

Automatisierte Datenübermittlungen im Meldewesen

Sachstandsbericht zur Frühjahrssitzung 2008 des AK I der IMK

Projektgruppe Meldewesen

OSCI Leitstelle

10. März 2008

Gemäß der *Verwaltungsvereinbarung über die Wartung und Pflege des Standards OSCI-XMeld 1.3* vom März 2007 ist die OSCI Leitstelle zunächst bis Ende 2008 mit der nachhaltigen Wartung und Pflege des Standards OSCI XMeld beauftragt. Sie hat entsprechend § 2 Abs. 8 dieser Verwaltungsvereinbarung den AK I durch Vorlage eines mit der *Projektgruppe Meldewesen* abgestimmten Berichtes über den Sachstand zu informieren.

Hiermit wird der erste dieser Sachstandsberichte vorgelegt. Aus organisatorischen Gründen erfolgt diese Vorlage nicht, wie vorgesehen, zur Herbstsitzung 2007, sondern erst zur Frühjahrssitzung 2008.

1. Betrieb des Standards in 2007

1.1. Entwicklung des Standards bis Ende 2006

Mit der Neufassung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) im April 2002 wurde die rechtliche Grundlage für die Vernetzung der ca. 5.400 Meldebehörden in Deutschland geschaffen. Zur technischen Umsetzung des Informationsverbundes zwischen Meldebehörden wurden folgende Maßnahmen ergriffen:

- Bund, Länder und Kommunen haben eine technische Infrastruktur für die sichere Datenübermittlung etabliert. Diese ist durch das Übermittlungsprotokoll OSCI Transport, das federführend vom Bund betriebene Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV), sowie die in vielen Ländern eingerichteten Vermittlungsstellen (Clearingstellen) charakterisiert.
- Mit dem Standard „OSCI XMeld“ wurde eine einheitliche, hersteller- und produktneutrale Schnittstelle für alle DV-Verfahren des Meldewesens entwickelt. Die Entwicklung erfolgte im Rahmen eines Projektes, welches zum 31. Dezember 2006 planmäßig endete.

In einem Grundsatzbeschluss der IMK vom 06. Dezember 2002 (zu TOP 16) wurden beide Standards fixiert:

Die IMK bittet das BMI, die für die länderübergreifende Kommunikation der Meldebehörden untereinander notwendigen Standards OSCI XMeld und OSCI Transport im notwendigen Umfang verbindlich vorzuschreiben und festzulegen, dass keine Software im Einwohnermeldewesen eingesetzt werden darf, die nicht diese Standards implementiert hat.

Diese verbindliche Vorgabe durch das BMI erfolgte in den beiden Meldedaten-Übermittlungsverordnungen des Bundes, in denen OSCI XMeld und OSCI Transport für die länderübergreifende Datenübermittlung im Meldewesen vorgeschrieben wird.

Bei den nachfolgenden Überlegungen zum Sachstand des Einsatzes von OSCI XMeld ist zu beachten, dass dieser Standard aus mehreren, funktional getrennten Komponenten besteht. Die Datenübermittlungen

gen zwischen Meldebehörden („Fortschreibungen“ und „Rückmeldungen“) bilden den Kern des Standards OSCI XMeld. Die verbindliche Vorgabe des BMI bezieht sich auf diesen Kern.

Andere Komponenten, wie etwa die zur elektronischen Melderegisterauskunft, sind zwar im Standard enthalten, sind aber nur bei entsprechender landesrechtlicher Regelung verbindlich; dies ist nicht flächendeckend erfolgt.

1.2. Inbetriebnahme am 1. Januar 2007

Am 1. Januar 2007 endete die Übergangsfrist, innerhalb derer noch andere Formen der Datenübermittlung zulässig waren. Rechtlich wurde an diesem Tag der Informationsverbund mit OSCI XMeld 1.3.1 flächendeckend in Betrieb genommen.

Die Inbetriebnahme verlief im Wesentlichen erfolgreich. Strukturelle Fehler auf dem Gebiet der technischen Infrastruktur bzw. der Standardisierung sind nicht aufgetreten. Probleme traten u. a. bei der Konfiguration der technischen Komponenten, der Pflege der Kommunikationsdaten und der Implementierung auf. Zudem wurde zum Beispiel aufgrund veralteter amtlicher Gemeindegemeinschaften (AGS) in den Melderegistern ein nicht unerheblicher Konsolidierungsaufwand ausgelöst.

1.3. Datenübermittlung an das BZSt ab 1. Juli 2007

Ab dem 1. Juli 2007, also sechs Monate nach dem Rückmeldeverbund, wurde die Datenübermittlung an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) in Betrieb genommen. Auch hier liegen die Standards OSCI XMeld und OSCI Transport zugrunde.

Diese Erweiterung führte in den ersten Wochen zu erheblichen Problemen. Ursache war offenbar eine den Anforderungen nicht entsprechende technische Ausstattung bei dem technischen Dienstleister für das BZSt. Die nicht im Einflussbereich des Meldewesens liegenden Probleme haben insgesamt zu einer zeitlichen Abweichung von der gegenüber den Meldebehörden durch Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen angegebenen Planung geführt. Dies hat u.a. zur Folge, dass die mit dem Vorhaben verbundene qualitative Verbesserung der Melderegister - u. a. Bereinigung von Dubletten - noch nicht erzielt werden konnte. Daneben ist unverändert eine unzureichende Information des Meldewesens festzustellen.

Darüber hinaus waren wichtige organisatorische Fragen erst sehr spät geklärt worden. Dies führte zu einer unangemessen hohen Belastung der Arbeiten in der OSCI XMeld - Expertengruppe, die in 2007 ca. 60 % ihrer Arbeitszeit dem Thema „Datenübermittlung an das BZSt“ widmen musste.

1.4. Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt und Verwaltungsstrukturereform in Schleswig-Holstein

Ebenfalls zum 1. Juli 2007 führte die Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt dazu, dass es erhebliche Veränderungen in den amtlichen Gemeindegemeinschaften dieses Bundeslandes gab. Dies hat insofern Auswirkungen auf die automatisierte Datenübermittlung im Meldewesen, als dass der amtliche Gemeindegemeinschaft die Grundlage der technischen Adressierung der OSCI XMeld Nachrichten bildet.

Die Kreisgebietsreform wurde durch das Einpflegen der Änderungen erfolgreich im DVDV abgebildet. Dennoch sind auch nach der Umstellung in größerem Umfang Nachrichten an die veralteten amtlichen Gemeindegemeinschaften adressiert worden, so dass die bundesweite Umstellung bei den Meldebehörden offenkundig nicht rechtzeitig flächendeckend umgesetzt worden war.

Auch in Schleswig-Holstein hat es im Jahr 2007 diverse Veränderungen in den amtlichen Gemeindegemeinschaften gegeben. Dabei sind fast alle Fallkonstellationen aufgetreten z.B. Aufteilung der amtlichen Gemeindegemeinschaften von amtsangehörigen Gemeinden einer Meldebehörde auf verschiedene andere Meldebehörden. Die dortige Clearingstelle hat die Veränderungen problemlos in das DVDV eingepflegt und im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt keine Eingänge an die veralteten amtlichen Gemeindegemeinschaften festgestellt.

Vor dem Hintergrund der umfassenden Reform in Sachsen-Anhalt ist festzustellen, dass eine flächendeckende Anpassung bei den Meldebehörden nicht stichtagsgenau sichergestellt werden kann und dass die Einträge im DVDV für die veralteten amtlichen Gemeindegemeinschaften von den pflegenden Stellen über

den Stichtag hinaus für einen der Umstellung angemessenen und publizierten Zeitraum aufrecht erhalten werden sollten.

1.5. Releasewechsel zum 1. November 2007

Am 1. November 2007 wurde OSCI XMeld 1.3.2 in Betrieb genommen. Neben funktionalen Veränderungen und Verbesserungen wurden zwei neue Behörden in den Informationsverbund integriert:

- die Datenstelle der Rentenversicherungsträger und
- die Deutsche Post AG (Rentenstelle)

Inhaltliche Probleme im Zusammenhang mit der Umstellung sind nicht bekannt geworden. Allerdings haben offenbar einzelne Meldebehörden ihre Fachverfahren nicht rechtzeitig aktualisiert (analoge Problemstellung zu 1.4). Festzustellen ist insoweit aber auch, dass neben der Umstellung im Meldewesen zum 1. Januar 2007 und zum 1. Juli 2007 zu 1. November 2007 eine dritte kurz aufeinanderfolgende Umstellung zu bewältigen war, die zeitgleich mit den Umstellungen im Einwohnerwesen für den neuen biometrischen Reisepass erfolgte.

1.6. Aufwand und Nutzen

1.6.1. Aufwand

Die Kosten für die Entwicklung des Fachstandards OSCI XMeld betragen insgesamt ca. 1,52 Mio. Euro. Diese Kosten entstanden in der Zeit zwischen September 2003 und Dezember 2006. Sie wurden gemeinschaftlich von Bund und Ländern finanziert.

Die Kosten für die Wartung und Pflege des Standards OSCI XMeld im Jahr 2007 haben rund 455 Tsd. Euro betragen.

Die Gesamtkosten der Umsetzung in den Ländern und Kommunen sind nicht bekannt. In den Ländern wurde der Anschluss an die technische Infrastruktur für die sichere Datenübermittlung über OSCI Transport unterschiedlich betrieben. Einige Bundesländer haben für die Zwecke des Meldedatenverbundes zentrale Strukturen aufgebaut, während andere die dezentrale Organisation beibehalten haben. In Bezug auf die Kosten für den Aufbau einer flächendeckenden, sicheren Infrastruktur auf kommunaler Ebene ist zu berücksichtigen, dass dieser Infrastrukturaufbau nicht meldewesensspezifisch sondern übergreifend zu bewerten ist (Passwesen, Personenstandswesen, Kfz-Wesen, Ausländerwesen, etc.).

Der in den Meldebehörden verursachte Konsolidierungsaufwand zur Ertüchtigung der Melderegister für die elektronische Kommunikation ist ebenso wie der zusätzliche Aufwand bei den Fachverfahrensherstellern nicht belastbar abschätzbar.

1.6.2. Nutzen

In der Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder vom 16. Februar 2005 (Bundesrat Drucksache 110/05) werden die Kosten einer Rückmeldung auf konventionellem Wege, also per Briefpost, mit ca. 2,70 Euro angegeben. Darin sind Sach- und Personalkosten enthalten. Die in der Verordnung angenommenen Einsparungen konnten noch nicht umgesetzt werden. Ausgehend von 10 Mio. Nachrichten im Rückmeldeverfahren ergibt sich bei den laufenden Sachkosten für das Jahr 2007 aber eine Einsparung bei den Portokosten in Höhe von 5,5 Mio. Euro.

Korrespondierend zu dem aus der Konsolidierung folgenden Aufwand steht der fachliche und für die gesamte Verwaltung bedeutsame Nutzwert der erhöhten Datenqualität. Übergreifend sind auch die eröffneten Möglichkeiten der verbesserten Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Meldedaten anzuführen. Die Einführung der Steuer-Identitätsnummer mit der beabsichtigten Ablösung der papiernen Lohnsteuerkarte wäre ohne die Investitionen und Innovationen im Meldewesen kaum realisierbar.

1.7. Zusammenfassung

Im Ergebnis haben sich sowohl das Datenaustauschformat OSCI XMeld, als auch die technische Infrastruktur bewährt.

OSCI XMeld stellt einen allgemein akzeptierten und in der Praxis erprobten Standard in der Datenübermittlung dar. Dessen ungeachtet muss dieses fachliche Datenaustauschformat an sich ändernde Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst werden.

Die flächendeckend etablierte technische Infrastruktur für die sichere Datenübermittlung im E-Government hat ebenfalls ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Diese Infrastruktur konnte, zum Teil unter Nutzung der in Ländern installierten Vermittlungsstellen (Clearingstellen), an bereits vorhandene verwaltungsinterne Netze angeschlossen werden. Seit Januar 2007 sind die Meldebehörden über OSCI Transport erreichbar; damit sind im Meldewesen die Anforderungen an eine sichere Datenübertragung im E-Government gemäß der *Sicherheitsbewertung zur Spezifikation OSCI – Transport 1.2* des BSI vom 30. Juli 2002 grundsätzlich erfüllt¹. Im Sinne der wirtschaftlichen Nutzung von Infrastrukturen sollte eine Verwendung dieser Infrastruktur in anderen Fachbereichen aktiv betrieben werden.

Schwierig gestaltet sich der Umstellungsprozess bei den Meldebehörden in den Fällen der Inbetriebnahme eines neuen Geschäftsprozesses bzw. einer geänderten Fassung des XMeld-Standards oder Änderungen im DVDV. Die Umsetzungsebene muss in dem Gesamtverfahren verstärkt berücksichtigt werden.

2. Pflege und Weiterentwicklung des Standards

2.1. Organisation

In den Jahren 2007 und 2008 wird die Wartung und Pflege des Standards OSCI XMeld zunächst von der OSCI Leitstelle betrieben und organisiert.

2.1.1. Das Betriebskonzept

Mit dem planmäßigen Ende des Entwicklungsprojektes OSCI XMeld zum Ende des Jahres 2006 war der Übergang in den laufenden Betrieb des Standards zu organisieren. Die Projektgruppe Meldewesen und die OSCI Leitstelle haben dafür das OSCI-XMeld Betriebskonzept entwickelt. Dieses wurde zunächst vom AK I, am 7. Dezember 2007 auch von der IMK beschlossen und somit zur verbindlichen Grundlage der Pflege und der Weiterentwicklung von OSCI XMeld gemacht.

Das Hauptanliegen des verabschiedeten Konzeptes besteht darin, die Weiterentwicklung des Fachstandards nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien zu ordnen. Verbindliche Rahmenbedingungen soll allen Beteiligten Planungssicherheit bieten.

So wurde festgelegt, dass Änderungen des Standards OSCI XMeld regelmäßig nur zum 30. April und 31. Oktober eines Jahres vorgenommen werden können. Der Begriff der Änderung ist dabei umfassend definiert (Pflege und Erweiterung). Neun Monate bevor Änderungen produktiv wirksam werden können soll die neue Fassung des Standards herausgegeben worden sein, damit die beteiligten Stellen diese in ihren Produkten technisch umsetzen können. Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen ergibt sich die mittelfristige Terminplanung wie in der Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1. Termine der mittelfristigen Releaseplanung

Release	A	B	C	D	E	F
Bezeichnung	1.3.3					
Wirksam	1. 11. 08	1. 5. .09	1. 11. .09	1. 5. 10	1. 11. 10	1. 5. 11
Herausgabe	30. 1. 08	30. 7. 08	30. 1. 09	30. 7.09	30. 1. 10	30. 7. 10

¹ In den Ländern, in denen Vermittlungsstellen das Format OSCI Transport in ein anderes, landesinternes Format zur Gewährleistung der Anforderungen an die Übertragungssicherheit umwandeln, wird bei einer Gesamtbetrachtung der Sicherheit dieses landesinterne Format mit zu berücksichtigen sein.

Release	A	B	C	D	E	F
Qualitätssicherung	20. 12. 07	30. 6. 08	20. 12. 08	30. 6. 09	20. 12. 09	30. 6. 10
Abschluss inhaltlicher Arbeiten	30. 11. 07	30. 5. 08	30. 11. 08	30. 5. 09	30. 11. 09	30. 5. 10
Beginn der inhaltlichen Arbeit		1. 2. 08	1. 8. 08	1. 2. 09	1. 8. 09	1. 2. 10

Wegen der offenkundigen Auswirkungen auf andere Stellen, die einen Datenaustausch mit dem Meldewesen etablieren oder verändern wollen, wurde das Betriebskonzept vom Vorsitzenden der IMK mit Schreiben vom 20. Dezember 2007 den Vorsitzenden aller anderen Fachministerkonferenzen zur Kenntnis gegeben.

2.1.2. Weiterentwicklung und Umsetzung des Betriebskonzeptes in 2008

Das von der IMK beschlossene Betriebskonzept für den Standard OSCI XMeld in der Fassung vom 28. September 2007 regelt die Prinzipien des Betriebs. Dieses Betriebskonzept wird von der OSCI Leitstelle weiterentwickelt und verfeinert. Die derzeit nur grundsätzlich beschriebenen Abläufe müssen in praktische Arbeitsabläufe und teilweise in Technologien umgesetzt werden. Dies wird in 2008 geschehen.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass derzeit nicht abschließend entschieden ist, welche Stelle ab 2009 für den Betrieb des Standards OSCI XMeld verantwortlich sein wird. Das BMI hat die Absicht erklärt, diese Aufgabe übernehmen zu wollen. Ob dies jedoch in vollem Umfang bereits ab 2009 realistisch ist, wird im Rahmen von Abstimmungen zwischen dem BMI und der OSCI Leitstelle zu klären sein. Aus diesem Grunde betreibt die OSCI Leitstelle die Operationalisierung des Betriebskonzeptes derzeit nur im unbedingt notwendigen Umfang.

Im Rahmen des Betriebskonzeptes wurde die Aufgabe des „Änderungsmanagers“ definiert. Diese Aufgabe wird derzeit durch die OSCI Leitstelle wahrgenommen. Aus den vorliegenden Änderungsanträgen wird gemeinsam mit dem „Änderungsbeirat“ eine Empfehlung für die Releaseplanung entwickelt.

Der Änderungsbeirat hat seine Tätigkeit im Februar 2008 aufgenommen. Er ist nach derzeitigem Stand wie folgt besetzt:

- Das BMI mit drei Vertretern (Referate V II 2 und IT 4 sowie BVA/BIT: Referat BIT 7)
- Die Melderechtsreferenten der Länder mit zwei Vertretern (HH und NRW)
- *Vertreter der kommunalen Spitzengremien (Eine Zusage über die Teilnahme ist noch nicht erfolgt)*
- Die OSCI Leitstelle, Bremen

2.2. Aufgaben im Rahmen der Pflege

In 2007 wurde OSCI XMeld 1.3.3 fertig gestellt (Spalte „A“ in Tabelle 1). Folgende Aspekte bei der Entwicklung dieser Fassung sind zu berichten:

- Das Kapitel zu Fortschreibungen (Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden) wurde erheblich überarbeitet.
- Das Kapitel der Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden der Länder wurde ebenfalls deutlich überarbeitet.
- Es wurde ein neuer Abschnitt zu den zu nutzenden WSDL Vorlagedateien aufgenommen. Damit wird die Beziehung zwischen dem Fachstandard OSCI XMeld und dem Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) präziser beschrieben, als es bisher der Fall war.
- Der Aufwand der Arbeiten zum Thema Datenübermittlung an das BZSt gemäß § 139b AO betrug mehr als 50 % des Gesamtaufwandes. Dies war deutlich höher als geplant. Dieser höhere Aufwand korrespondiert mit der Feststellung der hohen Belastung der Kommunen im Rahmen der nicht störungsfreien Inbetriebnahme der Schnittstelle zum BZSt am 1. Juli 2007 (siehe Abschnitt 1.3).

- Die Planungen sahen vor, mit möglichst geringem Aufwand die Produktionsreife auch im Bereich der Melderegisterauskunft mit länderübergreifender Adresskettenverfolgung („Broker“ - Lösung im Meldewesen) herzustellen. Die Projektgruppe Meldewesen hat hierzu in Ihrem Abschlussbericht der UAG Broker ausgeführt, dass zunächst die landesinterne Adresskettenverfolgung (auf Basis landesrechtlicher Regelungen) als Übergangslösung implementiert werden soll. Ziel sei die länderübergreifende Adresskettenverfolgung mit der rechtlichen Verankerung in dem Bundesmeldegesetz unter Klärung der technischen Vorgaben für eine länderübergreifende Gebührenabrechnung über Broker. Vor diesem Hintergrund sind einige Länderportale entstanden, die gegenwärtig noch nicht untereinander kompatibel sind. Erschwerend kam hinzu, dass der Aufwand der Arbeiten zum Thema Datenübermittlung an das BZSt gemäß § 139b AO deutlich höher als geplant war (s.o.) und damit nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stand, das Thema Broker-Konzept für die einfache Melderegisterauskunft weiter zu verfolgen.

2.3. Erstellung und Nutzung des Testrepository

Gemäß des im Abschnitt 1.1 angeführten Grundsatzbeschlusses der IMK vom 6. Dezember 2002 ist für jede im Meldewesen eingesetzte Software die Implementierung von OSCI XMeld und OSCI Transport verpflichtend. Um die Fachverfahrenshersteller in Bezug auf die Gewährleistung der Interoperabilität ihrer Fachverfahren zu unterstützen wurde das Konzept der bilateralen Feldtests entwickelt.

- Die OSCI Leitstelle entwickelte im Rahmen des OSCI XMeld Projektes eine Vielzahl von fachlich definierten Testfällen. Für jeden Testfall wurden außerdem die fachlich und technisch korrekten OSCI XMeld Nachrichten in Form von Referenznachrichten bereitgestellt.
- Hersteller wurden aufgefordert, vor der Inbetriebnahme einer neuen Fassung von OSCI XMeld mit allen anderen Herstellern im Meldewesen die fachlich definierten Feldtests durchzuführen und so die Interoperabilität zu testen. Im Falle von Problemen sollten die bereitgestellten Referenznachrichten genutzt werden, um festgestellte Fehler zu korrigieren.
- Die Verfahrenshersteller sollten den Status ihrer Tests mit den anderen Herstellern an die OSCI Leitstelle melden. Die OSCI Leitstelle veröffentlichte in regelmäßigen Abständen den aktuellen Status der Tests.
- Die Melderechtsreferenten waren aufgefordert, diesen Statusbericht zu prüfen. So sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei erkennbaren Problemen rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.

Die OSCI Leitstelle hat die Testfälle und Referenznachrichten (in ihrer Gesamtheit als „Testrepository“ bezeichnet) produziert und veröffentlicht. Im Rahmen der Inbetriebnahme zum 1. Januar 2007 wurde dieses Testrepository bestimmungsgemäß genutzt, wenn auch in weit schwächerem Maße als angestrebt. Die vollständige Umsetzung (jeder Hersteller testet mit jedem anderen) war aus Kapazitätsgründen nicht umsetzbar. Es gab jedoch vollständig durchgeführte Testreihen zwischen einigen großen Herstellern. Vor dem Wechsel zum 1. November 2007 wurden dagegen nur wenige bilaterale Tests durchgeführt und erfolgte keine Dokumentation.

Insgesamt haben sich die Erwartungen an das System der Feldtests nicht erfüllt. Dennoch wird das Testrepository weiterhin fortgeschrieben und an neue Fassungen des Standards angepasst. Alle befragten Verfahrenshersteller gaben an, dass die bereitgestellten Referenznachrichten eine unverzichtbare Hilfe für die effiziente Implementierung des Standards in Fachverfahren sei. Darüber hinaus ist die Fortschreibung des Testrepository auch bei der Pflege und Weiterentwicklung von OSCI XMeld als interne Qualitätssicherungsmaßnahme notwendig.

2.4. Kosten

Gemäß der aktuellen Verwaltungsvereinbarung sind für die beiden Jahre 2007 und 2008 Kosten in Höhe von insgesamt ca. 812 Tsd. Euro geplant und als Obergrenze der zugesicherten Refinanzierung festgelegt. Durch eine entsprechende Projektsteuerung wird sichergestellt werden, dass die festgelegte Summe nicht überschritten werden wird.

Für das Jahr 2007 waren in der Planung ca. 456 Tsd. Euro angesetzt. Die tatsächlichen Kosten betragen ca. 484 Tsd. Euro, sie überschreiten den Ansatz mithin um ca. 29 Tsd. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf die Kosten für die Konzeption des OSCI XMeld Betriebskonzeptes zurückzuführen. Die dafür erfor-

derlichen Arbeiten waren bei der Planung der Ausgaben in 2007 / 2008 nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt worden. Das Betriebskonzept hat in der am 6. / 7. Dezember 2007 von der IMK verabschiedete Fassung den Status eines Prinzipienpapiers; es sind somit auch weiterhin Aufwände zu leisten, um das Betriebskonzept im Rahmen des Änderungsmanagements vollständig umsetzbar zu machen.

Für das Jahr 2008 verbleiben Mittel in Höhe von 328 Tsd. Euro. Die gegenüber dem Vorjahr geplante Reduktion der Kosten um ca. 100 Tsd. Euro wird in dem „Bericht über die Wartung und Pflege des Standards OSCI-XMeld in den Jahren 2007 und 2008“, der der aktuellen Verwaltungsvereinbarung für die Wartung und Pflege zu Grunde liegt, wie folgt begründet:

- Die Anzahl der Sitzungen der Expertengruppe wurde von 16 Sitzungen während der Entwicklungsphase (bis Ende 2006) auf 12 in 2007 und 9 in 2008 reduziert, Die Erwartung war, dass nach der Phase der Inbetriebnahme des Standards in 2007 diese Reduktion angemessen sein würde.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass die in 2007 durchgeführten 12 Sitzungen ausreichend waren, die nochmalige Reduktion aber als kritisch bewertet werden muss. Angesichts der zu erledigenden Aufgaben einerseits und der finanziellen Möglichkeiten andererseits werden in 2008 zehn Sitzungen und damit eine mehr als ursprünglich geplant durchgeführt werden.

- Die Sitzungen der Expertengruppe werden durch die OSCI Leitstelle organisiert und moderiert, die fachlichen Ergebnisse führen zu einer Fortschreibung des Fachmodells für den Datenaustausch im Meldewesen. Für die erforderliche Vor- und Nachbereitung der Sitzungen wird bei der Planung der Kosten ein Faktor angesetzt, der während der Entwicklungsphase bis Ende 2006 den Wert 4,5 hatte (für einen Sitzungstag der Expertengruppe werden ca. 4,5 Personentage (PT) auf Seiten der OSCI Leitstelle und externer Dienstleister an Aufwand geplant). Hier war angenommen worden, dass Synergieeffekte zu einer Reduktion auf den Faktor 4,0 PT in 2007 und 3,5 PT in 2008 führen werden. Für 2007 erwies sich die Annahme als zutreffend. Für 2008 wird durch eine entsprechende Deckelung des Budgets sichergestellt, dass der geplante Faktor 3,5 nicht überschritten wird.

Zur Produktion der XML Schemata und der OSCI XMeld Spezifikation aus dem in UML notierten Fachmodell kommt das Produkt „XGenerator“ zum Einsatz. Diese Software war ursprünglich (in der Version 1.0) innerhalb des Projektes OSCI XMeld entwickelt worden. Wegen der fehlenden Übertragbarkeit auf andere XÖV Projektes hat das BMI im Rahmen des Deutschland Online Projektes „Standardisierung“ die Entwicklung der Version 2.0 des XGenerator finanziert, die allen XÖV Projekten unentgeltlich zur Verfügung steht und z. B. im Rahmen von *XAusländer*, *XPersonenstand* und *XJustiz* erfolgreich eingesetzt wird. Im Februar 2008 konnte in OSCI XMeld die Produktionskette auf XGenerator 2.0 erfolgreich abgeschlossen werden. Wir gehen davon aus, dass die nunmehr möglichen Synergieeffekte durch eine einheitliche Technologie in den genannten Projekten dazu beitragen werden, den für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen erforderlichen Aufwand tatsächlich zu reduzieren.

2.4.1. Abschätzung des Mittelbedarfes in den Jahren 2009 und 2010

Die in dem Bericht *Nachhaltige Wartung und Pflege des Standards OSCI XMeld* vom 13. September 2006 angeführte Prognose, dass die Aufwände für die Wartung und Pflege des Standards zukünftig deutlich abnehmen und in absehbarer Zeit nur noch ca. 1,0 VK betragen werden, kann nicht aufrecht erhalten werden. Die in dem Bericht gemachten Annahmen müssen, zumindest mit Blick auf die beiden Jahre 2009 und 2010, wie folgt korrigiert werden:

- a. Die begonnene Operationalisierung des Betriebskonzeptes hat zu einer Releaseplanung geführt, in der Change Requests nach Prioritäten und geplanten Aufwänden bewertet werden. Die Planung für das Jahr 2008 erfolgte auf der Grundlage der maximal zur Verfügung stehenden Kapazitäten der Expertengruppe in diesem Jahr. Es mussten einige der als weniger dringlich erachteten Aufgaben in das Jahr 2009 verschoben werden.

Die Erfahrung seit des letzten Jahres zeigt, dass die Inbetriebnahme weiterer Komponenten des Standards zu weiteren Change Requests und damit zu entsprechenden Aufwänden bei der Wartung und Pflege führen werden. Zu erwarten ist dies unter anderem für die Datenübermittlung an das Bundeszentralregister (Elektronischer Antrag auf ein Führungszeugnis), für landesinterne Datenübermittlungen an Behörden, für den „vorausgefüllten Meldeschein“ oder auch für die Datenübermitt-

lungen der Standesämter an die Meldebehörden. In allen genannten Fällen sind die Geschäftsvorfälle Bestandteil von OSC I XMeld 1.3 und insoweit Gegenstand der Wartung und Pflege.

- b. Unabhängig vom Kernbereich des Standards OSC I XMeld gibt es bei der *technischen Umsetzung* des Standards verschiedentliche Probleme auf.

Sofern kein Fehler des Standards OSC I XMeld zugrunde liegt, sind Umsetzungsprobleme bei einer strengen Auslegung nicht Gegenstand der Pflege des Standards, sie sollten daher die für die Pflege einkalkulierten Ressourcen nicht belasten. Tatsächlich aber ist die Belastung der OSC I XMeld Gremien durch die Behandlung von Umsetzungsproblemen hoch. So wurde im Jahr 2007 ein Anteil von bis zu 60% der Ressourcen im OSC I XMeld Expertengremium durch Diskussionen über die Probleme bei der Umsetzung der Datenübermittlung gemäß § 130 AO durch das BZSt in Anspruch genommen, obwohl zu keiner Zeit ein Fehler am Standard OSC I XMeld vorlag.

Gegenwärtig besteht kein anderes „Forum“, in dem Vertreter der Kommunen, der Fachverfahrenshersteller und der betroffenen Kommunikationspartner Umsetzungsschwierigkeiten analysieren und Lösungswege entwickeln können. Es ist daher zunächst davon auszugehen, dass bei der Planung der nächsten beiden Jahre hierfür ein entsprechender Aufwand einzuplanen ist.

- c. Es gibt neben dem Standard OSC I XMeld mehrere andere XÖV Standards wie zum Beispiel XPersonenstand und XAusländer. Damit entstehen in anderen fachlichen Bereichen (dem Personenstandswesen, dem Ausländerwesen) ebenfalls fachliche Standards, und es ist die Frage zu klären, auf welche Weise der möglichst reibungslose Datenaustausch gewährleistet werden kann.

Zur Lösung dieses Problems werden Vorgehensmodelle, Methoden und wiederverwendbare Objekten (sogenannte Kernkomponenten) im Rahmen des Deutschland Online Projektes Standardisierung entwickelt. Entsprechende Aktivitäten gehen nicht zu Lasten des Budgets der Wartung und Pflege OSC I XMeld. Die *Umsetzung* der entwickelten Methoden und bereitgestellten Kernkomponenten im Standard OSC I XMeld, also die Konkretisierung der generischen Methoden auf die spezifischen Anforderungen des Meldewesens, ist jedoch als Gegenstand der Wartung zu berücksichtigen. Hier deutet sich an, dass der dafür notwendige Aufwand deutlich höher sein könnte als zunächst erwartet. Zunächst bedarf das Konzept der XÖV Kernkomponenten einer intensiven Überprüfung, die den Produktivbetrieb nicht gefährden darf und daher in einer Parallelaktivität durchzuführen sein wird.

Anschließend kann erforderlich werden, Modifikationen am Standard OSC I XMeld vorzunehmen, die nicht durch originäre Anforderungen der Datenübermittlung innerhalb des Meldewesens begründet sind, sondern der Verbesserung der Interoperabilität dienen.

Der Mittelbedarf für die Jahre 2009/2010 ist auf Basis einer detaillierten Planung erst noch zu ermitteln. Angesichts der oben dargestellten Sachlage ist jedoch von einer Größenordnung auszugehen, die der des Jahres 2007 entsprechen wird.

2.5. Zusammenfassung und Bewertung

Das Betriebskonzept für den Standard OSC I XMeld ist eine notwendige Voraussetzung für die koordinierte Fortentwicklung des Standards. Es muss verfeinert und operationalisiert werden, dies wird in 2008 geschehen. In vollem Umfang wird diese Verfeinerung jedoch erst stattfinden können, wenn Klarheit darüber herrscht, welche Organisationseinheit ab 2009 die Aufgabe des Änderungsmanagers übernimmt.

Die neue Fassung 1.3.3 des Fachstandards OSC I XMeld konnte zum vorgesehenen Termin entwickelt und produziert werden. Sie verfügt über weniger Änderungen (s.o. Broker-Konzept zur einfachen Melde-registerrückkunft), als es vorgesehen war. Dies ist zum Teil dem Aufwand für Nacharbeiten rund um die Datenübermittlung an das BZSt geschuldet, der viel höher ausfiel, als es geplant war. Zum Teil wurden jedoch auch die Möglichkeiten der Übernahme von „Lösungen aus der Praxis“ in die Entwicklung des Standards überschätzt.

Der Aufwand für die Wartung und Pflege wurde unterschätzt. Zwar wird der für 2007/2008 vereinbarte Kostenrahmen ausreichen, die Prognose des mit der Zeit abnehmenden Aufwandes kann aber nicht aufrechterhalten werden. Gegenwärtig ist von einem Mittelbedarf in einer Größenordnung wie im Jahre 2007 auszugehen.

Das Testrepository hat sich als sinnvoll bei der Anpassung der Fachverfahren erwiesen. Die Erwartungen eines dokumentierten Interoperabilitätsverfahrens haben sich aber nicht erfüllt.

3. Fachübergreifende Aktivitäten

Die OSCI Leitstelle ist derzeit im Rahmen des Deutschland Online Projektes „Standardisierung“ für die Koordination der Entwicklung von Standards für den automatisierten Datenaustausch im E-Government („XÖV Standards“) zuständig. Sie ist darüber hinaus in wichtigen Projekten (Meldewesen, Ausländerwesen, Personenstandswesen, elektronischer Rechtsverkehr) direkt mit der Entwicklung solcher XÖV-Standards beauftragt.

In diesem letzten Abschnitt des Sachstandsberichtes werden projektübergreifende Aspekte mit Auswirkungen auf das Meldewesen thematisiert.

3.1. Codelisten

Schlüsseltabellen sind ein wichtiges Hilfsmittel zur eindeutigen Benennung und Klassifikation von Daten. Die Einigung von Kommunikationspartnern auf eine vollständige und abschließende Liste der zu übermittelnden Sachverhalte und ihrer Bezeichnung ist ein wesentlicher Beitrag zur Gewährleistung einer hohen Datenqualität. Schlüsseltabellen werden daher seit Langem in der Datenverarbeitung bei der Übermittlung und Speicherung von Daten genutzt. Als Beispiel ist das von dem Statistischen Bundesamt herausgegebene Verzeichnis der „Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüssel“ zu nennen. Es basiert auf dem vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Länderverzeichnis der Staatennamen. Unter Bezug auf dieses Verzeichnis in der aktuellen Fassung kann der Schlüssel 147 als abkürzende Bezeichnung für den Staat *Monaco* genutzt werden. Weil der Schlüssel 147 eindeutig ist, ist die Angabe seiner Bedeutung im Klartext entbehrlich und wird bei der Übermittlung von Schlüsseln im Regelfall unterbleiben. Übermittelt beziehungsweise gespeichert wird der Wert 147. Zur Interpretation dieses Wertes muss die zugrunde liegende Schlüsseltabelle in genau der Fassung, die zum Zeitpunkt der Übermittlung / Speicherung gültig war, hinzugezogen werden.

Im Rahmen des Deutschland Online Projektes „Standardisierung“ (XÖV) werden Lösungen für einen einheitlichen Umgang mit Schlüsseltabellen in allen XÖV-Projekten, so auch OSCI XMeld, erarbeitet. Unter anderem wird im Rahmen des von der *Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung* (KBSt) eingerichteten XÖV-Repository gewährleistet, dass wichtige Codelisten des E-Government zentral und in der jeweils aktuellen Fassung zur Verfügung stehen. Bei der Erstellung soll zur Vermeidung fehleranfälliger und kostenträchtiger Konvertierungserfordernisse soweit möglich auf vorhandene, ggfls. lediglich zu modifizierende, Codelisten zurückgegriffen werden.

3.1.1. Der Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüssel

Im Rahmen der Schaffung einheitlicher Codelisten soll der Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüssel um eine historische Komponente erweitert werden. Staaten, die heute nicht mehr existieren, sind in der aktuellen Fassung des Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüsselverzeichnisses nicht aufgeführt. Es kann aber erforderlich sein, diese historischen Staaten in aktuellen Geschäftsvorfällen zu referenzieren. So wurde im Jahre 2003 die „Bundesrepublik Jugoslawien“ in den Staatenbund „Serbien und Montenegro“ umgewandelt, dann wurde in 2006 für eine Trennung Montenegros von Serbien gestimmt. In dem aktuellen Verzeichnis der Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüssel wird der Staat „Jugoslawien“ daher nicht mehr geführt, so dass es gegenwärtig nicht möglich ist, mittels des Verzeichnisses im technischen Verfahren z.B. darzustellen, dass eine Person im Jahre 1997 in Jugoslawien geboren wurde. Denn ein entsprechender Schlüssel ist wegen der fehlenden historischen Abbildung nicht im aktuellen Verzeichnis vorhanden.

3.1.2. Religionszugehörigkeit

Gegenwärtig bestehen im DSMeld für die Religionszugehörigkeit länderspezifische Schlüssel. Dies führt dazu, dass allein in dem jetzt aufgebauten Informationsverbund des Meldewesens ein hoher Aufwand betrieben werden muss, um bei länderübergreifenden Umzügen zwischen diesen zu konvertieren; andernfalls käme es zu sachlichen nicht begründeten Fehlermeldungen bei Abweichungen des Religionsmerkmals. Der hieraus folgende Bedarf nach einer Vereinheitlichung wird durch das Interesse der Steuerverwaltung ergänzt. Im Meldewesen wurde unter der Federführung von Bayern ein bundeseinheitlicher

Schlüssel abgestimmt, der hinsichtlich der Bedarfe der Steuerverwaltung zwischen der Steuerverwaltung und den Religionsgemeinschaften ergänzend bearbeitet werden muss.

3.2. Technische Darstellung von Namen

3.2.1. Sachstand

Der Name einer Person ist ein Kerndatum, ohne das ein personenorientiertes Verwaltungshandeln kaum vorstellbar ist. Bei der Bearbeitung und Dokumentation von Geschäftsvorfällen mit Personenbezug wird der Name der betroffenen Person direkt oder indirekt erfasst sein. Mangels anderer, übergreifender Ordnungsmerkmale werden Personen regelhaft anhand ihres Namens und ihrer Geburtsangaben sowie gegebenenfalls weiterer Daten identifiziert.

Daher gehört der Name einer Person in allen XÖV-Projekten mit Personenbezug zu den Kerndaten, die in den entsprechenden Registern geführt werden, seien diese nun konventionell oder elektronisch geführt. Bei Datenübermittlungen im Rahmen bereichsübergreifender Prozesse basiert die Identifikation regelmäßig auf dem Namen der Person, zu der Daten übermittelt werden. Vor diesem Hintergrund ist der Name im Rahmen des Projektes Deutschland-Online - Standardisierung - als eine der ersten so genannten Kernkomponenten entwickelt worden. Diese Kernkomponenten sollen den übergreifenden elektronischen Datenaustausch verbessern, indem einzelne Fachobjekte (z.B. Namen oder Anschrift) konkret beschrieben werden und eine einheitliche Verwendung in der Datenübermittlung angestrebt wird.

Auf Vorlage des Projektes Deutschland-Online - Standardisierung - hat der KoopA auf seiner Sitzung am 6. Dezember 2007 u.a. die Kernkomponente für den Bereich des Namens gebilligt und die XöV-Projekte gebeten, die Kernkomponenten auf die Verwendbarkeit zu prüfen. Die Prüfungsergebnisse sollen in das Deutschland-Online Projekt - Standardisierung - zur Überprüfung der Entscheidung gegeben werden.

3.2.2 Problemstellung und Handlung

Vor dem Hintergrund des neuen Projektes XPersonenstand und der personenstandsrechtlichen Beschreibung des Familiennamens sieht die Kernkomponente für den Bereich des Namens vor, dass der Familienname zusammenhängend in einem Feld zu übermitteln ist (unstrukturierte Darstellung).

Dagegen gibt der im Meldewesen geltende „Datensatz für das Meldewesen“ (DSMeld) für die Speicherung und Übermittlung des Familiennamens eine strukturierte Darstellung vor; entsprechend zu dem DSMeld ist die Standardisierung der Datenübermittlungen in dem Standard OSCI XMeld festgelegt. Hiernach sind „Namensbestandteile“ eines Familiennamens (z.B. Freiherr von, Graf, Prinz von etc.) in einem eigenen Feld zu speichern und gemeinsam mit dem Hauptbestandteil zu übermitteln. Diese strukturierte Darstellung des Familiennamens im Meldewesen macht es möglich, dass z. B. der ehemalige Bundeswirtschaftsminister *Otto Friedrich Wilhelm Freiherr von der Wenge Graf Lambsdorff* in Namenslisten, die alphabetisch geführt werden, unter dem Buchstaben „L“ (für *Lambsdorff*) statt unter „F“ (für *Freiherr*) zu finden ist. Zusammengesetzt ergeben Namensbestandteil und Hauptbestandteil den Familiennamen entsprechend der Beschreibung im Personenstandswesen, bei der z. B. ein ehemaliger Adelstitel Teil des Familiennamens (*hier: Freiherr von der Wenge Graf Lambsdorff*) ist. Die Beschreibung des Familiennamens im Meldewesen ist daher nach Zusammensetzung der Namensbestandteile wieder identisch mit dem Personenstandswesen; es handelt sich allein um eine unterschiedliche technische Handhabung.

Damit steht die Kernkomponente für den Bereich des Namens in der vorliegenden Fassung im Widerspruch zu dem in der Praxis etablierten DSMeld und dem Standard OSCI XMeld. Da die Datenübermittlungen aus dem Meldewesen regelmäßig entsprechend der Struktur des DSMeld bzw. OSCI XMeld erfolgen, erstreckt sich die abweichend von den eingerichteten Verfahren neu entwickelte technische Vorgabe auch auf die Vielzahl der unterschiedlichen Empfänger regelmäßiger Übermittlungen von Meldedaten auf Bundes- und ggfls. Landesebene. Mit dem Ziel, die Entscheidungsgrundlage im Rahmen der o.g. Überprüfung um den für die Umsetzbarkeit notwendigen Bereich der Auswirkungen auf Technik und Kosten zu erweitern, wird die Projektgruppe Meldewesen eine entsprechende Abfrage bei den bei der OSCI Leitstelle registrierten Fachverfahrensherstellern durchführen sowie entsprechende Abfragen bei den Empfängern von Meldedaten in Bund und Ländern anregen.

Vor dem Hintergrund, dass identische Namen in den Registern des Melde- und Personenstandswesens sowie weiterer Register der öffentlichen Verwaltung unterschiedlich gespeichert werden, können sowohl Probleme bei der Identifikation von Personen als auch bei der automatisierten Erfassung von Namen in den Registern auftreten. Es bedarf deshalb nach Vorliegen der Ergebnisse aus den genannten Abfragen einer Entscheidung zugunsten einer einheitlichen und verbindlichen Repräsentation des Namens einer Person im Rahmen automatisierter Datenübermittlungen.