

Bericht der Projektgruppe „Meldewesen“

Teil 1: Die Rückmeldung

Anlagen:

1. Länderumfrage NRW
2. OSCI-Projektbeschreibung
3. Sicherheitsbeurteilung des BSI

Stand: 08.11.2002

Version: 1.2

Status: Endfassung, AK I-gebilligt

...

Inhaltsverzeichnis

1. Der Auftrag

- 1.1 Auftrag des AK I vom 29./30.04.2002
- 1.2 Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und
-senatoren der Länder vom 06.06.2002

2. Zusammensetzung der Projektgruppe und Vorgehen

3. Die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen

- 3.1 Bedeutung der Rückmeldung nach § 17 Abs.1 MRRG n.F.
- 3.2 Zahl der Rückmeldungen
- 3.3 Situation der elektronischen Verarbeitung der Meldedaten

Eine Vision und ein realistisches Ziel

4. Die Standards „OSCI-XMeld“ und „OSCI-Transport“

Voraussetzungen für eine Kommunikation zwischen Meldebehörden

- 4.1 Die im Rahmen des [MEDIA@Komm](#) – Projektes entwickelten Standards „OSCI-
XMeld“ und „OSCI-Transport“

- 4.1.1 Standard „XMeld“

- 4.1.2 Standard „OSCI-Transport“

4.2 Pflege und Weiterentwicklung der Standards

4.2.1 von OSCI-XMeld

4.2.2 von OSCI-Transport

4.3 Zertifizierung der Standards

Entwicklung einer Bibliothek für OSCI-Transport

Problem von Tests

5. Die Organisation des Datenaustausches unter den Meldebehörden

5.1 Drei Modelle für eine Kommunikationsstruktur der Meldebehörden

5.1.1 Kommunikation jeder mit jeder

5.1.2 Bundesweite Zentralstelle

5.1.3 Clearingstellen in einzelnen Bundesländern

5.2 „public key Infrastruktur“ (PKI) mit Verzeichnisdienst

5.3 Qualität der Verkehrsnetze

5.4 Modellierung des „Geschäftsprozesses Rückmeldung“

6. Die sonstigen Rahmenbedingungen

6.1 Die Standards für verbindlich erklären

6.2 Der Einfluß der Ländergesetzgebung

7. Weiteres Vorgehen der Projektgruppe

1. Der Auftrag

- 1.1 Der AK I richtete in seiner 102. Sitzung am 29./30.04.2002 in Bremerhaven mit folgendem Beschluss die Projektgruppe ein:

Beschluss:

1. *Der AK I beauftragt eine Projektgruppe, bestehend aus Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, zu untersuchen,*
 - *welche rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit Meldedaten mittels automatisierter Datenübertragung reibungslos zwischen den Meldebehörden ausgetauscht werden können; hierbei sind die bereits bekannten technischen Verfahren zu berücksichtigen und zu bewerten;*
 - *in welcher Form es möglich ist, die elektronische Anmeldung und die Melderegisterauskunft über das Internet bei den Meldebehörden weitgehend einheitlich zu gestalten.*

Bayern wird gebeten, zu der ersten Sitzung der Projektgruppe einzuladen.
2. *Der AK I bittet den BMI, einen Vertreter in die Projektgruppe zu entsenden.*
3. *Dem AK I ist zu seiner nächsten Sitzung zu berichten.*

- 1.2 Auf ihrer 170. Sitzung beschloss die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 06.06.2002 in Bremerhaven:

„ ...

... .

3. *Die IMK beauftragt die vom AK I in seiner Sitzung vom 29./30. April 2002 zur Umsetzung des Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25. März 2002 eingesetzte Projektgruppe, das vom Ko-
opA ADV befürwortete Projekt XMeld auf der Basis von OSCI mit in die Prüfung und Bewertung einzubeziehen.“*

Die Projektgruppe hat den unter 1.1, Nr.1, 1.Tiret wiedergegebenen Auftrag so verstanden, dass sie nur die Probleme des länderübergreifenden Datenaustausches bearbeitet. Für den landesinternen Datenaustausch können nach § 17 Abs. 1, letzter Satz Melderechtsrahmengesetz –MRRG- in der Fassung der Bekanntmachung v. 25.03.2002 (*alle im Folgenden zitierten Rechtsvorschriften ohne Fundstelle sind solche des MRRG*) weitergehende Regelungen getroffen werden, die sich einer bundesweiten Durchnormierung entziehen.

2. Zusammensetzung der Projektgruppe und Vorgehen

Die Projektgruppe aus den in Ziffer 1 des Beschlusses des AK I genannten Ländern wurde ergänzt um einen Vertreter des Bundesministeriums des Innern und des Landes Sachsen sowie eines Vertreters der OSCI-Leitstelle, des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI-, der Datenzentrale Baden-Württemberg und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände.

Die Projektgruppe hat in zwei Sitzungen (20.06. und 24.09.2002) zunächst die Probleme der Rückmeldung behandelt, die nach ihrer Einschätzung die höchste Priorität haben¹. In einem zweiten Teil dieses Berichtes werden die vom Arbeitsauftrag ebenfalls umfassten Problembereiche der Anmeldung und der Melderegisterauskunft behandelt. Dieser kann aus Zeitgründen dem AK I erst in der ersten Sitzung 2003 vorgelegt werden.

Die Projektgruppe hat eine bundesweite Umfrage unter den Innenministerien/-senatoren durchgeführt zur augenblicklichen Organisation des Datenaustau-

¹ Begründung unter 3.1 des Berichtes

sches der Meldebehörden untereinander sowie über die Planungsabsichten in diesem Bereich. Wortlaut der Umfrage und eine Zusammenfassung des Ergebnisses finden sich als **Anlage 1** dieses Berichtes.

3. Die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen

- 3.1 Nach § 11 Abs. 2 wird die Pflicht zur Abmeldung für den Fall, dass der betreffende Bürger eine neue Wohnung im Inland bezieht, entfallen². Dadurch kommt der so genannten Rückmeldung (§ 17 Abs. 1, das ist die Unterrichtung der Wegzugsmeldebehörde durch die Zuzugsmeldebehörde über eine erfolgte Anmeldung) für die Richtigkeit der Melderegister eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Nicht umsonst hat der Gesetzgeber die Verpflichtung ausgesprochen, diese Kommunikation spätestens drei Tage nach erfolgter Anmeldung aufzunehmen und sobald als möglich abzuschließen.
- 3.2 Bei den ca. 6.000 Meldebehörden in Deutschland fallen ca. 8 Mio.³ Rückmeldungen pro Jahr an. Davon sind etwa die Hälfte solche zwischen Meldebehörden verschiedener Länder.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig darüber, dass das in § 17 Abs. 1 genannte Zeitziel angesichts einer solch großen Menge an abzuarbeitenden Rückmeldungen letztlich nur erreicht werden kann, wenn die Kommunikation zwischen den Meldebehörden mittels elektronischer Datenverarbeitung erfolgt. Wenn dabei auch noch Medienbrüche (Umsetzung von Meldungen auf Papier in elektronische Form und umgekehrt) vermieden werden können, sind erhebliche Rationalisierungspotentiale zu erschließen, die sich in Kosteneinsparungen niederschlagen.

² § 11 Abs.2 gilt nicht unmittelbar, sondern erst nach entsprechender Anpassung der Ländermeldegesetze, vgl. § 23 Abs. 1 und 2 MRRG

³ Diese Zahl ist aus den Angaben hochgerechnet, die für Bayern vorliegen (ca. 1,1 Mio. Rückmeldungen pro Jahr).

- 3.3 Bei den Meldebehörden im Bundesgebiet sind etwa 20 elektronische Verfahren zum Einwohnermeldewesen (im Folgenden: EWO-Verfahren) unterschiedlichster Struktur im Einsatz. Es gibt auch Meldebehörden, die noch auf herkömmliche Weise die Meldedaten per Karteikarte verwalten. Darüber hinaus sind nur ein Teil der Meldebehörden wirklich Online-fähig, d. h. an sichere Datennetze (wie Behördennetze o. ä.) oder an das Internet angeschlossen. Diese tatsächlichen Rahmenbedingungen sind bei den folgenden Überlegungen zu berücksichtigen.

Eine Vision und ein realistisches Ziel

Die Projektgruppe hält es für erstrebenswert, Anmeldung und die durch sie ausgelöste Rückmeldung, d. h. die Verständigung der Wegzugs-Meldebehörde von der Anmeldung, in einem Akt und so zu vollziehen, dass Unstimmigkeiten zwischen den bei der Anmeldung abgegebenen Daten und dem Datensatz bei der Wegzugs-Meldebehörde im Beisein des Bürgers am Bildschirm in der Zuzugs-meldebehörde abgeklärt werden können. Das ist jedoch nur dann möglich, wenn die betroffenen Meldebehörden untereinander Online und in Echtzeit kommunizieren können. Wegen der oben genannten tatsächlichen Rahmenbedingungen wird das flächendeckend erst mittel- bis langfristig möglich sein, so dass die Projektgruppe diese Vorstellung als Vision bezeichnet.

Damit die Vision von den innovationswilligen bzw. innovationsfähigen Meldebehörden zügig erreicht werden kann, sollte die Umsetzung der Vorschläge nicht erst erfolgen können, wenn alle Meldebehörden in Deutschland die Voraussetzungen erfüllen. Ebenso sollte auf die Finanzkraft der einzelnen Meldebehörden Rücksicht genommen werden.

Als jedoch realistisches Ziel gibt die Projektgruppe folgende

Empfehlung Nr.1:

Die länderübergreifende Kommunikation zwischen den Meldebehörden sollte ab zwei Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden rechtlichen Vorschriften⁴ nur noch mittels elektronischer Datenübertragung erfolgen.

Die Maßgaben, nach denen diese Empfehlung erreicht werden kann, werden im Folgenden behandelt.

4. Die Standards „OSCI-XMeld“ und „OSCI-Transport“

Die Projektgruppe ist davon ausgegangen, dass eine Kommunikation zwischen Meldebehörden mit unterschiedlichen EWO-Verfahren nur dann erfolgreich sein kann, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Inhalt der Meldung, die die empfangende Behörde erreicht, muss von dieser verstanden werden; daraus folgt, dass durch eine Konvention (einen Standard) dieser Meldeinhalt vollständig beschrieben und in einer Sprache abgefasst ist, die auch das fremde System verstehen kann; die Formatierung der Nachricht muss standardisiert sein;
- der Empfänger muss „die Verpackung“ der Meldung öffnen können; er muss über einen vorher vereinbarten Transportweg erreicht werden können;
- der Empfänger muss sichergestellt sehen, dass die Meldung tatsächlich von der absendenden Behörde stammt (Authentizität), sowie, dass die Meldung von Dritten auf dem Transportweg nicht gelesen und nicht verändert wurde.

Die letzteren Bedingungen werden in der Regel durch kryptologische Verfahren sichergestellt. Über Art und Weise von Verpackung und Transport müssen deshalb ebenfalls Standards entwickelt sein. Die Verschlüsselung muss vom Emp-

⁴ 1. Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung -BMeldeDÜV

fänger auch aufgehoben werden können. Auch deshalb müssen für diese Fragen zwischen Absender und Empfänger einheitliche Verfahren vereinbart sein.

- 4.1 Entsprechend dem Auftrag der IMK (vgl. unter 1.2) hat die Projektgruppe überprüft, ob die im Rahmen des [MEDIA@Komm](#) – Projektes⁵ entwickelten Standards „OSCI-XMeld“ und „OSCI-Transport“ die oben genannten Bedingungen erfüllen können. Sie hat zu diesem Zweck die OSCI-Leitstelle⁶, die die entsprechenden Entwicklungsprojekte betreut hat, gebeten, die Projektziele und -inhalte zu beschreiben (vgl. dazu Anlage 2); deren Leiter hat diese der Projektgruppe erläutert.

Die Untersuchungen der Projektgruppe haben Folgendes ergeben:

- 4.1.1 Im Rahmen des Projektes „XMeld“ hat die dafür verantwortliche Projektgruppe etwa 50 Geschäftsprozesse im Meldewesen, darunter auch die im Vordergrund stehenden Prozesse im Zusammenhang mit der Rückmeldung, untersucht und in einer dem Stand der Technik entsprechenden Maschinensprache (XML) beschrieben. Eine ausführliche Dokumentation dazu liegt vor. Diese Beschreibungen liefern einen Standard, der nicht selbst ein im Einwohnerwesen unmittelbar einzusetzendes Produkt ist, sondern der von den Herstellern von EWO-Verfahren in ihre Software eingearbeitet werden muss. Ist das geschehen, können unterschiedliche EWO-Verfahren miteinander kommunizieren, weil sie die ausgetauschten Meldungsinhalte gegenseitig verstehen können.
- 4.1.2 Der Standard „OSCI-Transport“ ist ein standardisiertes Nachrichtenprotokoll, welches die digitale Signatur und die Verschlüsselung von auszutauschenden Meldungen erlaubt. Auch dieses ist herstellerunabhängig wie der XMeld konstruiert, muss allerdings, weil es ebenfalls kein Produkt ist, erst in den EWO-Verfahren implantiert werden.

⁵ vgl. dazu Ziff. 2 der Anlage 2

⁶ siehe Anm. 4

Bezüglich des Standards OSCI-Transport wurden während der Arbeit der Projektgruppe folgende Bedenken geltend gemacht:

- Der Standard habe erhebliche Defizite und Mängel
- er funktioniere nicht
- er müsse weiterentwickelt werden (unklar sei, wer die Kosten trage) sowie
- er sei zu kompliziert und damit auch zu teuer.

Auf einer Konferenz des Städtetages mit Anwendern der Standards und Softwareherstellern am 16.09.2002 konnten diese Bedenken ausgeräumt werden. Es konnten nicht nur keine Mängel aufgezeigt werden, sondern Anwender bestätigten, dass der Standard auch funktionsfähig ist, zumal er angewendet wird. Der „bremer online service“ bietet unter der Adresse <http://www.bremer-online-service.de> insgesamt 100 Online-Dienste an, die OSCI nutzen. Die OSCI-basierten Verfahren Optimahn und Profimahn werden von Amtsgerichten für die Mahnverfahren in insgesamt acht Bundesländern produktiv eingesetzt. Hochschulen und Universitäten in Bremen ermöglichen die Prüfungsanmeldung und weitere Geschäftsvorfälle mittels OSCI. Es wurde auch festgestellt, dass der Standard durchaus in verschiedenen Aufgabenbereichen der öffentlichen Hand mit unterschiedlichen Anforderungen an die Verschlüsselung angewendet werden kann, weil er insoweit skalierbar ist.

Die Ergebnisse dieser Konferenz hat der Vertreter der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, der an der Besprechung teilgenommen hat, der Projektgruppe gegenüber bestätigt.

Inzwischen hat das BSI die Sicherheit von OSCI-Transport 1.2 bewertet und zwar mit positivem Ergebnis. Die ausführliche Sicherheitsbewertung liegt diesem Bericht als Anlage 3 bei.

Empfehlung Nr. 2

Für die länderübergreifende elektronische Kommunikation der Meldebehörden untereinander sind die Standards OSCI-XMeld und OSCI-Transport 1.2 verbindlich vorzuschreiben. Dazu sind die Standards und ihre Dokumentation für jedermann zugänglich zu hinterlegen.

Die Projektgruppe gibt diese Empfehlung aus folgenden Gründen:

- Die Standards sind herstellerneutral und von jedem EWO-Verfahren-Hersteller auch einzubauen;
- sie bieten die Möglichkeit, den Meldeverkehr unter unterschiedlichen EWO-Verfahren reibungslos abzuwickeln;
- OSCI-Transport 1.2 gewährleistet hinreichend die Sicherheit des Kommunikationsverkehrs zwischen den Meldebehörden;
- die Standards sind auf dem Stand der Technik;
- die o.a. Umfrage hat ergeben, dass kein Land gegen die Anwendung dieser Standards Bedenken hat; auch der Deutsche Städtetag vertritt die Auffassung, dass beide Standards so schnell wie möglich verbindlich vorgeschrieben werden sollten, da es außer einer kosten- und zeitaufwendigen Neuentwicklung keine Alternative dazu gäbe.

4.2 Die Projektgruppe hält es für unabdingbar, dass beide Standards unverzüglich weiterentwickelt bzw. für dauernd gepflegt werden müssen.

Im Rahmen des Pilotprojekts XMeld sind bisher zwar 50 Geschäftsprozesse entsprechend beschrieben, es stehen aber noch weitere Bereiche wie die Anmeldung, die Datenübermittlung an andere Behörden nach § 18 und andere Themen an, die standardisiert werden müssen. Andererseits entwickeln sich die Technik der Transporte und die der Verschlüsselung so schnell, dass auch der Standard OSCI-Transport unverzüglich zu pflegen und weiter zu entwickeln ist. Daher

Empfehlung Nr. 3:

Es sind unverzüglich Strukturen zu definieren, die es erlauben beide Standards nachhaltig zu pflegen und weiter zu entwickeln.

Dabei ist zu unterscheiden:

- 4.2.1 Die Standardisierung von Inhalten der Kommunikation zwischen Fachbehörden untereinander ist eine Frage des jeweiligen Fachbereichs. Deshalb sollte, was das Melderecht angeht, auf die in diesem Aufgabenbereich bestehenden Strukturen zurückgegriffen werden. So könnten
- die Pflege von XMeld (Anpassungen an gesetzliche Änderungen, Fehlerbereinigungen u. a.) als Daueraufgabe der Arbeitsgruppe unter Leitung des BMI anvertraut werden, die sich bisher um die Fortentwicklung des einheitlichen Datensatzes für das Meldewesen (DSMeld) gekümmert hat⁷, während
 - für die Erweiterung der Funktionalitäten (Standardisierung weiterer Geschäftsprozesse, der Kommunikation mit anderen Behördenbereichen wie Finanzamt, Kreiswehrrersatzamt, Justiz u. ä.) jeweils abgrenzbare Projekte definiert werden können, denen unter Umständen auch Projektmittel (z. B. für eine Begleitung durch externe Firmen) zugewiesen werden könnten. Auftraggeber dieser Projekte sollte der AK I sein.⁸

⁷ Die Arbeitsgruppe "DSMeld" gibt es eigentlich nicht mehr. Sie war von dem damaligen Unterausschuss "Melde-, Pass- und Ausweiswesen" des AK I der IMK eingerichtet worden, der inzwischen aufgelöst wurde. Damit ist formal auch die AG "DSMeld" untergegangen. Um sie unter Vorsitz des BMI wieder auferstehen zu lassen, bedarf es eines neuen Beschlusses des AK I oder der IMK.

⁸ Für den XMeld hat bereits ein Folgeprojekt (XMeld 1.1) begonnen, das noch im Rahmen des MEDIA@Komm-Projektes abgewickelt und auch finanziert werden kann. Nach Ende dieses Projektes allerdings ist sowohl die weitere Finanzierung der Projektarbeit zu klären, als auch die dafür erforderliche Struktur.

Empfehlung Nr. 4:

Der Standard XMeld sollte durch eine fachlich und technisch qualifizierte Arbeitsgruppe gepflegt werden (z. B. die AG „DSMeld“ unter Leitung des BMI und unter der fachlichen Einbeziehung der OSCI Leitstelle). Für die Erweiterung der Funktionalitäten sollten jeweils abgrenzbare Projekte definiert werden, die vom AK I als Auftraggeber beschlossen werden. Den Projekten sind gegebenenfalls die notwendigen Projektmittel zur Verfügung zu stellen.

- 4.2.2 Der Standard OSCI-Transport ist nicht ein Problem des Meldewesens (er kann für alle Zwecke der öffentlichen Verwaltung in Anspruch genommen werden), sondern ein Stück Infrastruktur der elektronischen Kommunikationstechnik für den öffentlichen Bereich. Die Projektgruppe sieht sich deshalb nicht in der Lage, vorzuschlagen, in welchen Strukturen dieser Standard gepflegt und fortgeschrieben werden kann.

Empfehlung Nr. 5:

Der KoopA-ADV sollte gebeten werden, Vorschläge für nachhaltige Pflege und funktionale Erweiterungen des Standards OSCI-Transport 1.2 zu machen.

- 4.3 Es wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass die OSCI-Standards keine Produkte für das Einwohnermeldeverfahren sind, sondern in die entsprechende Software umgesetzt werden müssen. Dabei kann es technische Probleme geben, die sich nicht nur, wie es häufig der Fall ist, im eigenen Bereich der Behörde auswirken, sondern vor allem die Kommunikationsfähigkeit mit anderen Meldebehörden massiv beeinträchtigen mit der Folge, dass das zeitliche Ziel des § 17 Abs.1 nicht erreicht wird.

Die Projektgruppe hält es deshalb für unerlässlich, dass EWO-Verfahren nicht zum Einsatz kommen, solange die Behauptung des Herstellers, sie seien an die

Standards angepasst, nicht von einer Stelle überprüft wurde. Nur so ist gewährleistet, dass es beim Betrieb der Software zu keinen technischen Problemen kommt.

Empfehlung Nr. 6:

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, für die mit den neuen Standards versehenen EWO-Verfahren ein Zertifizierungsverfahren entwickeln zu lassen und vorzuschreiben⁹.

Entsprechende Tests sind aufwendig und mit hohen Kosten verbunden. Die Projektgruppe ist deshalb der Meinung, dass es den Herstellern von EWO-Verfahren wesentlich erleichtern würde, die Standards ohne großen Aufwand in ihre Software zu integrieren, wenn zumindest hinsichtlich des Standards OSCI-Transport 1.2 eine „Bibliothek“ entwickelt würde. Konkret bedeutet das, dass ein Softwareprodukt mit allgemein benötigten Grundfunktionen für OSCI-Transport entwickelt und in einer Form verteilt wird, die den Herstellern von EWO-Verfahren eine einfache Einbringung in deren EDV-Systeme ermöglicht. Zumindest würde der notwendige Aufwand für einen Test drastisch sinken oder sogar gegen Null gehen.

Empfehlung Nr. 7:

Zu dem Standard OSCI-Transport 1.2 sollte eine Bibliothek programmiert oder angekauft werden, die es den Softwareherstellern (nicht nur von EWO-Verfahren, sondern auch von allen anderen im öffentlichen Bereich verwendeten Programmen) ermöglicht, den Standard ohne großen Aufwand in ihre Software zu implantieren. Ein entsprechender Auftrag sollte dem KoopA-ADV erteilt werden^{10, 11}.

⁹ z.B. in der 1. BMeldDÜV

¹⁰ Dieses Gremium ist bisher keiner Fachministerkonferenz zugeordnet. Wer ihm den Auftrag erteilen kann, ist damit unklar. Die Projektgruppe schlägt vor, die IMK als Auftraggeber fungieren zu lassen.

Die Tauglichkeit von OSCI-Xmeld und von OSCI-Transport wird augenblicklich in einem Großversuch erprobt. Beteiligt sind die Datenzentrale Baden-Württemberg und die Bayer. Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung. Ergebnisse dieses Versuches, der sich auf den Austausch von Rückmeldungen bezieht, werden im Spätherbst 2003 vorliegen. Bisher bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Test negativ ausgehen wird.

Sobald jedoch OSCI-XMeld erweitert oder fortgeschrieben wird, werden neue Tests erforderlich.

Empfehlung Nr. 8:

Die Organisation künftiger Tests von Folgeversionen des XMeld-Standards sollten dem Gremium übertragen werden, das auch für die Pflege dieses Standards zuständig ist (vgl. oben Empfehlung Nr. 4). Die einzelnen Tests sind zu koordinieren, damit Doppelarbeit vermieden wird.

5. Die Organisation des Datenaustausches unter den Meldebehörden

5.1 Grundsätzlich gäbe es drei Modelle für eine solche Kommunikationsstruktur:

5.1.1 Jede Meldebehörde kann über das Netz mit Hilfe der oben genannten Standards mit jeder Meldebehörde elektronisch Daten austauschen.

Dieser Zustand wird wohl nur mittel- bis langfristig erreichbar sein. Für eine nicht absehbare Zahl von Jahren wird es immer noch Meldebehörden geben, die nicht entsprechend technisch ausgestattet sind.

¹¹ Es existiert bereits ein Produkt, das sich dafür eignet, als Tool den Softwareherstellern angeboten zu werden. Erforderlich wäre wohl, diese Bibliothek auszuschreiben. Nachdem die Standards möglichst schnell in die Verfahren eingebracht werden sollen, wären mit den Arbeiten zur Ausschreibung unverzüglich zu beginnen.

In diesem Zusammenhang muss auch geklärt werden, wie die Erreichbarkeit der jeweiligen anderen Meldebehörde gewährleistet werden kann (z. B. wegen unterschiedlicher Dienstzeiten, landesunterschiedliche Feiertage).

Deshalb scheidet für die Projektgruppe ein solches Modell zunächst aus.

- 5.1.2 Eine einzige Stelle (z. B. eine Bundesbehörde) bildet eine Datendrehscheibe. Sie nimmt bundesweit alle Rückmeldungen gleich welcher Form (per Post, per Fax oder elektronisch entgegen, setzt sie elektronisch um und steuert sie dann weiter an den richtigen Adressaten.

Dieses Modell hält die Projektgruppe zu aufwändig herzustellen: für eine solche Stelle müßte erst ein Träger gefunden und per Abkommen bestimmt werden; außerdem können so die strukturellen Besonderheiten in den einzelnen Ländern nicht berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde scheidet auch dieses Modell aus.

- 5.1.3 Die Projektgruppe hält es für den allein gangbaren Weg, die Einrichtung so genannter Clearingstellen in einzelnen Bundesländern vorzusehen, die als Datendrehscheibe fungieren und Medienbrüche organisieren, die aus ökonomischen Gründen und mit Rücksicht auf bestehende technische Infrastrukturen während einer Übergangszeit sinnvoll sind. Das gibt auf der einen Seite jedem Land die Möglichkeit, diese Clearingstelle nach eigenen Vorstellungen und angepasst an die eigene Struktur zu gestalten, auf der anderen Seite ist nur auf diese Art und Weise das oben genannte Ziel erreichbar, den länderübergreifenden Kommunikationsverkehr innerhalb von zwei Jahren zu elektronisieren.

Die Projektgruppe legt Wert darauf, dass die Organisation des Datenaustausches zwischen den Meldebehörden so gelöst werden muss, dass ein fließender Übergang von dem in der Empfehlung Nr. 1 genannten „realistischen Ziel“ hin zur Vision der „interaktiven länderübergreifenden Anmeldung“ möglich ist. Die Projektgruppe ist der Auffassung, dass die unter 6.1.3 genannte Lösung mit Clearingstel-

len einen solchen Übergang ermöglicht.

Empfehlung Nr. 9:

Die Projektgruppe empfiehlt, in den Bundesländern die Einrichtung von Clearingstellen vorzusehen, die in der Lage sind, bei den ankommenden und abgehenden Rückmeldungen über die Landesgrenze hinweg unter Bewältigung von Medienbrüchen den elektronischen Verkehr zu gewährleisten. Hierfür sollten bei Bedarf eine oder mehrere Clearingstellen eingerichtet werden.

Die Projektgruppe hat versucht abzuschätzen, wie lange solche Clearingstellen erforderlich sind. Letztlich lässt sich diese Frage nicht hinreichend konkret beantworten. Wie die o.g. Länderumfrage ergab, bestehen gegen die Einrichtung einer solchen Stelle keine grundsätzlichen Bedenken; allerdings sind in einigen Bundesländern derartige Überlegungen noch nicht diskutiert worden. Die Projektgruppe erwartet aber, dass mittel- bis langfristig die Rationalisierungsvorteile, die ein elektronisch abgewickelter Geschäftsverkehr der Meldebehörden unter Verwendung der OSCI-Standards bringen werden, die Träger der Meldebehörden veranlassen, so schnell wie möglich online-fähig zu werden und sich diesem automatisierten Austausch anzuschließen. Deshalb hält die Projektgruppe es für denkbar, dass eines Tages die Clearingstellen als Organisationseinheiten mit Personal- und Sachmitteln aufgelöst werden können.

5.2 Neben den Clearingstellen, in denen Datenformate umgesetzt werden, wird zusätzlich eine „public key Infrastruktur“ (PKI) mit einem Verzeichnisdienst benötigt. Deren Einrichtung ist aus folgenden Gründen erforderlich:

- Die gegenseitige Authentisierung der Meldebehörden muss gewährleistet sein. Das bedeutet, dass zum Beispiel überprüfbar ist, ob der Absender einer Rückmeldenachricht auch wirklich eine Meldebehörde ist. Solche Nachweise („Zertifikate“) erhält man von einer PKI.

- Die Vertraulichkeit der übermittelten Nachrichten ist sicherzustellen. Man muss den öffentlichen Schlüssel einer Meldebehörde kennen, um zielgerichtet so zu verschlüsseln, dass nur diese Meldebehörde als berechtigter Empfänger Nachrichten dechiffrieren kann. Solche öffentlichen Schlüssel erhält man von einer PKI.
- Eine sendende Meldebehörde ist in der Regel über den Adressaten der Rückmeldung nur auf der fachlichen Ebene informiert: sie kennt den amtlichen Gemeindeschlüssel der zuständigen Fortzugsgemeinde. Dies muss in die technische Erreichbarkeit der Meldebehörde oder der Clearingstelle übersetzt werden, an die man die Daten zu übermitteln hat. Die notwendigen technischen Adressen erhält man von einem Verzeichnisdienst.

Sinnvollerweise werden PKI und Verzeichnisdienst zusammengefasst und gemeinsam aufgebaut und gepflegt. Bei der Konzeption dieser Dienste ist darauf zu achten, dass sowohl das „realistische Ziel“ der elektronischen Datenübertragung binnen zwei Jahren, als auch die Vision der interaktiven länderübergreifenden Anmeldung unterstützt wird.

Empfehlung Nr. 9a:

Die Projektgruppe empfiehlt die Einrichtung einer PKI und eines Verzeichnisdienstes mit dem Ziel, die technische Erreichbarkeit von Meldebehörden und Clearingstellen sicherzustellen, sowie die Authentizität der Kommunikationspartner und die Vertraulichkeit der Datenübermittlung zu gewährleisten¹².

5.3 Die Projektgruppe hat ebenfalls diskutiert, ob der Verkehr der Meldebehörden untereinander (gleichgültig, ob länderübergreifend oder landesintern) über so genannte sichere Netze (Behördennetze, sonstige wide-area-networks (WAN)) er-

¹² Im Rahmen des in Anm. 7 erwähnten Projektes „Xmeld 1.1“ wird eine Vorstudie erstellt, die Aussagen zur Struktur und Organisation einer solchen PKI enthalten wird.

folgen muss oder ob diese Kommunikation auch über das Internet möglich ist. „Sicher“ war hier sowohl im kryptografischen Sinne („authentisch, integer, vertraulich“), als auch im technischen Sinne („zuverlässig, performant, robust“) verstanden. Das BSI hat diese Frage eindeutig im Sinne der letztgenannten Alternative beantwortet, d. h., aufgrund der OSCI-Transport-Standards lässt sich auch eine Nachricht hinreichend sicher über das Internet verschicken. Damit erweist es sich als nicht erforderlich, eine teure IT-Infrastruktur für Verkehr der Meldebehörden untereinander aufzubauen.

5.4 § 17 Abs. 1 schreibt für den Geschäftsprozess „Rückmeldung“ vor, dass die Zugangsmeldebehörde den vollständigen Datensatz erfasst, die Daten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 18 der Wegzugsmeldebehörde übermittelt, diese die Daten auf Widersprüchlichkeiten mit dem Datensatz, den sie selbst gespeichert hat, überprüft und als Rückantwort der Zugangsmeldebehörde gegebenenfalls die Widersprüche sowie zusätzliche Informationen (Ausschluss des Wahlrechts o. ä.) mitteilt. Dieser Geschäftsprozess erscheint aus zwei Gründen überdenkenswert:

- Die Wegzugsmeldebehörde, die daran eigentlich am wenigsten Interesse hat, überprüft, ob der ihr im Wege der Rückmeldung zugeschickte Datensatz mit dem ihren übereinstimmt. Vielmehr hätte vorrangig die Zugangsmeldebehörde das Interesse, dass ihr Melderegister richtig ist, und von daher läge es nahe, dass sie die Datensätze auf Stimmigkeit überprüft;
- Aufgrund der Rechtslage ist die Zugangsmeldebehörde gezwungen, den gesamten Datensatz aufzunehmen, und das, obwohl eine Vielzahl der Angaben bereits im öffentlichen Bereich, nämlich bei der Wegzugsmeldebehörde, vorhanden sind.

Insbesondere aus letzterem Grund hat die Projektgruppe eine Modifizierung des Geschäftsprozesses in folgender Weise diskutiert:

Die Zugangsmeldebehörde nimmt nur einen identifizierenden Teildatensatz des neu Angemeldeten auf, übermittelt diesen der Wegzugsmeldebehörde, die dar-

aufhin die nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 18 genannten Daten des Betroffenen der Zuzugsmeldebehörde überstellt. Sollten sich die (noch nicht aufgenommenen) Datensätze des Anmelders mit dem bei der Wegzugsbehörde gespeicherten Datensatz als kongruent erweisen, so kann die Zuzugsmeldebehörde diesen Datensatz übernehmen, ohne dass der Erfassungsaufwand nochmals anfällt. Berichtigungsmitteilungen zur Rückmeldung, wie sie heute erfolgen, würden entfallen. Ebenso wäre bei mehreren Wohnungen des Betroffenen sichergestellt, dass die Eintragungen zum Wohnungsstatus in allen betroffenen Melderegistern plausibel sind (keine zwei Hauptwohnungen). Hier wären erhebliche Rationalisierungspotentiale zu erschließen.

Zusätzlich ist festzulegen, wie Familienverbände (Ehegatten und minderjährige Kinder) zu übermitteln sind. Dabei ist wichtig, dass der Begriff „Familienverband“ bundeseinheitlich definiert wird. Bei der Übermittlung muss deutlich werden, ob nur ein Familienangehöriger oder der gesamte Familienverband zugezogen ist.

Der BMI hat darauf aufmerksam gemacht, dass eine solche Gestaltung, wenn man landesintern in den Meldegesetzen eine entsprechende Regelung schafft, als Teil der Anmeldung durchaus möglich wäre; im Übrigen lässt ja § 17 Abs. 1 letzter Satz zumindest was die landesinternen Rückmeldungen angeht, eine derartige Gestaltung ohnehin schon zu¹³.

Empfehlung Nr. 10:

Der Geschäftsprozess der Rückmeldung sollte im Sinne der aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten gegebenenfalls neu modelliert werden.

¹³ § 26 Abs.7 schleswig-holsteinisches Meldegesetz ermöglicht es, die bei der Wegzugsmeldebehörde gespeicherten Daten im Wege des automatisierten Abrufs der Zuzugsmeldebehörde zu übermitteln. Das könnte ein Modell für eine Regelung in den Ländergesetzen sein.

6. Die sonstigen Randbedingungen

6.1 Empfehlung Nr. 11:

Die Standards OSCI-XMeld und OSCI-Transport sollten in der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung für die elektronische Übermittlung so schnell wie möglich verbindlich festgeschrieben werden, damit sich die Länder und die Hersteller von EWO-Verfahren darauf einrichten können.

6.2 Die Projektgruppe weist darauf hin, dass mit der Umsetzung des Dritten Änderungsgesetzes zum MRRG durch ein einziges Land alle anderen Länder unter Zugzwang geraten, da dann sofort die Frist für die Rückmeldung auf drei Tage verkürzt wird und damit die technischen und organisatorischen Probleme auftreten, wie sie in diesem Bericht geschildert wurden.

Empfehlung Nr. 12:

Die jeweiligen Landesmeldegesetze sollten vorsehen, dass die Vorschrift über den Wegfall der Abmeldung erst zu dem Zeitpunkt in Kraft tritt, zu dem das letzte (novellierte) Landesmeldegesetz in Kraft gesetzt wird. Alternativ könnte auch schon vorher die Abmeldepflicht entfallen, wenn für eine solche „Vorgriffsregelung“ das Einverständnis aller Länder erreicht wird.

7. Weiteres Vorgehen der Projektgruppe

Auf ihrer nächsten Sitzung am 25./26.11.2002 wird sich die Projektgruppe mit folgenden Fragen zu befassen haben:

- Welcher Sicherheitsstandard soll durch OSCI für das Protokoll festgelegt werden ?
- Wie soll die Authentisierung der Meldung erfolgen ?
- Wie können die Probleme des Datenaustausches mit dem Ausland gelöst werden ?

- Welche Fragen werfen die elektronische Anmeldung und die einfache Melderegisterauskunft auf.

Ein weiterer Teilbericht wird dem AK I zu seiner Frühjahrssitzung 2003 zugehen.

Schirmeyer
Ministerialrat
Leiter der Projektgruppe „Meldewesen“