beginn des Programms wurden weitere wichtige EU-Initiativen verabschiedet:

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäischer Interoperabilitätsrahmen – Umsetzungsstrategie, COM(2017) 134 final vom 23. März 2017.

¹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final vom 19. Februar 2020.

¹⁴ Erklärung von Tallinn zu elektronischen Behördendiensten, angenommen auf der Ministertagung am 6. Oktober 2017 im Rahmen der estnischen EU-Ratspräsidentschaft.

¹⁵ Berliner Erklärung zur digitalen Gesellschaft und wertebasierten digitalen Verwaltung, angenommen auf der Ministertagung am 8. Dezember 2020 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.

¹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 final vom 19. Februar 2020.

- 2016 – Die **Datenschutz-Grundverordnung**¹⁷ und die **Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites**¹⁸ traten in Kraft.
- 2018 – Die **Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor**¹⁹ trat in Kraft, ebenso wie die Verordnung über den freien **Verkehr** nicht-personenbezogener Daten²⁰.
- 2019 – Der **EU-Rechtsakt zur Cybersicherheit**²¹ und **andere, damit zusammenhängende** Rechtsvorschriften traten in Kraft, ebenso wie die **Richtlinie über offene Daten**²².
- 2020 – Die Kommission schlug das **Gesetz über digitale Dienste**²³, das **Daten-Governance-Gesetz**²⁴ und, als Reaktion auf die COVID-19-Krise, Interoperabilitätsinitiativen für den Bereich **elektronische Gesundheitsdienste (eHealth)**²⁵ vor.

3.4. Investitionen in die Digitalisierung

Öffentliche Verwaltungen in der gesamten EU investieren massiv in die Digitalisierung ihrer Dienstleistungen und internen Prozesse. Durch die COVID-19-Krise wurde die Bedeutung digitaler Lösungen noch stärker hervorgehoben. Neben ISA² haben während des Bewertungszeitraums auch andere EU-Programme zu dieser Digitalisierungsinitiative beigetragen:

- das **Programm zur Unterstützung von Strukturreformen**²⁶, durchgeführt von 2017 bis 2020, gefolgt von dem Instrument für technische Unterstützung für den Zeitraum 2021–2027²⁷.

¹⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

¹⁸ Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1).

¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 1).

²⁰ Verordnung (EU) 2018/1807 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 59).

²¹ Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013 (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 15).

²² Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56).

²³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final vom 15.12.2020.

²⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), COM(2020) 767 final vom 25.11.2020.

²⁵ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_de

²⁶ Verordnung (EU) 2017/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Auflegung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2017–2020 und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013 (ABl. L 129 vom 19.5.2017, S. 1).

²⁷ Verordnung (EU) 2021/240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Februar 2021 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 1).

- das Programm [Horizont 2020](#)²⁸ (für Forschung und Innovation), der [Europäische Sozialfonds](#)²⁹ und der [Europäische Fonds für regionale Entwicklung](#)³⁰ dienen zur Finanzierung der Digitalisierung. Die **Aufbau- und Resilienzfazilität**³¹ wird in Zukunft eine weitere wichtige Finanzierungsquelle darstellen, da 20 % ihrer Haushaltsmittel für digitale Ausgaben bereitgestellt werden müssen.

4. BEWERTUNGSERGEBNISSE

Die Bewertung des Programms ISA² stützte sich auf quantitative und qualitative Daten, die mithilfe verschiedener Methoden erhoben wurden. Dazu gehörten Schreibtischstudien, öffentliche Konsultation, gezielte Online-Umfragen, ausführliche Befragungen und zwei Workshops mit Interessenträgern. Die Konsultationstätigkeiten ermöglichten eine breite Erfassung der verschiedenen ISA²-Interessenträger, die von Vertretern von Mitgliedstaaten und Kommissionsdienststellen der EU bis zu Bürgern und Normungsorganisationen reichten.

Für eine bessere Datenerhebung wurde eine Stichprobe von 21 Maßnahmen aus den 54 Maßnahmen ausgewählt – zusammengefasst in 9 Paketen –, die von dem Programm ISA² finanziert wurden. Für diese Stichprobenerhebung wurden drei vorab festgelegte Kriterien verwendet, um sicherzustellen, dass die ausgewählten Maßnahmen weitgehend repräsentativ für das Programm sind. Ferner wurde die gesamte Datenerhebung durch ein Gutachten des Programms ergänzt, das von fünf technischen Sachverständigen für Interoperabilität erstellt wurde.

Im Mittelpunkt der Bewertung standen die folgenden sieben Hauptkriterien³²: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, europäischer Mehrwert, Nutzen und Tragfähigkeit.

4.1. Inwieweit war das Programm ISA² erfolgreich?

Auf der Grundlage der Daten, die von 102 konsultierten Interessenträgern³³, mithilfe umfangreicher Schreibtischstudien und Sachverständigengutachten erhoben wurden, ergibt die Bewertung, dass **das Programm ISA² Fortschritte bei der Erreichung seiner Ziele gemacht hat**. Die konsultierten Nutzer von ISA²-Lösungen und Verantwortlichen für die Maßnahmen, die mit dem Programm besser vertraut sind, vertreten im Allgemeinen die Ansicht, dass das Programm erhebliche Fortschritte bei

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014–2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104).

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470).

³⁰ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289).

³¹ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

³² Siehe [Instrument Nr. 47](#) des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung der Kommission (Stand Juli 2021).

³³ Aus Gründen der Vertraulichkeit und des Datenschutzes ersuchte das Bewertungsteam die Verantwortlichen der Maßnahmen, ihre Lösungsanwender als Vermittler für Konsultationstätigkeiten zu kontaktieren. Dieses Zwei-Stufen-Konzept kann die Anzahl der eingegangenen Antworten begrenzt haben.

der Erreichung seiner Ziele gemacht hat. Von allen konsultierten Interessenträgern bewerteten die Befragten aus nationalen und subnationalen Behörden im Allgemeinen die Erreichung der Programmziele am schlechtesten.

In Bezug auf die **allgemeinen und spezifischen Ziele** bestätigten die meisten Befragten wie auch die Schreibtischstudien, dass die folgenden Ziele in gewissem Umfang oder weitgehend erreicht wurden:

- **„Ermittlung, Schaffung und praktische Anwendung von Interoperabilitätslösungen, die der Durchführung der Politik und der Maßnahmen der EU dienen“** (durchschnittliche Gesamtbewertung: 3,43 von 5). ISA²-Maßnahmen haben verschiedene Beiträge zur Umsetzung des [EIF](#)³⁴, des [einheitlichen digitalen Zugangstors](#)³⁵, der [Richtlinie über offene Daten](#)³⁶, der [elektronischen Auftragsvergabe](#)³⁷, der [INSPIRE-Richtlinie](#)³⁸, des [Europäischen Statistischen Systems](#)³⁹ und [finanzieller Rechtsakte](#)⁴⁰ geleistet.
- **„Erleichterung der Weiterverwendung von Interoperabilitätslösungen“** (durchschnittliche Gesamtbewertung: 3,43 von 5). Die Maßnahme [Joinup](#)⁴¹, die gleichnamige Plattform, bietet einen umfassenden Überblick über bestehende interoperable Lösungen, die zur Weiterverwendung zur Verfügung stehen – darunter den Zugang zu mehreren nationalen und sogar lokalen Portalen. Die [interaktive Karte](#)⁴² auf der ISA²-Website zeigt die Einführung von ISA²-Lösungen in der EU. Es könnte noch mehr getan werden, um die Nutzung und die Weiterverwendung dieser Lösungen zu fördern, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene.
- **„Entwicklung, Weiterverfolgung und Förderung eines ganzheitlichen Konzepts für die Interoperabilität in der EU“** (durchschnittliche Gesamtbewertung: 3,39 von 5). ISA² spielt eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung für das Thema Interoperabilität; das Programm hat Strukturen für die Zusammenarbeit mit EU-Ländern geschaffen (den ISA²-Ausschuss) und unterstützt die Förderung und Überwachung der **Umsetzung des EIF**.

Das Programm ISA² hat weniger erfolgreich zur **„Schaffung leistungsfähigerer, vereinfachter und nutzerfreundlicher elektronischer Behördendienste auf der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene“** beigetragen (durchschnittliche Gesamtbewertung: 3,20 von 5). Die Bewertung ergab, dass die Lösungen auf regionaler und lokaler Ebene noch wenig bekannt sind und in geringem Maße genutzt werden. Zudem fehlt ein strategischer und ganzheitlicher Ansatz.

Die Arbeit an den ISA²-Paketen ist im Verhältnis zu den geplanten Arbeiten und Haushaltsmitteln **den Erwartungen entsprechend fortgeschritten**. Die Heterogenität der Leistungsindikatoren erschwerte es, Schlussfolgerungen zur

³⁴ https://ec.europa.eu/isa2/actions/continuously-updating-european-interoperability-strategy_en

³⁵ https://ec.europa.eu/isa2/actions/common-architecture-single-digital-gateway_en

³⁶ https://ec.europa.eu/isa2/solutions/dcat-application-profile-data-portals-europe_en

³⁷ https://ec.europa.eu/isa2/actions/simplifying-public-tenders_en

³⁸ https://ec.europa.eu/isa2/actions/elise_en

³⁹ https://ec.europa.eu/isa2/actions/sharing-statistical-services-and-solutions_en

⁴⁰ https://ec.europa.eu/isa2/actions/towards-better-financial-data-reporting_en

⁴¹ https://ec.europa.eu/isa2/actions/platform-sharing-knowledge-good-practices-and-it-solutions-public-sector_en

⁴² https://ec.europa.eu/isa2/solutions_en

allgemeinen Kosteneffizienz des Programms zu ziehen. Für die Pakete, bei denen es möglich war, Methoden zur Bewertung der Kosteneffizienz anzuwenden, wurden die **Kosten pro Endnutzer (z. B. Unternehmen, Bürger) als niedrig geschätzt. Der Nutzen ist daher größer als die Kosten für die Endbegünstigten der entwickelten Lösungen.** Allerdings besteht die Gefahr, dass der Nutzen mangels angemessener Tragfähigkeitsmaßnahmen schwindet.

Deutliche Synergieeffekte und eingeschränkte Überschneidungen zwischen ISA²-Maßnahmen ergeben einen positiven Eindruck von der internen Kohärenz des Programms. Die Priorisierung eines kleineren Maßnahmenpakets würde jedoch zu mehr Synergien führen. Es bestand eine enge Zusammenarbeit zwischen ISA² und einem breiten Spektrum **anderer einschlägiger EU-Programme, Strategien und Initiativen.** Diese könnte jedoch systematischer erfolgen.

4.2. **Welchen Einfluss hatte das Programm ISA² auf die Bürger und Unternehmen?**

ISA² sollte das Leben der Bürger und die Abläufe in den Unternehmen spürbar verbessern, indem es den öffentlichen Verwaltungen in der EU hilft, den Verwaltungsaufwand zu verringern und benutzerfreundliche öffentliche Dienste bereitzustellen, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit öffentlichen Verwaltungen in anderen EU-Ländern. Die Kommission und das Europäische Parlament haben anerkannt, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch Verwaltungsaufwand belastet sind.⁴³ Endnutzer, Bürger und Unternehmen sollten von gemeinsamen, weiterverwendbaren und interoperablen Front-Office-Dienstleistungen profitieren, die aus einer besseren Integration der Verfahren und des Datenaustauschs zwischen verwaltungsinternen Prozessen der öffentlichen Verwaltungen in der EU resultieren.

ISA² hat zu der Koordination auf EU-Ebene beigetragen, die für die Verbesserung der Gesamtinteroperabilität zwischen den europäischen öffentlichen Verwaltungen – einschließlich der Front-Office- und Back-Office-Lösungen – erforderlich ist. **Die meisten Befragten bestätigten, dass nationale oder subnationale Initiativen allein nur einen kleinen Beitrag zur Erreichung der meisten Ziele geleistet hätten.** Die konsultierten Nutzer der Lösungen, nationale und subnationale öffentliche Verwaltungen und Interessenträger, die für die Programmsteuerung zuständig sind, vertreten die Ansicht, dass ein **Ansatz auf EU-Ebene daher besser geeignet ist, die mit der Interoperabilität öffentlicher Verwaltungen und Dienste verbundenen Herausforderungen zu bewältigen.** ISA² konnte seine Ziele auch zu geringeren Kosten erreichen als vergleichbare nationale oder subnationale Initiativen. Nach Aussagen der meisten Befragten in den verschiedenen Gruppen von Interessenträgern wurden die Ziele **in Bezug auf die Verringerung der Kosten und des Verwaltungsaufwands grenzüberschreitender Interaktionen jedoch nur in begrenztem Maße erreicht.**

Die Art und Weise, in der die Lösungen den Bedürfnissen der Nutzer gerecht werden, muss noch verbessert werden. Es wird erwartet, dass diese Bedürfnisse und

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0103>,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0359_DE.html

Probleme aufgrund einer umfassenderen Einführung von ISA²-Lösungen in europäischen öffentlichen Verwaltungen besser angegangen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Programm aufgrund seines technischen Charakters nur begrenzte spürbare Veränderungen im Leben der Bürger und in den Abläufen der Unternehmen bewirkt hat. Dennoch war es mit einem Mehrwert für die EU verbunden. Die Bewertung lässt darauf schließen, dass der Nutzen des Programms durch eine Weiterentwicklung einiger seiner Lösungen in **Open-Source-Gemeinschaften** oder durch die Anregung von Unternehmen, Dienste unter Nutzung kostenloser ISA²-Lösungen im Rahmen der Open-Source-Lizenz für die Europäische Union⁴⁴ zu entwickeln, tragfähig werden könnte.

4.3. Sind das Programm ISA² und seine Ziele noch von Bedeutung?

Die ursprünglichen Bedürfnisse und Probleme, die durch das Programm angegangen werden sollten, sind nach wie vor von großer Bedeutung. Die COVID-19-Pandemie hat die Relevanz des Programms sowie generell die Relevanz von Interoperabilitätsinitiativen unter Beweis gestellt. Durch die Pandemie sind **bestehende Bedürfnisse zudem dringender geworden**, darunter die **Notwendigkeit einer Koordinierung bei der Umsetzung digitaler Lösungen auf EU-Ebene**.⁴⁵

Interessenträger **beklagen, dass ein ganzheitlicher Ansatz der Interoperabilität zwar gefördert, aber nicht gewährleistet wird**, insbesondere im Zusammenhang mit der Interoperabilität der für die Umsetzung der EU-Politik bereitgestellten Lösungen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Die Bewertung vermittelt einen insgesamt **positiven Eindruck** über die Leistung des Programms ISA². Die Interoperabilität im öffentlichen Sektor ist jetzt **wichtiger denn je**, um einen **Mehrwert für Bürger und Unternehmen** zu schaffen. Das Programm wurde in einem weitgehend unverbindlichen politischen Rahmen umgesetzt, der sich in einem beispiellosen Tempo weiterentwickelt (Abschnitt 3.3). Die bevorstehenden umfangreichen Investitionen in die Digitalisierung des öffentlichen Sektors (Abschnitt 3.4) erfordern eine sorgfältige Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Programm ISA² und verdeutlichen die Notwendigkeit, weiter auf seinen Erfolgen aufzubauen.

Die erwähnten Erkenntnisse sind für die Fortführung der Tätigkeiten im Rahmen des Programms „Digitales Europa“⁴⁶ und für eine künftige Interoperabilitätsstrategie von Bedeutung. Wir dürfen jedoch die Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts für die

⁴⁴ <https://eupl.eu/>

⁴⁵ In diesem Zusammenhang reagierte das Programm ISA² durch eine Vereinfachung des Austauschs bewährter Verfahren und der Weiterverwendung von Lösungen durch ein gemeinsames Archiv, die Sammlung „Digital Response to COVID-19“ (Digitale Reaktion auf COVID-19) auf Joinup.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2021/694 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Aufstellung des Programms „Digitales Europa“ und zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2015/2240 (ABl. L 166 vom 11.5.2021, S. 1).

Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der EU in allen Politikbereichen und Programmen nicht aus den Augen verlieren.

5.1. Bedeutung der Interoperabilität für die Umsetzung der EU-Politik

Die ISA²-Maßnahmen haben erfolgreich zur Umsetzung eines breiten Spektrums politischer Strategien in der EU beigetragen. Immer mehr politische Maßnahmen⁴⁷ haben erhebliche Auswirkungen auf die digitale Infrastruktur des öffentlichen Sektors in der EU. Die Koordination sektorspezifischer Vorschläge mit einer verbesserten Steuerung der Interoperabilität ist der Schlüssel zur Gewährleistung einer reibungslosen Umsetzung und interoperabler europäischer digitaler öffentlicher Dienste. Selbst in Bereichen, in denen keine zentralen Lösungen zur Verfügung stehen, haben die EU-Mitgliedstaaten eine stärkere Koordination und den Austausch **bewährter Verfahren für die digitale Umsetzung der EU-Politik** gefordert. COVID-19-bezogene Interoperabilitätslösungen haben gezeigt, dass die EU zunehmend aufgefordert wird, interoperable Lösungen anzubieten, die die Länder weiterverwenden können oder zu denen sie Verknüpfungen erstellen können.

Die Auswirkungen gehen über die Ebene der EU-Mitgliedstaaten hinaus. In vielen Ländern sind regionale und lokale öffentliche Verwaltungen zumindest gemeinsam für die Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste zuständig. Das bedeutet, dass sie von **einschlägigen politischen Maßnahmen der EU** profitieren würden, **die von Lösungen für die Umsetzung begleitet würden, die standardmäßig interoperabel sind.**

5.2. Von einem kohärenten zu einem strategischen Konzept für die Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der EU

Die Bewertung zeigt, dass das Programm zur **Entwicklung, Weiterverfolgung und Förderung eines ganzheitlichen Konzepts** für den digitalen Wandel im öffentlichen Sektor in der EU und für die Interoperabilität durch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des EIF beitragen konnte.

Über den allgemeinen politischen Kontext (Abschnitt 3.2) hinaus hat die Kommission kürzlich eine Mitteilung mit dem Titel „Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade“⁴⁸ angenommen. In dem Dokument wird betont, dass die „**Interoperabilität** auf allen Verwaltungsebenen und zwischen allen öffentlichen Diensten **gewährleistet** werden muss“. Mit der Berliner Erklärung betonten die für die Politik im Bereich der elektronischen Behördendienste zuständigen Minister in den EU-Mitgliedstaaten die Bedeutung der Interoperabilität auch für die digitale Souveränität und als Voraussetzung für eine wertebasierte Digitalisierung.

In Zukunft sollten verschiedene Optionen sorgfältig geprüft werden, um die verbleibenden Probleme zu klären, wobei folgende von den Interessenträgern angesprochene Bedürfnisse zu berücksichtigen sind:

⁴⁷ Neben den in Abschnitt 3.3 genannten Initiativen wurden im Jahr 2021 die folgenden einschlägigen Vorschläge vorgelegt: die Verordnung über das grüne digitale Zertifikat, ein Rahmen für eine europäische digitale Identität und eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für KI.

⁴⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, COM(2021) 118 final vom 9.3.2021.

- die Notwendigkeit einer **verbesserten Steuerung der Interoperabilität** unter Einbeziehung der EU-Länder sowie regionaler und lokaler öffentlicher Verwaltungen,
- die Notwendigkeit einer **der Digitalisierungsbereitschaft förderlichen EU-Politik**,
- die Notwendigkeit einer **strukturierten und proaktiven Zusammenarbeit** und des Austauschs bewährter Verfahren zwischen allen Ebenen der öffentlichen Verwaltungen in der EU (national, regional, lokal), die an der Entwicklung digitaler öffentlicher Dienste beteiligt sind,
- die Notwendigkeit einer **strategischen und kooperativen Interoperabilitätsplanung** über verschiedene Politikprogramme und Finanzierungsinitiativen hinweg, um Investitionen zu einer **Reihe ausgereifter Schlüssellösungen** zu lenken, die auf den Bedürfnissen der Nutzer beruhen,
- die Notwendigkeit **systematischer Verknüpfungen mit der europäischen Normungsarbeit und eine verstärkte Sensibilisierung des öffentlichen Sektors auf allen Ebenen für die Schlüsselrolle von Normen** bei der Unterstützung des digitalen und ökologischen Wandels,
- die Notwendigkeit der **Förderung erfolgreicher Lösungen** und der fortgesetzten Sensibilisierung für Interoperabilität.

5.3. **Entwicklung und Einführung ausgereifter und benutzerfreundlicher Interoperabilitätslösungen**

Die Bewertung zeigt, dass das Programm nützlich dafür war, **Interoperabilitätslösungen zu ermitteln, zu entwickeln und zu betreiben und ihre Weiterverwendung zu fördern**. Einige konkrete Maßnahmen sollten sorgfältig geprüft werden, um diese Tätigkeiten zu stärken und ihre Tragfähigkeit sicherzustellen:

- **Konzentration** auf die Entwicklung einer **kleineren Reihe ausgereifter Schlüssellösungen**, ihre kontinuierliche Weiterentwicklung und Förderung ihrer Einführung; eine Konzentration auf kritische Prioritäten und Nutzerbedürfnisse könnte auch die Nutzerzufriedenheit erhöhen
- **Schaffung einer zentralen Stelle für ausgereifte Interoperabilitätslösungen**, um diese Lösungen besser in das bestehende Interoperabilitätsumfeld zu integrieren, die Sichtbarkeit bestehender Lösungen zu verbessern und ihre **regionale und lokale** Einführung mit Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten zu fördern
- **Verbesserung der Qualität bestehender Lösungen** durch stärkere Berücksichtigung der Nutzerbedürfnisse und Einbeziehung der Nutzer in deren Entwicklung
- **Unterstützung von Experimenten und Innovation** durch Einführung eines flexiblen Prozesses für die Entwicklung von Lösungen und durch die Mobilisierung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe in Kombination mit „Sandboxing“ für Tests der Lösungen und bessere Rückmeldungen
- **Förderung der Zusammenarbeit mit Open-Source-Gemeinschaften** für die tragfähige und offene Entwicklung bestehender und künftiger Lösungen

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Bei der derzeit laufenden Umsetzung des Programms „Digitales Europa“ und bei der Ausarbeitung einer künftigen Interoperabilitätsstrategie wird die Kommission die vorstehend dargelegten Erkenntnisse und Empfehlungen sorgfältig berücksichtigen. Sie wird sie analysieren, um festzustellen, ob die aufgeworfenen Fragen berechtigt sind, und wird sich in enger Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten damit auseinandersetzen.