

KOORDINIERUNGSSTELLE FÜR IT-STANDARDS (KOSIT)

Bremen

AUTOMATISIERTER DATENAUSTAUSCH MELDEBEHÖRDE / KIRCHE AUF BASIS VON  
XMELD

Projektauftrag

Final vom 27. Mai 2011

## INHALTSVERZEICHNIS

1	<b>Management Summary</b> .....	4
2	<i>Vorwort</i> .....	5
2.1	<i>Hinweise zum Dokument</i> .....	6
3	<b>Ausgangssituation</b> .....	6
4	<b>Ziele und Nutzen</b> .....	8
4.1	<i>Fokus des Projektes</i> .....	8
4.2	<i>Projektziele und Nutzenerwartungen</i> .....	8
5	<b>Aufgabenstellung</b> .....	10
5.1	<i>Fachlicher Vorschlag an den AK I</i> .....	11
5.1.1	<i>Von Meldebehörde an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften</i> .....	11
5.1.2	<i>Von Kirche an Meldebehörde</i> .....	12
5.2	<i>Umsetzungskonzept</i> .....	13
6	<b>Rahmenbedingungen</b> .....	13
6.1	<i>Kritische Erfolgsfaktoren</i> .....	14
7	<b>Durchführung</b> .....	14
7.1	<i>Prinzipien der Projektarbeit</i> .....	14
7.2	<i>Arbeitsweise</i> .....	15
7.3	<i>Vorgehen bei der Durchführung</i> .....	16
7.4	<i>Phasenmodell zur Durchführung</i> .....	16
7.4.1	<i>Projektmanagement</i> .....	18
7.4.2	<i>Qualitätssicherung</i> .....	18
7.4.3	<i>Phasen und Meilensteine im Projekt</i> .....	18
7.4.4	<i>Ergebnisdokumente</i> .....	19
8	<b>Projektorganisation</b> .....	20
8.1	<i>Entscheidungsinstanz</i> .....	21
8.1.1	<i>Aufgaben</i> .....	21
8.1.2	<i>Verantwortung</i> .....	21
8.1.3	<i>Vollmachten</i> .....	21
8.1.4	<i>Entscheidungen</i> .....	22
8.1.5	<i>Besetzung</i> .....	22
8.2	<i>Qualitätssicherungsinstanz</i> .....	22
8.2.1	<i>Aufgabe</i> .....	22
8.2.2	<i>Verantwortung</i> .....	22
8.2.3	<i>Vollmachten</i> .....	22
8.2.4	<i>Entscheidungen</i> .....	22
8.2.5	<i>Besetzung</i> .....	22

8.3	<i>Arbeitsgruppen</i> .....	23
8.3.1	<i>Aufgaben</i> .....	23
8.3.2	<i>Verantwortung</i> .....	23
8.3.3	<i>Vollmachten</i> .....	23
8.3.4	<i>Besetzung</i> .....	24
8.4	<i>Projektleitung</i> .....	25
8.4.1	<i>Aufgabe</i> .....	25
8.4.2	<i>Verantwortung</i> .....	25
8.4.3	<i>Vollmacht</i> .....	25
8.4.4	<i>Besetzung</i> .....	25
9	<b>Aufwand und Zeitbedarf</b> .....	26
9.1	<i>Aufwand im Projekt</i> .....	26
9.2	<i>Betriebsaufwand des Standards XMeld</i> .....	26
9.3	<i>Zeitbedarf und Terminplanung</i> .....	26

# 1 Management Summary

Kommunale Meldebehörden übermitteln Daten an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften auf Basis des § 19 MRRG (resp. Landesmeldegesetze). Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften benötigen die Daten u. a. für ihre Mitgliederverwaltung. Zwar werden die Daten in allen Bundesländern automatisiert übermittelt. Es gibt aber in der Praxis viele Schwierigkeiten, die durch unterschiedliche Schnittstellen auf allen technischen Ebenen, nicht abgestimmte Prozessmodelle und rechtliche Fragestellungen gekennzeichnet sind. Versuche öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften, durch Vorgabe eines Standarddatensatzes die Probleme zu lösen, führen nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Ursache hierfür sind fehlende rechtsverbindliche Regelungen aufgrund derer die Verfahrenshersteller ereignisbezogen eindeutige Vorgaben sowohl für die Form als auch die zu übermittelnden Inhalte erhalten. Ohne diese Voraussetzungen ist eine Einheitlichkeit und Verlässlichkeit der Datenübermittlung nicht zu erreichen. Dies führt schließlich auch zu unnötig hohen Kosten für die Entwicklung, Implementierung und Pflege in den kirchlichen Fachverfahren.

Die Innenministerkonferenz hat die flächendeckende Vernetzung aller kommunalen Meldebehörden auf Basis einheitlicher Schnittstellen verbindlich vorgegeben und zum 1. Januar 2007 in Betrieb genommen. Die einheitliche Schnittstelle wird durch die beiden Standards OSCI-Transport (für Sicherheitsaspekte) und XMeld (Fachstandard des Meldewesens) umgesetzt.

Beide Standards sind etabliert und werden auch bei Datenübermittlungen zu anderen Datenempfängern der Meldebehörden verbindlich eingesetzt. Es ist daher folgerichtig, wenn auch die elektronische Datenübermittlung der Meldebehörden an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften mit Hilfe dieser einheitlichen Schnittstelle erfolgt. Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, die Daten von den Meldebehörden auf elektronischem Wege erhalten, sollten sich daher diesem Vorgehen anschließen und die Datenübermittlung auf die genannten Standards umstellen. Dafür ist es erforderlich, den durch die staatliche Seite definierten, fachlichen Standard XMeld um die Belange der Datenübermittlung zwischen kommunalen Meldebehörden und öffentlichen-rechtlichen Religionsgesellschaften zu erweitern (Teil 1). Zudem ist durch ein Umsetzungskonzept die Umstellung auf die einheitliche Schnittstelle für Meldedaten auf Seiten der evangelischen und der katholischen Kirchen vorzubereiten (Teil 2).

Beides soll durch ein Projekt erarbeitet werden. Dessen Inhalt, Struktur und Umfang wird nachfolgend detailliert beschrieben. Die besondere Herausforderung sehen wir darin, in einem heterogenen Umfeld zu abgestimmten, verbindlichen Lösungen zu kommen.

Wir erwarten durch das Projekt folgende Vorteile:

- Automatisierte Datenübermittlung zwischen kommunalen Meldebehörden und öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften in beiden Richtungen über den Standard XMeld;
- Abgestimmte Verbindlichkeit auf formaler Ebene; weniger Abstimmungsbedarf und Kostenersparnis durch einheitliche Vorgaben bei der Entwicklung und Pflege der kirchlichen und kommunalen MW-Verfahren;
- Verbesserung der Datenqualität; Reduzierung des Datenübermittlungsaufwandes sowie der Datenströme durch weniger Korrekturübermittlungen
- Anschluss an eine eingeführte, einheitliche und abgestimmte Schnittstelle, koordinierte Betreuung, Wartung und Pflege durch die KoSIT; Nutzung bereits bestehender Strukturen zur Steuerung und zur Abnahme;
- Klare Vorgaben zur Gewährleistung der Sicherheit der Datenübermittlung;
- Höhere Verlässlichkeit und mehr Planbarkeit durch verbindliche Vereinbarungen.

Neben fachlichen Fragestellungen sind insbesondere auch rechtlich-organisatorische Voraussetzungen zu schaffen. Hierfür ist eine enge Abstimmung mit den *Melderechtsreferenten der Länder und des Bundes* und dem AK I der IMK zwingend erforderlich. Dies haben wir in der vorgeschlagenen Projektstruktur berücksichtigt. Etwa erforderliche Rechtsgrundlagen müßten geschaffen und anschließend die Erweiterung des Standards beauftragt werden.

Der AK I hat die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT, vormals OSCI-Leitstelle) mit der Pflege und Weiterentwicklung von XMeld betraut. Die Erweiterung von XMeld gemäß der Projektergebnisse bedarf deshalb eines Auftrags des AK I der IMK an die KoSIT unter der Voraussetzung der Finanzierung durch die Bedarfsträger und erforderlichen Rechtsgrundlagen. Der zweite Teil des nachfolgend beschriebenen Projektes, die Entwicklung eines Umsetzungskonzeptes, ist nach derzeitigem Stand hingegen durch die Kirchen zu organisieren und ggf. anderweitig zu beauftragen<sup>1</sup>. Dabei muss die Verbindung zwischen beiden Teilen sichergestellt werden.

Die fachlichen Anforderungen der evangelischen und der katholischen Kirche unterscheiden sich bezüglich der im Projekt zu behandelnden Schnittstelle nicht.

Der geplante Aufwand im Projekt beträgt ca. 1.000 Personentage (PT). Davon entfallen ca. 320 auf die Projektleitung und Systemanalyse/Moderation. Die daraus resultierenden Entwicklungs- und Pflegekosten sind von den Kirchen zu tragen. Mit der Durchführung des Vorhabens ergeben sich mittelfristig Nutzenpotentiale (siehe Abschnitt 4.2).

Ein Projektbeginn kann zum derzeitigen Stand noch nicht terminiert werden, weil noch nicht absehbar ist, wann die Rechtsgrundlagen mit dem Ziel der verbindlichen Vorgabe der beiden Standards für alle regelmäßigen automatisierten Übermittlungen von Meldedaten an die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften geschaffen werden.

## 2 Vorwort

Das vorliegende Dokument wurde im Rahmen von Workshops mit Vertretern aus den Bereichen des staatlichen und des kirchlichen Meldewesens sowie Software-Herstellern der evangelischen und der katholischen Kirche entwickelt. Eine erste Version wurde im Jahr 2006 entwickelt, 2011 wurde die Arbeit wiederaufgenommen und das Dokument fortgeschrieben.

---

<sup>1</sup> Gemäß einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern darf die KoSIT nur von Mitgliedern des IT-Planungsrates und anderen Stellen der Öffentlichen Verwaltung beauftragt werden.

Aus dem Kreis der Workshopteilnehmer wurde ein Autorenteam bestimmt, welches den vorliegenden Projektauftrag erstellt bzw. überarbeitet hat. Die Mitwirkenden waren:

<b>Name</b>	<b>Organisation / Funktion</b>
Christian Binz	Bischöfliches Ordinariat Mainz, EDV Abteilung
Dr. Fabian Büttner	MSI Unternehmensberatung
Dr. Gerhard Eibach	Kirchenamt der EKD, Juristischer Referent für Meldewesen, Datenschutz und Kirchenmitgliedschaft
Max Grabmann	Bischöfliche Finanzkammer Eichstätt, Rechenzentrum
Ingrid Hailmann	Kirchenamt der EKD, Koordinierungsstelle IT / Meldewesen
Stefan Hänel	Bischöfliches Generalvikariat Essen, Abteilungsleiter IT-Koordination / IT-Service
Jessica Heins	Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)
Hans-Georg Hükelheim	Bischöfliches Generalvikariat Essen, Dezernent Dezernat 3 – Kirchengemeinden
Uta Losem	Kommissariat der deutschen Bischöfe Katholisches Büro in Berlin
Hubert Müller	Evang.-Luth. Kirche in Bayern, München Meldewesen, IT-Projektmanagement
Guido Steiner	Ev. Kirche von Westfalen, Bielefeld Meldewesen, IT-Sicherheit

Tabelle 1 - Mitwirkende

## 2.1 Hinweise zum Dokument

Dieses Dokument gibt den Stand der Diskussion vom März 2011 wieder.

Solange ein Status mit dem Vermerk *“Draft”* gekennzeichnet ist, handelt es sich ausschließlich um ein unverbindliches Arbeitspapier der Autoren.

Durch den Status *“Proposal”* wird gekennzeichnet, dass ein Dokument zwischen den Autoren abgestimmt ist, es ist dann ein internes Papier des Projektes. Der Status *“Final”* kennzeichnet das Dokument, nachdem es durch die Auftraggeber verabschiedet wurde. Der Inhalt wird damit endgültig und stellt die verbindliche Arbeitsgrundlage für weitere Projektphasen dar. Über die Verbreitung von Dokumenten im Status *“Final”* entscheiden die Auftraggeber.

## 3 Ausgangssituation

XMeld ist ein standardisiertes Datenaustauschformat für Geschäftsvorfälle des Meldewesens. Es wurde im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) durch die OSCI-Leitstelle (heute KoSIT) erarbeitet. Mittlerweile erfolgt nicht nur der Datenaustausch zwischen den Meldebehörden im Standard XMeld (und OSCI-Transport), sondern etwa auch die Datenübermittlung an das Bundeszentralamt für Steuern, an das Bundesverwaltungsamt, an das Bundeszentralregister und an die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung. Darüber hinaus wird auch die Datenübermittlung an die Zentralen Landesmelderegister (XMeld IT) und der Datenabruf durch die Polizeien in dem standardisierten Datenaustauschformat realisiert. Schließlich sieht der 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vor, dass Automatisierter Datenaustausch Meldebehörde / Kirche auf Basis von OSCI-XMeld 2011-05-27/final

auch die Landesrundfunkanstalten Meldedaten in der standardisierten Datensatzbeschreibung XMeld erhalten sollen, um einen einmaligen Abgleich zum Zwecke der Bestands- und Ersterfassung der Beitragsschuldner zu ermöglichen. Dabei können sie sich auch des entsprechenden Übermittlungsprotokolls OSCI-Transport bedienen. Es ist anerkannt, dass sich durch die Übermittlung der Meldedaten in standardisierter Form der Übermittlungsaufwand reduziert und eine sichere Übertragung gewährleistet ist.

Seit der Einführung des staatlichen Meldewesens erhalten auch die Kirchen Daten aus den Melderegistern. §§ 2 und 19 MRRG (vgl. a. §§ 3 und 33 BMG-E) beschreiben einen melderechtlichen Informationsverbund zwischen Staat und Kirche. Es haben sich auch bei den Kirchen immer schon die gleichen Probleme und Zuordnungsschwierigkeiten gezeigt, wie sie seinerzeit die Meldebehörden untereinander hatten und die zur Einführung des Standards XMeld für den Datenaustausch zwischen den Meldebehörden führten. Rechtliche Unsicherheiten und vor allem verfahrensbedingte Unterschiede bei derzeit zehn nicht genormten Schnittstellen bestimmen die heutige Praxis des Datenaustauschs Meldebehörden – Kirchen und führen zu erheblichen und unnötigen Aufwendungen. Die Pflege der Schnittstellen für die Datenübermittlungen an die Kirchen ist für die kommunalen Softwarehersteller wegen der fehlenden Normung aufwendig. Bisherige Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Datenaustausches (standardisierter Datenaustausch) haben wegen der fehlenden Verbindlichkeit nicht die gewünschten positiven Effekte zeigen können. Die Softwarehersteller konzentrieren sich weitgehend auf die Weiterentwicklung und Pflege des etablierten Standards XMeld. Die nicht genormten Schnittstellen für die Datenübermittlungen an die Kirchen werden demgegenüber nur nachrangig bedient.

Angesichts der Etablierung des standardisierten Datenaustauschformats XMeld, zur Reduzierung des Übermittlungsaufwands und zur Behebung der geschilderten Probleme sehen wir die Notwendigkeit, auch die Kommunikation zwischen Meldebehörden und Kirchen an diesen Standard anzupassen. So wurden auch bereits im XMeld Betriebskonzept (Fassung vom 28. September 2007) sowohl die Erweiterung des Standards um die Datenübermittlungen der Meldebehörden an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften als auch die Erweiterung um die Datenübermittlungen kommunaler Meldebehörden an zentrale Register auf Landesebene (Meld IT) als mögliche Erweiterungspotentiale aufgeführt. Während die letztgenannte Erweiterung bezüglich der Datenübermittlungen an die zentralen Register auf Landesebene mittlerweile realisiert ist, steht die Erweiterung des Standards um die Datenübermittlungen an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften noch aus.

Die auf der staatlichen Seite praktizierte Vorgehensweise bei der Entwicklung des Standards sollte weiter geführt und um kirchliche Belange ergänzt werden. Das erfolgreiche Vorgehen im Betrieb des Standards XMeld basiert im Wesentlichen auf:

- akzeptierten Arbeitsformen
- erprobten Entscheidungswegen
- Homogenität der Ergebnisse

Die Anwendung dieser Vorgehensweise liegt deshalb auch für die Entwicklung und Durchsetzung der kommunalen und der kirchlichen Interessen nahe. Aus diesem Grund ist die Definition des folgenden Projektauftrags in enger Anlehnung an die XMeld-Projektarbeit erfolgt. Da sich die melderechtsspezifischen Aspekte in der katholischen und evangelischen Kirche nicht unterscheiden, ist die Erarbeitung des Projektauftrags kirchlicherseits gemeinschaftlich erfolgt. Die beiden großen Kirchen bemühen sich zudem um eine Einbindung der weiteren öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, die einen regelmäßigen elektronischen Datenaustausch praktizieren.

## 4 Ziele und Nutzen

### 4.1 Fokus des Projektes

Mit dem vorliegenden Projekt sollen

- die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung des XMeld-Standards um die Belange des Datenaustausches zwischen kommunalen Meldebehörden und Kirchen geschaffen,
- die Vorgaben für die Verfahrenshersteller auf staatlicher und kirchlicher Seite definiert,
- die notwendigen Arbeiten zur Einführung und Anwendung des so weiter entwickelten Standards auf staatlicher und kirchlicher Seite geplant werden.

Mit diesem Projekt sind also alle Konzeptionsarbeiten beauftragt, aber die eigentliche Umsetzungsarbeit ist *nicht* Bestandteil dieses Projekts, da diese an unterschiedlichen Stellen erfolgen müssen:

- Die Schaffung etwa erforderlicher Rechtsgrundlagen und die Erweiterung des Standards bei staatlichen Regulierungsstellen (IMK)
- die Anpassung der Software bei den jeweiligen Herstellern
- der Einsatz der Systeme bei den jeweiligen staatlichen und kirchlichen Dienststellen

Insofern erzeugt das Projekt Dokumente, die als Vorgabe für die aufgeführten Aufgaben dienen, und es bereitet die neue Version des XMeld Standards "*schlüssselfertig*" vor.

Es ist nicht das Ziel des Projektes, die internen Prozesse in den beteiligten Organisationseinheiten zu standardisieren. Diese Prozesse werden aber betrachtet und modelliert, sofern dies für die Betrachtung der kollaborativen Prozesse zwischen diesen Organisationseinheiten erforderlich ist.

### 4.2 Projektziele und Nutzenerwartungen

Mit der Realisierung des Projekts verfolgen wir das Ziel, Voraussetzungen zu schaffen für eine einheitliche und effiziente elektronische Kommunikation zwischen Meldebehörden und öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften auf Basis von XMeld. Die mit einer Realisierung erreichbaren Nutzenvorteile sind für beide Seiten erheblich:

#### **Bidirektionale Kommunikation Meldebehörden / Kirche**

Erfolgt die Datenübermittlungen der Meldebehörden an die Kirchen (nach § 19 MRRG, § 33 BMG-E) auf elektronischem Weg, sollte die Verwendung des Standards XMeld verbindlich vorgegeben sein. Zudem sollten auch die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ihrerseits Daten (Taufen, Eintritte - nach § 2 MRRG und den kirchlichen Meldegesetzen für die Meldepflichtigen) an die Meldebehörden über den Standard XMeld liefern, wenn die Übermittlung an die Meldebehörden regelmäßig elektronisch erfolgt. So wäre jedenfalls im Fall des regelmäßigen elektronischen Datenaustauschs für alle Beteiligten verbindlich vorgegeben, welche Daten bei welchen Anlässen mit welchen Informationen und in welcher Form übermittelt werden müssen. Durch die automatisierte Verarbeitung und durch weniger Medienbrüche (keine manuellen Erfassungsschritte mehr auf beiden Seiten) erhielten Meldebehörden und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften dann verlässlichere und aktuellere Daten. Das Entfallen manueller Nachrichten von Kirchen an Meldebehörden führt auf Seiten der Kommunen zudem zu einer erheblichen Kostensparnis, da die ca. 400.000 Kircheintrittsmeldungen pro Jahr nicht mehr manuell erfasst werden müssen. Kirchlicherseits erübrigte sich ein Sammeln von Belegen für den gemeinsamen Versand an die Meldeämter. Mögliche Fehlerquellen würden so auf beiden Seiten vermieden.

### **Abgestimmte Verbindlichkeit auf formaler Ebene; weniger Abstimmungsbedarf und Kostenersparnis durch einheitliche Vorgaben bei der Entwicklung und Pflege der MW-Verfahren**

Die Ergänzung des Standards soll eine eindeutige Definition von (kontextfreier) Syntax und Semantik herstellen. Ziel ist es, dass die ausgetauschten Nachrichten korrekt sein müssen mit der vereinbarten Möglichkeit, Daten zurückzuweisen, wenn sie nicht den formalen Anforderungen genügen. Hierzu wird eine eindeutige Definition der Geschäftsprozesse als auch der Daten erforderlich sein.

Das Hantieren mit unterschiedlichen Datenströmen und deren individuelle Übermittlungspraxis führen zu erheblichen Aufwendungen, die durch verbindliche Standards reduziert werden können. Der Umfang der Kostenreduktion ist von den Ergebnissen der im Projekt durchgeführten ersten Phase (Bestimmung der groben Fachlichkeit) und den dabei erzielbaren Vereinheitlichungen der Prozesse abhängig. In jedem Fall aber führt die Einführung eines einheitlichen Standards zu Hersteller- und Produktunabhängigkeit und somit zu weniger Abstimmungsbedarf und einer Reduktion des Entwicklungs-, und Pflegeaufwandes. Damit einher erfolgt eine Entlastung der kommunalen Ansprechpartner und der verarbeitenden Stellen im laufenden Betrieb.

### **Verbesserung der Datenqualität; Reduzierung des Datenübermittlungsaufwandes sowie der Datenströme durch weniger Korrekturübermittlungen**

Die Standardisierung führt im Ergebnis auch zu einer verbesserten Datenqualität und zu einer Reduzierung des Datenübermittlungsaufwandes. Die kommunalen Ansprechpartner und die verarbeitenden Stellen werden im laufenden Betrieb durch die klaren Vorgaben entlastet. Sie führt auch zu weniger Datenverkehr, da auf häufige Kontrollmitteilungen – wie derzeit – von zum Teil ganzen Beständen verzichtet werden kann.

### **Anschluss an eine eingeführte, einheitliche und abgestimmte Schnittstelle; Koordinierte Betreuung, Wartung und Pflege durch die KoSIT; Nutzung bereits bestehender Strukturen zur Steuerung und zur ordnungsgemäßen Umsetzung durch Abnahme**

Die derzeitige Vielfalt in den Schnittstellen auf staatlicher Seite zeigt sich nicht nur in unterschiedlichen Datenformaten, sondern auch in ganz verschiedenen Prozessmodellen. Anstelle von gegenwärtig zehn Schnittstellen, die von verschiedenen Verfahrensherstellern bedient werden, wäre zukünftig nur eine einheitliche und etablierte Schnittstelle, über die die Bestands- und Änderungsmitteilungen an die öffentlichen Religionsgesellschaften erfolgen, zu definieren und pflegen. Ihre koordinierte Betreuung, Wartung und Pflege könnte durch die KoSIT ebenso verlässlich erfolgen wie die bereits bestehenden Strukturen zur Steuerung und zur Abnahme (also auch mit den XMeld-Beteiligten wie Melderechtsreferenten, Verfahrensherstellern und Datenschützern) genutzt werden könnten.

### **Klare Vorgaben zur Gewährleistung der Sicherheit der Datenübermittlung**

Die öffentliche Verwaltung hat mit der verbindlichen Vorgabe der automatisierten Datenübermittlung im Meldewesen den Aufbau einer flächendeckenden technischen Infrastruktur verbunden, die auch die kommunalen Meldebehörden vollständig umfasst. Durch die Nutzung des Standards OSCI-Transport ist für alle Beteiligten erkennbar vorgegeben, welche Anforderungen bei der Datenübermittlung selbst bezüglich Datenschutz und Datensicherheit bestehen. Sie stellen eine Verbesserung und eine kontinuierliche Fortentwicklung gegenüber den bisherigen Standards dar. Auf individuelle Vereinbarungen kann verzichtet werden. Die Meldebehörden können die Sicherheit der Übermittlung jederzeit garantieren, der Empfang wird verbindlich quittiert. Die Kirchen können auf eine eigene Infrastruktur für die Datenübermittlung (wie Portale für die Abgabe von Daten) verzichten; dies entlastet ebenso die Kommunen, da individuelle Übermittlungen nicht mehr ausgelöst, realisiert und geprüft werden müssen. Das „Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV)“ enthält Einträge für alle elektronisch angebotenen Dienste. Alle deutschen

Meldebehörden implementieren diese abgestimmten Schnittstellen. Mit dem Anschluß an diese Infrastruktur werden damit Synergieeffekte nicht nur auf der Ebene der Fachdatensätze, sondern auch auf der Ebene der technischen Datenübermittlung erzielt.

### Höhere Verlässlichkeit / Mehr Rechtssicherheit

Die verbindliche Vorgabe, welche Daten unter welchen Umständen in welcher Form geliefert werden *müssen*, führt zu einer höheren Verlässlichkeit und zu mehr Rechtssicherheit und Planbarkeit. Derzeit führen mitunter, unterschiedliche Auslegungen zu unterschiedlichen Ergebnissen, was erheblichen weiteren Abstimmungsbedarf erfordert.

## 5 Aufgabenstellung

Durch das Projekt sind zwei Aufgaben zu lösen:

1. Durch den AK I der IMK muss eine Erweiterung des Standards XMeld um die Datenübermittlungen zwischen Kirchen und Meldebehörden beschlossen werden. Voraussetzung dafür ist, dass im Vorfeld eine Abstimmung mit den Melderechtsreferenten von Bund und Ländern erfolgt, damit die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Nur so ist gewährleistet, dass eine verbindliche Erweiterung des Standards erfolgt.

Die formale Entscheidung über die Erweiterung von XMeld obliegt dem AK I der IMK. Das Projekt liefert dazu einen detaillierten *fachlichen* Vorschlag, auf welche Weise der Standard XMeld zu erweitern ist, um die *vollständige* automatisierte Datenübermittlung zwischen Meldebehörden und öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zu gewährleisten.

Dieser Vorschlag ist durch das Projekt fertig auszuarbeiten, so dass er nach einer positiven Entscheidung unmittelbar und ohne zusätzliche projektinterne Aufwände umgesetzt werden kann. Es wird dann eine neue Version des Standards XMeld produziert und von der Koordinierungsstelle für IT-Standards herausgegeben werden. Die Veröffentlichung des Standards XMeld ist an feste Release-Termine (siehe Tabelle 2 - XMeld-Release-Zyklus) gebunden. XMeld-Releases werden maximal zweimal pro Jahr zu festen Terminen veröffentlicht (31.07. und 31.01.). Davor steht die Abnahme durch die Qualitätssicherungsinstanz. 9 Monate später wird das jeweilige Release dann wirksam.

Release	H	I	J	K	L
Wirksam	01.05.2012	01.11.2012	01.05.2013	01.11.2013	01.05.2014
Herausgabe	31.07.2011	31.01.2012	31.07.2012	31.01.2013	31.07.2013
Qualitätssicherung	06.2011	12.2011	06.2012	12.2012	06.2013
Abschluß inhaltlicher Arbeiten	05.2011	11.2011	05.2012	11.2012	05.2013
Beginn der inhaltlichen Arbeit	01.02.2011	01.08.2011	01.02.2012	01.08.2012	01.02.2013

Tabelle 2 - XMeld-Release-Zyklus

Das für Meldebehörden und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften verbindliche Datum der Anwendung des Standards wird vom Bundesministerium des Innern im Rahmen der Bekanntgabe der neuen Version des Standards festgelegt.

2. Es ist ein Umsetzungskonzept zu erarbeiten. Dies ist eine Planung für die geordnete Einführung und Inbetriebnahme der automatisierten Datenübermittlung auf Basis der Standards XMeld und OSCI-Transport.

## 5.1 Fachlicher Vorschlag an den AK I

Der vorhandene Standard XMeld ist um die nachfolgend dargestellten Geschäftsvorfälle der Datenübermittlung zwischen den kommunalen Meldebehörden und den öffentlich - rechtlichen Religionsgesellschaften zu erweitern. *“Erweiterung”* bedeutet dabei:

- Das vorhandene, in UML (Unified Modeling Language) notierte Fachmodell wird um die in den folgenden Abschnitten dargestellten Geschäftsprozesse angereichert. Die Prozesse werden präzise modelliert und in UML notiert (Anwendungsfälle, Aktivitätsdiagramme, Klassendiagramme). Es wird ermittelt, welche Nachrichten erforderlich sind, und *wer* aus *welchem Anlaß* mit *wem* kommuniziert.

Ggfs. ist auch eine Erweiterung des Informationsmodells erforderlich. Dies ist sorgfältig zu prüfen, da aus Änderungen des Informationsmodells erfahrungsgemäß hohe Aufwände resultieren können. Möglicher Änderungsbedarf wird an zwei Stellen gesehen:

- a. Übermittlung von Meldebehörden - internen Ordnungsmerkmalen der Kirchenmitglieder bzw. deren Familienangehörigen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften.
  - b. Aufnahme von Informationsobjekten für ein *“Straßenverzeichnis - Management”* (Straßennamen, Straßenschlüssel, Informationen aus kleinräumigen Bezugssystemen).
- Aus dem erweiterten Fachmodell werden neue XMeld Schemata erstellt, diese enthalten die neu definierten Nachrichten.
  - Aus dem erweiterten Fachmodell wird eine neue Version der XMeld Spezifikation erstellt. Diese enthält ein neues Kapitel *“Automatisierter Datenaustausch Meldebehörden / öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften auf Basis von XMeld”*, in dem die Geschäftsprozesse und die neuen Nachrichten im Detail beschrieben sind.

Für den strukturellen Aufbau der Kapitel gibt es ein Raster, welches sich bewährt hat und auch bei dem neuen Kapitel zur Anwendung kommen wird.

- Das im Projekt XMeld initial erstellte *“Testrepository”* wird um fachlich definierte Testfälle und um zugehörige Referenznachrichten für die Datenübermittlung zwischen kommunalen Meldebehörden und Kirchen erweitert. Dies dient den Verfahrensherstellern — auf kirchlicher und auf staatlicher Seite — dazu, die technische Umsetzung der neuen Version des Standards XMeld in ihren jeweiligen DV-Verfahren durch Interoperabilitätstests vorzubereiten.

Wird die vorgeschlagene Erweiterung akzeptiert, so wird durch die KoSIT eine *“FINAL”* Version des erweiterten Standards produziert und dem Bundesverwaltungsamt (zwecks Archivierung) übergeben.

Die neue Version des Standards und das erweiterte Testrepository werden auf der Internetpräsenz der KoSIT zum unentgeltlichen Download angeboten.

Es existiert bereits eine Definition für einheitliche Datensätze zur Übermittlung der Meldedaten von kommunalen Meldebehörden an die Empfänger auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften (Standard-Datensatz der Kirchen, siehe Abschnitt 3). Diese ist eine Ausgangsbasis für das grobe Fachkonzept.

### 5.1.1 Von Meldebehörde an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Die Datenübermittlung der kommunalen Meldebehörden an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften gemäß § 19 MRRG (§ 33 BMG-E) kann auf folgende Arten erfolgen:

- Als *Änderungsmitteilung* d. h. eine regelmäßige tagesaktuelle Datenübermittlung für die Personen, bei denen im kommunalen Melderegister eine Änderung erfolgt ist, die an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu propagieren ist.
- Als *Bestandsübermittlung* d. h. eine Übermittlung *aller* Kirchenmitglieder und deren Familienangehörigen, die einer anderen oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, im Bedarfsfall (z. B. nach einer Änderung der Rechtsgrundlagen oder nach einem Verfahrenswechsel).
- Als *Melderegisterauskunft für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften im Einzelfall*, d. h. diese haben die Möglichkeit die Daten gemäß § 19 MRRG (§ 33 BMG-E) im Einzelfall automatisiert abzufragen (z. B. zur Klärung eines Sachverhalts). Dabei sind die Familienverhältnisse im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 2 MRRG (§ 33 BMG-E) zu berücksichtigen.

Der Änderungsdienst hat Priorität, es wird aber zumindest auch die Bestandsübermittlung für unverzichtbar erachtet. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen hat sich eine regelmäßige Bestandsübermittlung mindestens alle zwei Jahre als notwendig erwiesen. Das Projekt muss erörtern, inwiefern dies weiterhin notwendig ist, um eine gute Datenqualität zu gewährleisten.

Wesentliche änderungsrelevante Tatbestände, die zu einer Übermittlung im Rahmen einer Änderungsmitteilung führen, sind der Abbildung 1 zu entnehmen.

Grundsätzlich muss es für die kirchlichen Datenempfänger gewährleistet sein, aus den übermittelten Datensätzen das Melderegister für die Kirchen entsprechend den kirchengesetzlichen Vorgaben eindeutig und vollständig aufbauen und pflegen zu können.

Zugang	Abgang	Änderung
Anmeldung Haupt- und Nebenwohnung in der Kommunalgemeinde	Wegzug aus der Gemeinde	Jegliche Änderung von Daten gemäß § 19 Abs. 1 (für Mitglieder von öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften) bzw. § 19 Abs. 2 MRRG (für deren Familienangehörige). (vgl. a. § 33 BMG-E)
	Abmeldung (von Amts wegen)	
Eheschließung/Begründung einer Lebenspartnerschaft	Ehescheidung/Aufhebung der Lebenspartnerschaft	
	<i>“Familienverbands - Entflechtung”</i>	
Mitteilung eines neuen Familienangehörigen	Sterbefall	
Eintritt in die Kirche	Austritt aus der Kirche	
Aufhebung des Widerspruchs gegen die Datenübermittlung	Widerspruch gegen die Datenübermittlung	
	Registerbereinigung	

Abbildung 1 - Anlässe für die Übermittlung von Änderungen in kommunalen Melderegistern

Darüber hinaus sind Informationsobjekte und Nachrichten für ein *“Straßenregistermanagement”* zu modellieren.

### 5.1.2 Von Kirche an Meldebehörde

Die Übermittlung von Nachrichten von öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften an kommunale Meldebehörden erfolgt aus dem Anlaß der Begründung der Kirchenmitgliedschaft (durch *Taufe, Aufnahme, Wiederaufnahme, Übertritt...*).

Dabei ist zu beachten, dass diese Datenübermittlung bei ca. 400.000 Fällen pro Jahr derzeit fast ausschließlich papiergebunden erfolgt. Daher können durch den Übergang zur automatisierten (papierlosen) Datenübermittlung die Prozesskosten erheblich gesenkt werden. Zudem kann durch eine Automatisierung der Datenübermittlung von den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften an die Meldebehörden die Automatisierter Datenaustausch Meldebehörde / Kirche auf Basis von OSCI-XMeld 2011-05-27/final

zeitliche Verzögerung bei der Meldung des Eintritts in die Kirche und der Meldung der Zugehörigkeit zu einer Steuer erhebenden Religionsgesellschaft an das Bundeszentralamt für Steuern (gemäß § 39e Abs. 2 EStG) verringert werden.

## 5.2 Umsetzungskonzept

Der zweite Teil des Projekts besteht in der Konzeption der Umsetzung der Schnittstelle auf Seiten der evangelischen und katholischen Kirchen. Das Umsetzungskonzept muss folgende Inhalte abdecken:

1. Realisierung planen bei allen SW Herstellern (auf Seiten der evangelischen und katholischen Kirche).  
Die im Fachkonzept erarbeiteten Spezifikationen sind in den Systemen der jeweiligen SW-Lieferanten umzusetzen. Für die Überwachung des Realisierungsprozesses (einschließlich Test) sind Controlling-Mechanismen zu entwickeln, die eine abgestimmte Abarbeitung unter Berücksichtigung kirchlicher Einführungsplanung ermöglichen.
2. Abnahme planen  
Mit Definition der abzunehmenden Kriterien und Definition des Vorgehens bei Nicht-Abnahme.
3. Einführungsplanung  
Mit Festlegung zum Vorgehen u. a. bezüglich:
  - Terminplanung;
  - Pilotierung vs. Flächen - Rollout;
  - Abstimmung möglicher Änderungen von Bundes- / Landesmeldegesetzen;
  - Technische Kommunikationsfähigkeit herstellen (Beschaffung von Zertifikaten; Integration in DVDV; OSCI-Transport);
  - Identifikation betroffener Prozesse und Rollen mit den jeweiligen Veränderungen durch die Einführung.
4. Change Management  
Beschreibung des Verfahrens für ein erfolgreiches Change Management in der Betriebsphase unter Berücksichtigung der eingeschränkten Einflussmöglichkeiten der Kirchen. Hierbei ist der Anschluß an das Change Management der staatlichen Seite herzustellen.

## 6 Rahmenbedingungen

Für die Durchführung des Projekts sind die nachfolgend beschriebenen Rahmenbedingungen zu beachten:

1. Die gesetzlichen Vorgaben des Bundes und der Länder sowie die Vereinbarungen mit den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften bilden die Grundlage der Arbeiten im Projekt.
2. Der Standard XMeld bildet die Grundlage der Modellierung. Die Datenübermittlung zwischen kommunalen Meldebehörden und den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften *erweitert* den Standard, die *Änderungen* sind auf das notwendige Minimum zu beschränken.
3. Für die Übermittlung der XMeld Nachrichten schließen sich die Kirchen der Infrastrukturentscheidung der öffentlichen Verwaltung für den Rückmeldeverbund zwischen kommunalen Meldebehörden an.
4. Zur Gewährleistung der Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit (vgl. § 18 Abs. 1a und § 8 Abs. 2 Satz 2 MRRG sowie § 2 Abs. 3 der 1. BMeldDÜV) wird OSCI-Transport vorausgesetzt. In den einschlägigen Rechtsgrundlagen soll daher die automatisierte Datenübermittlung an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften mit einer Formulierung analog § 2 der 1. BMeldDÜV verbindlich vorgegeben werden.

Als Verzeichnisdienst wird das *“Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis”* (DVDV) genutzt. Im Rahmen des Umsetzungskonzeptes ist damit zu berücksichtigen:

- Die Beschaffung von Zertifikaten für die Kommunikationspartner auf Seiten der Kirchen;
  - die Integration dieser Kommunikationspartner in die OSCI-Transport Infrastruktur;
  - die Integration der durch die Erweiterung von XMeld zur Verfügung stehenden neuen elektronischen Services in das DVDV.
5. Die Frage einer ggf. zeitlich begrenzten Beteiligung der Kirchen an den Pflegekosten des Standards XMeld ist noch mit dem AK I der IMK zu vereinbaren.

## 6.1 Kritische Erfolgsfaktoren

Die Erfahrung aus vergleichbaren Aufgabenstellungen hat gezeigt, dass es neben den oben beschriebenen Rahmenbedingungen weitere Faktoren gibt, die wichtige Voraussetzungen für den Erfolg der Projektarbeit sind. Die Überwachung dieser kritischen Erfolgsfaktoren ist eine wichtige Aufgabe des Projektmanagements, um auftretende Probleme frühzeitig in den Projektgremien anzusprechen und zu beseitigen. Nur so kann verhindert werden, dass sie den Projekterfolg gefährden. Wir sehen folgende kritische Erfolgsfaktoren:

1. Es muss gelingen, in den einschlägigen Rechtsgrundlagen verbindlich zu verankern, dass für die regelmäßigen elektronischen Datenübermittlungen an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften der Standard XMeld zu verwenden ist. Dafür ist eine intensive Abstimmung mit den Melderechtsreferenten der Länder und des Bundes notwendig, sowie mit den übrigen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, soweit sie regelmäßige elektronische Datenübermittlungen erhalten, sinnvoll. Also ist darauf zu achten, dass ausschließlich die regelmäßige elektronische Datenübermittlung per XMeld verbindlich vorgeschrieben werden sollte.
2. Einbindung des AK I der IMK als Entscheidungsinstanz für die Erweiterung des Standard XMeld (der AK I ist nicht Entscheidungsinstanz des Gesamtprojekts). Das Projekt erarbeitet einen fachlichen Vorschlag für die Erweiterung von XMeld, diese kann nur vom AK I beschlossen und nur von der KoSIT gegen Refinanzierung umgesetzt werden, insofern ist im Vorfeld eine entsprechende Projektvereinbarung mit dem AK I zu treffen.
3. Gewinnung der erforderlichen Ressourcen von Seiten der kommunalen Verfahrenshersteller und der Meldebehörden trotz der momentan sehr angespannten Lage im Meldewesen in Deutschland.
4. Die Priorisierung der Umsetzung von Erweiterungsanträgen des Standards XMeld erfolgt durch den XMeld Änderungsbeirat. Diese wird dem AK I der IMK zur Entscheidung vorgelegt.
5. Die Bereitstellung der Finanzmittel und die Personalverfügbarkeit sind kirchlicherseits sicherzustellen. Dazu müssen die veranschlagten Kosten geklärt und in Verbindung mit den angestrebten Nutzen den Kostenträgern gegenüber vertretbar sein. Ein Projektcontrolling sollte die Kostenüberwachung einschließen und Möglichkeiten der Steuerung des Finanzmitteleinsatzes vorsehen.

## 7 Durchführung

Dieser Abschnitt beschreibt die Ethik der Zusammenarbeit, die Phasen der Projektdurchführung mit ihren Ergebnissen sowie die Einbindung der Gremien in die Arbeit.

### 7.1 Prinzipien der Projektarbeit

Alle Beteiligten an diesem Vorhaben sollen ihre Zusammenarbeit als einen kreativen Prozess zur Überwindung alter Strukturen und zur Schaffung neuer Konzepte verstehen. Basis einer solchen Projektarbeit ist eine vertrauensvolle und konstruktive Mitarbeit. Die Mitglieder der Entscheidungsinstanz, in der Vertreter aller Beteiligten repräsentiert sind, haben folgende Leitsätze für die Projektkultur entwickelt:

- Wir identifizieren uns mit den Projektzielen
- Der Wille zur Veränderung prägt die Projektarbeit
- Unsere Ziele liegen vor uns, nicht in der Vergangenheit
- Wir haben eine gemeinsame Vertrauensbasis
- Wir kommunizieren zum Erfolg des Projektes
- Verzicht auf die Teilnahme = Zustimmung durch Abwesenheit
- Der Inhalt entscheidet, nicht die Form(alien)
- Der Erfolg der Gruppe ist der Erfolg des Einzelnen
- Der Gedanke ist frei = im *“Draft”* ist jeder Gedanke zulässig
- Konflikte sind sachlich, nicht persönlich
- Jeder akzeptiert die Meinung des Anderen
- Wir arbeiten miteinander, nicht gegeneinander
- Wir diskutieren in den Arbeitsgruppen, nicht außerhalb
- Geht nicht - Gibt's nicht!

## 7.2 Arbeitsweise

Es hat sich im Projekt XMeld eine Arbeitsweise bewährt, die in dem Projekt *“Automatisierter Datenaustausch Meldebehörde / Kirche auf Basis von XMeld”* fortgesetzt werden wird:

- Die Sitzungen der Arbeitsgruppe werden als moderierte, zweitägige Workshops durchgeführt. Die Projektleitung erstellt Sitzungsprotokolle. Abgestimmte Ergebnisse werden direkt in das Fachmodell eingearbeitet.  
Die Teilnahme von Vertretern der Kommunen sowie der Fachverfahrenshersteller für das Einwohnermeldewesen an den Arbeitsgruppen ist unverzichtbar. Die Erstattung der Reisekosten und Spesen wurde in der Aufwandskalkulation berücksichtigt, da ansonsten diese Teilnahme insbesondere für Vertreter der Meldebehörden gefährdet ist.
- Für die Qualitätssicherung werden je nach Bedarf ein- oder zweitägige, moderierte Veranstaltungen durchgeführt. In Einzelfällen können Entscheidungen auch in Umlaufbeschlüssen herbeigeführt werden. Die Projektleitung stellt die zu prüfenden Unterlagen zusammen und leitet sie der Qualitätssicherungsinstanz rechtzeitig zu. Sie erstellt Ergebnisprotokolle. Im Rahmen des Betriebskonzepts von XMeld findet vor der Herausgabe einer XMeld-Version regelmäßig eine Sitzung der XMeld-Qualitätssicherungsinstanz statt, auf der die Änderungen der neuen Version abgesichert werden. Diese ist grundsätzlich von der hier beschriebenen Qualitätssicherungsinstanz zu unterscheiden. Die XMeld-Qualitätssicherungsinstanz ist im Rahmen des Betriebskonzepts von XMeld vor der Herausgabe des Standards zu befassen und ist kein zu besetzendes Gremium des hier beschriebenen Gesamtprojektes.
- In vorherigen Projekten wurden gute Erfahrungen damit gemacht, ein regelmäßiges Treffen (Jour Fixe) der Projektleitung und der Entscheidungsträger der Beteiligten (staatliche und kirchliche Seite) durchzuführen, um diese regelmäßig über den Projektfortschritt zu unterrichten und frühzeitig auf sich abzeichnende Probleme hinzuweisen. Entsprechende regelmäßige Treffen werden auch für das aktuelle Vorhaben empfohlen.
- Die KoSIT erstellt vorbereitende Unterlagen für die Sitzungen des AK I der IMK, sie vertritt die Anliegen des Projektes in diesem Gremium. Sie wird dabei durch Vertreter der Kirchen unterstützt.

### 7.3 Vorgehen bei der Durchführung

Das Gesamtprojekt wird mit einem „Kick-off“ gestartet, bei dem alle Projektbeteiligten zusammenkommen und letzte Fragestellungen zur Durchführung geklärt werden (Termine, Orte, etc.). Die eingesetzten Arbeitsgruppen erarbeiten danach die beauftragten Konzepte. Nach Abschluß in der Arbeitsgruppe werden die Ergebnisse der Projektleitung übergeben.

*Vor dem „Kick-off“ müssen die grundsätzlichen Entscheidungen zur Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen und zur Erweiterung des Standards XMeld getroffen sein.*

Die Qualitätssicherung der Ergebnisse findet durch entsprechende Gremien statt. Grundsätzlich sind die Gremien nach Bedarf zu besetzen. Nach Verabschiedung in der Qualitätssicherungsinstanz werden die Dokumente dem Auftraggeber übergeben. Nach der Verabschiedung in der Entscheidungsinstanz wird die Arbeitsgruppe für die bearbeitete Aufgabe entlastet, und die nächste Phase kann beginnen (bzw. das Projekt ist beendet). Die Qualitätssicherung der Erweiterung des Standards XMeld findet abschließend auf der fest etablierten Qualitätssicherungsinstanz zu XMeld statt und stellt den letzten Schritt vor der Übergabe an den AK I dar, dem die Entscheidung über XMeld obliegt.

### 7.4 Phasenmodell zur Durchführung

Zur besseren formalen und inhaltlichen Beherrschung wird das Projekt in Phasen durchgeführt. Dabei werden jeweils zu den Meilensteinen am Ende einer Phase die Phasenergebnisse der Qualitätssicherungs- und Entscheidungsinstanz vorgelegt. Diese nehmen die Qualitätssicherung vor bzw. entscheiden über das weitere Vorgehen im Projekt.

Die Elemente des Phasenmodells (siehe Abbildung 2 - Phasenmodell zur Durchführung) stellen eine konsistente und transparente Projektarbeit sicher. So wird eine hohe Verfahrenssicherheit erreicht, die durch inhaltliche und formale Steuerungsfähigkeit des Projektes gekennzeichnet ist.

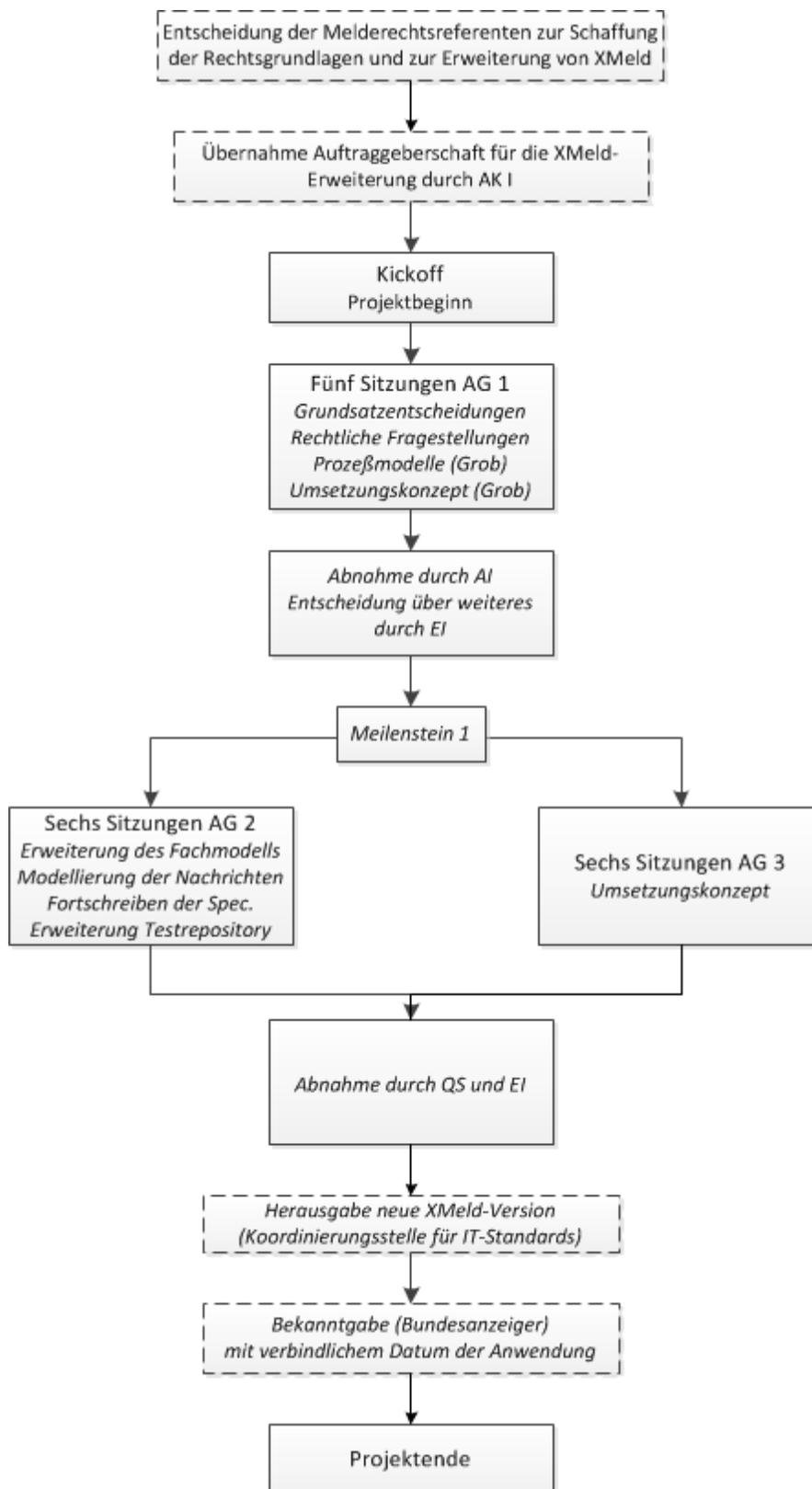


Abbildung 2 - Phasenmodell zur Durchführung

### 7.4.1 Projektmanagement

Zum Projektmanagement tragen alle Gremien des Projektes im Rahmen ihrer Aufgaben bei. Die Projektleitung überwacht und steuert den auftragsgemäßen Ablauf des Projektes auf der Basis des Projektauftrages.

### 7.4.2 Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung wird im Rahmen der Projektorganisation durch die Qualitätssicherungsinstanz wahrgenommen. Der Projektauftrag bildet dazu die verbindliche Grundlage.

### 7.4.3 Phasen und Meilensteine im Projekt

Meilensteine markieren das Ende einer Projektphase. Hier werden Entscheidungen durch die Abstimm- und Entscheidungsinstanz gefällt. Dazu werden die Ergebnisse der bisherigen Projektarbeit von der Arbeitsgruppe der Qualitätssicherungsinstanz zur fachlichen Abstimmung vorgelegt. Daran schließt sich die Verabschiedung durch die Entscheidungsinstanz an. Durch sie werden Arbeitsgruppen und Auftragnehmer für diesen Teil des Projektes entlastet. Die Arbeitsergebnisse bilden damit die verbindliche Grundlage für die weitere Projektarbeit.

#### 7.4.3.1 Entscheidung über den Projektstart

Das Projekt kann nur zustande kommen, wenn der AK I deutlich gemacht hat, dass auch die staatliche Seite die Projektziele unterstützt, mitträgt und ihre Umsetzung betreiben wird. Insbesondere muss die Bereitschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen zwecks verbindlicher Vorgabe der Standards bestehen.

#### 7.4.3.2 Grobes Konzept (Phase 1)

In der ersten Projektphase werden die Rahmenbedingungen festgelegt, auf deren Grundlage die weitere Arbeit erfolgen wird:

1. Gemeinsames Verständnis über den Projektauftrag herstellen, detaillierte Einführung in den vorhandenen Standard XMeld in der jeweils gültigen Fassung;
2. Klärung des Umgehens mit den vorhandenen, verfahrensspezifischen Datensätzen zur Übermittlung von den Meldebehörden an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften.
3. Klärung zum grundsätzlichen Vorgehen bei Identifikationsprozessen:
  - Betroffene und Familienangehörige in den Registern der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften bei Datenübermittlung gemäß § 19 MRRG (§ 33 BMG-E);
  - Betroffene in den kommunalen Melderegistern bei den Datenübermittlungen von den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften;
4. Anwendungsfälle und grobe Prozessmodelle ausarbeiten für
  - Datenübermittlung gemäß § 19 MRRG (§ 33 BMG-E) (Bestand und Änderung);
  - Datenübermittlungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften an kommunale Meldebehörden;
  - Umgang mit Straßenregister-Management klären (Auswirkungen auf Informationsmodell und bestehende Nachrichten)
5. Die groben Fragen der Umsetzung (siehe Abschnitt 5.2) werden erörtert.

Zum Ende der Phase liegt eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen im Projekt vor. Diese wird qualitätsgesichert (Qualitätssicherungsinstanz) und dem Auftraggeber sowie dem AK I der IMK mit der Bitte um Zustimmung vorgelegt. Sofern ein Änderungsbedarf an Rechtsgrundlagen herausgearbeitet worden ist, wird der AK I der IMK gebeten, diesen zu initiieren.

#### 7.4.3.3 Umsetzung im Standard (Phase 2)

In der zweiten Projektphase der AG 1 werden die auf grober Ebene getroffenen Entscheidungen im Standard XMeld umgesetzt:

1. Verfeinerung der Prozessmodelle;
2. Identifikation der benötigten Nachrichten;
3. Definition neuer Datentypen und Nachrichten;
4. Festlegung fachlicher Definitionen für Testfälle führt zur Erweiterung des Testrepository;
5. Produktion der neuen Version des Standards XMeld im Status "proposal" (und vorbereitet für die endgültige "FINAL" Fassung),
6. Produktion von Referenznachrichten für Tests.

#### 7.4.3.4 Umsetzungskonzept (Phase 2)

Zur Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes ist eine Phase mit folgenden Aufgaben vorgesehen:

1. Erarbeitung eines zwischen kommunalen Meldebehörden und Kirchen abgestimmten Konzeptes zur Einführung der automatisierten Datenübermittlung. Zu berücksichtigen sind:
  - Abhängigkeiten von den ggfs. notwendigen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen;
  - zeitliche Vorgaben zur technischen Umsetzung der neuen XMeld Version in den DV-Verfahren sowohl auf kommunaler Seite, wie auch bei den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften;
  - Einbindung der Kommunikationspartner auf Seiten der Kirchen in die OSCI-Transport Infrastruktur und DVDV.
2. Abstimmung des *Change Management* Verfahrens

#### 7.4.4 Ergebnisdokumente

Die Ergebnisse von Projektphasen und Meilensteinen werden in Protokollen festgehalten. Nach der Verabschiedung wird das jeweilige Dokument in die Projektdokumentation eingebracht.

Durch das Projekt werden folgende öffentliche Ergebnisse erstellt:

1. Eine neue Fassung der XMeld Spezifikation;
2. eine neue Fassung der XMeld Schemata;
3. eine neue Fassung des XMeld Testrepository mit Referenznachrichten für die Testfälle der Datenübermittlung zwischen kommunalen Meldebehörden und den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften.
4. Web-Service-Beschreibungen für das DVDV (WSDL-Dateien)

Diese Ergebnisse werden — den Regularien des Standards XMeld entsprechend — nach ihrer Abnahme auf der öffentlichen Internetpräsenz der KoSIT zum unentgeltlichen Download zur Verfügung gestellt.

Außerdem wird ein eigenständiges Dokument "*Umsetzungskonzept*" für den Gebrauch durch den Auftraggeber erstellt, welches unter Umständen nicht öffentlich sein wird.

Die Aufgaben erfordern unterschiedliche Qualifikationen, so dass beide in unterschiedlichen Arbeitspaketen und Besetzungen durchgeführt werden (siehe Abschnitt 5.1 bzw. Abschnitt 5.2). Auch die Rollenverteilung in beiden Arbeitspaketen ist unterschiedlich. Die sich ergebende Besetzung ist im Abschnitt 8 dargestellt.

Aufgabe	Auftraggeber	externe Dienstleister
Fachwissen zur eigenen Organisation	X	
Organisations-Know-How		X
Kirchliches Fachwissen	X	
Fachwissen zum methodischen Vorgehen im Projekt		X
Steuerung und Moderation		X
Fachwissen zu den Themen Führung, Delegation, Kommunikation		X
Dokumentationsstandards und Erstellen der Ergebnisdokumentation		X
Wartung und Pflege des XMeld Fachmodells		X
Fachwissen zur Erstellung und Nutzung von XML		X
Fachwissen zur technischen Infrastruktur der staatlichen Seite (OSCI-Transport, DVDV, Zertifikate ...)		X
Produktion der neuen Version des Standards ("schlüsselfertig" für kommunale Spitzengremien und BMI)		X
Kommunikation mit AK I	X	X
Kommunikation mit den Melderechtsreferenten der Länder und des Bundes	X	(X)
Kommunikation katholische / evangelische Kirche	X	
Kommunikation mit anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften	X	
Sicherstellung des Informationsflusses	X	
Wille zur konstruktiven gemeinschaftlichen Arbeit	X	X
Grundsätzliche Konzeptfähigkeit	X	
Durchsetzung der erarbeiteten Konzepte	X	
"Motor" der Veränderung	X	

Abbildung 3 - Rollen im Projekt

## 8 Projektorganisation

Ziel der Projektorganisation ist es, einen geordneten, zielführenden Ablauf der Projektarbeit sicherzustellen. Dazu werden *außerhalb der Linienorganisation* spezielle Gremien gebildet, die eindeutig definierte Aufgaben, Verantwortung und Vollmachten haben:

1. Die inhaltliche Arbeit an den Projektthemen findet in den *Arbeitsgruppen* statt, wo Fachleute ihren Sachverstand für die Entwicklung der besten Lösungen einbringen.
2. Abgestimmte Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden in der Qualitätssicherungsinstanz durch die jeweils umsetzungsverantwortlichen Führungskräfte einer Qualitätssicherung im Sinne des Projektauftrages unterzogen.

3. Die Auftraggeber bilden die Entscheidungsinstanz des Projektes. Sie beschließen über die Verwendung der Projektergebnisse und fällen damit die strategisch-wirtschaftlichen Entscheidungen.

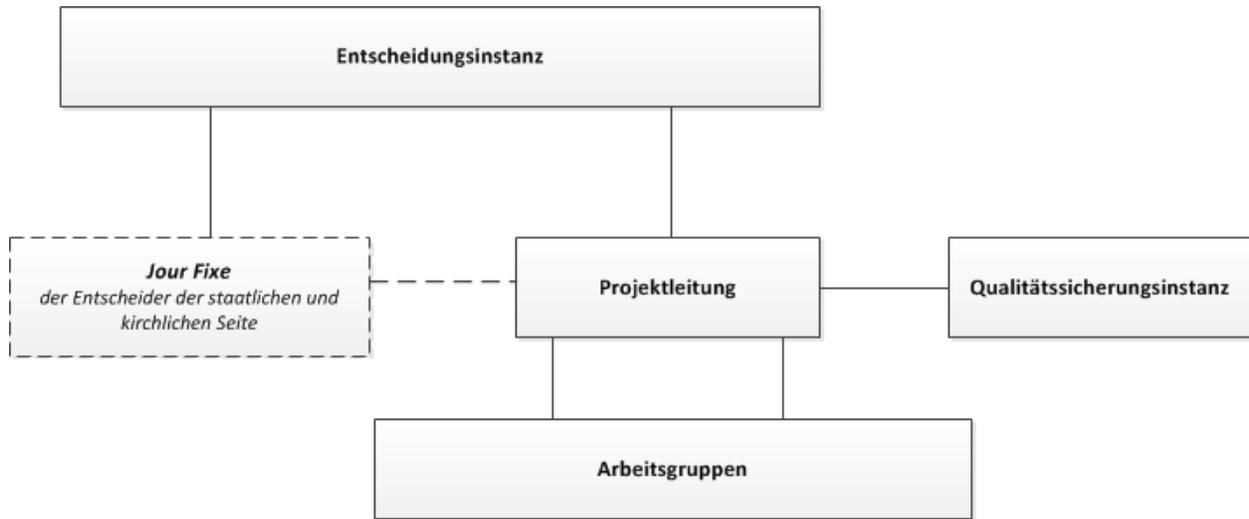


Abbildung 4 – Schematische Darstellung Projektgremien

Die Projektgremien stehen in festgelegten Beziehungen zueinander. Nachfolgend werden sie mit ihren Aufgaben, Verantwortungen und Vollmachten erläutert.

Hinweis: der „Jour Fixe“ der Entscheider der staatlichen und kirchlichen Seiten ist kein festes Gremium der Projektorganisation, hat sich aber als effektive Form der dauerhaften Abstimmung der betroffenen Entscheider in anderen XMeld-Erweiterungsprojekten erwiesen.

## 8.1 Entscheidungsinstanz

### 8.1.1 Aufgaben

1. Entscheidung über Prioritäten und Ressourcenzuteilung
2. Entscheidungen anlässlich der Meilensteinsitzungen
3. Unterstützung der Projektleitung im Konfliktfall
4. Abnahme der Arbeitsgruppenergebnisse und damit Entlastung der Arbeitsgruppen
5. Teilnahme an den Sitzungen des eigenen Gremiums, sonst *“Zustimmung durch Abwesenheit”*
6. Treffen verbindlicher Entscheidungen

### 8.1.2 Verantwortung

1. Optimale Nutzung der Ressourcen (Personal, Anlagen, Finanzmittel)
2. Erreichen der Projektziele
3. Prioritätensetzung zwischen Linien- und Projektmanagementinteressen

### 8.1.3 Vollmachten

1. Auftragserteilung an die Projektleitung
2. Genehmigung der Ergebnisdokumente
3. Freigabe bzw. Stoppen der weiteren Arbeit auf den Meilensteinsitzungen
4. Zielgerichtete Einflussnahme auf das Linienmanagement

#### 8.1.4 Entscheidungen

Entscheidungen werden einstimmig getroffen. Die Entscheidungsinstanz kann auf eigenen Beschluss weitere Personen (z. B. Vertreter der Arbeitsgruppen, deren Arbeit Gegenstand der Diskussion ist) zu ihren Sitzungen hinzuziehen.

#### 8.1.5 Besetzung

1. Für die EKD: Vertreter des Kirchenamtes, aber noch zu klären
2. Vertreter des VDD, aber noch zu klären
3. (Ein Mandat der übrigen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ist erforderlich).
4. Für die Projektleitung: (berichtend und ohne Stimmrecht):...

### 8.2 Qualitätssicherungsinstanz

#### 8.2.1 Aufgabe

1. Überprüfung der Arbeitsgruppenergebnisse anhand der Zielsetzungen des Projektauftrages
2. Prüfung der Arbeitsgruppenergebnisse auf Umsetzbarkeit
3. Erteilung fachspezifischer Auskünfte an Arbeitsgruppen
4. Treffen verbindlicher Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip
5. Gegenteilige Meinungen können bei Bedarf protokolliert werden
6. Teilnahme an den Sitzungen des eigenen Gremiums, sonst *“Zustimmung durch Abwesenheit”*

#### 8.2.2 Verantwortung

1. Tragbarkeit der Ergebnisse in fachlicher Hinsicht

#### 8.2.3 Vollmachten

1. Anregung der Arbeitsgruppe zur Nachbearbeitung bei fachlichen Mängeln oder Zweifeln
2. Einbringung eigener, konstruktiver Alternativvorschläge in die Entscheidungsinstanz
3. Hinzuziehen von fachlichen Rates bei Bedarf

#### 8.2.4 Entscheidungen

Entscheidungen der Qualitätssicherungsinstanz werden mit einfacher Mehrheit getroffen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppen und die Projektleitung haben in der Qualitätssicherungsinstanz kein Stimmrecht. Im Falle einer gleichzeitigen Mitgliedschaft in der Qualitätssicherungsinstanz sowie in einer Arbeitsgruppe ruht das Stimmrecht der betroffenen Person bei Abstimmungen zu den Ergebnissen der eigenen Arbeitsgruppe.

#### 8.2.5 Besetzung

Die Qualitätssicherungsinstanz wirkt im Projekt in zweierlei Hinsicht:

1. Sie dient der Einbindung aller umsetzungsverantwortlichen Führungskräfte im Umfeld des Projektes. Frühzeitige Information und Möglichkeit zur Mitwirkung sichern die Loyalität zu den Ergebnissen.
2. Die Mitglieder haben eine Multiplikator-Funktion. Sie sollten die Projektidee positiv in die Linienorganisation tragen können.

Konflikte, ob sie nun auf unterschiedlichen Führungsvorstellungen, strategischen Schwerpunkten oder persönlichen Vorlieben beruhen, sollten in der Qualitätssicherungsinstanz ausgetragen werden. Sie können dort gut beherrscht und konstruktiv genutzt werden. Und: Ein offenes Feuer ist leichter zu löschen. Die Vermeidung eines Konfliktes ist daher kein Grund, eine Person, die aufgrund ihrer Funktion diesem Gremium angehören sollte, daraus auszuschließen. Ganz im Gegenteil.

Die Mitglieder der Qualitätssicherungsinstanz werden von der Entscheidungsinstanz berufen.

Mitglieder der Qualitätssicherungsinstanz, die durch dieses Projekt einberufen werden, sind:

1. Melderechtsverantwortliche der Kirchen. Zunächst EKD und VDD. Die Beteiligung anderer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften wäre, soweit erforderlich, sinnvoll.
2. Verfahrenshersteller der Software auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften,
3. Ein Vertreter des Datenschutzes auf kirchlicher Seite,
4. Ein Vertreter des Datenschutzes auf staatlicher Seite

**Hinweis:** Im Rahmen von Wartung und Pflege des XMeld-Standards existiert bereits eine Qualitätssicherungsinstanz für den Fachstandard, die vor der Herausgabe des Standards die fachliche Abnahme vornimmt.

## **8.3 Arbeitsgruppen**

### 8.3.1 Aufgaben

1. Auftragsgemäße Bearbeitung der beauftragten Projektaktivitäten
2. Einholung der erforderlichen Informationen
3. Meldung verzögernder Ereignisse an die Projektleitung
4. Ergebnispräsentation der Phasenergebnisse vor der Qualitätssicherungsinstanz durch entsprechend beauftragte Gruppenmitglieder
5. Aktive Mitarbeit an den gestellten Aufgaben
6. Teilnahme an den Sitzungen des eigenen Gremiums, sonst *“Zustimmung durch Abwesenheit”*

### 8.3.2 Verantwortung

1. Fortschritt der vereinbarten Aktivitäten
2. Einhaltung vereinbarter Termine und Aufwendungen
3. Selbst auf dem aktuellen Informationsstand sein
4. Informationsweitergabe innerhalb des Projektes

### 8.3.3 Vollmachten

1. Mitbestimmungsrecht bzgl. der fachlich abgeleiteten Aktivitäten
2. direkter Zugang zu den Informationsträgern der Projekt- und Linienorganisation

### 8.3.4 Besetzung

Die Besetzung der Arbeitsgruppen wird durch die Entscheidungsinstanz auf Vorschlag der Projektleitung vollzogen.

Name	Organisation / Abteilung	Hinweis
	Vertreter der Kommunen (2)	
	SW Hersteller Kommunalverfahren (4)	
	Vertreter der Kirchen (4 für Phase 1 und 6 - 8 für Phase 2)	
	Vertreter der Melderechtsreferenten	Wegen der diversen juristischen Fragestellungen
	Vertreter XMeld-Betreiber (KoSIT)	Grad der Mitwirkung wird geklärt, wenn die Rahmenbedingungen des Projektes bekannt sind.
		Moderation/Projektleitung

Abbildung 5 - Mitglieder der Arbeitsgruppe 1 (Grobes Konzept)

Name	Organisation / Abteilung	Hinweis
	Vertreter der Kommunen (2)	
	SW Hersteller Kommunalverfahren (4)	
	Vertreter der Kirchen (4 für Phase 1 und 6 - 8 für Phase 2)	
	Vertreter der Melderechtsreferenten	Wegen der diversen juristischen Fragestellungen
	Vertreter XMeld-Betreiber (KoSIT)	
		Moderation/Projektleitung

Abbildung 6 - Mitglieder der Arbeitsgruppe 2 (Fachkonzept)

Name	Organisation / Abteilung	Hinweis
	Vertreter der Kommunen (1)	
	SW Hersteller Kommunalverfahren (2)	
	Vertreter der Kirchen (2)	
	SW Hersteller kirchl. Fachverfahren (4)	
	Vertreter XMeld-Betreiber (KoSIT)	Grad der Mitwirkung wird geklärt, wenn die Rahmenbedingungen des Projektes bekannt sind.
		Moderation/Projektleitung

Abbildung 7 - Mitglieder der Arbeitsgruppe 3 (Umsetzungskonzept)

Die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter übernehmen eine tragende Rolle in der Projektarbeit. Sie müssen daher neben ihren Fachkenntnissen auch die Voraussetzungen zur konzeptionellen Arbeit mitbringen. Hierzu gehören:

1. die Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit,
  2. die aktive Beteiligung an der Projektarbeit,
  3. die Fähigkeit zu konzeptionellem Denken,
  4. ggf. die Fähigkeit zur Präsentation von Ergebnissen,
- und der Wille zur Einführung und Durchsetzung der Konzepte.

## 8.4 Projektleitung

### 8.4.1 Aufgabe

1. Bildung der Arbeitsgruppen in Absprache mit der Entscheidungsinstanz
2. Informationseinholung und –weitergabe
3. Wirtschaftlicher Umgang mit den Ressourcen
4. Zusammenfassung und Kontrolle der Projektergebnisse; ggf. Abweichungsanalysen für Qualität, Termine, Kosten
5. Vorbereitung von Entscheidungen
6. Störungen melden

### 8.4.2 Verantwortung

1. Planmäßiger Ablauf des Projektes
2. Termingerechte Vorlage auftragsgemäßer Ergebnisse
3. Effektive Gestaltung der Projektarbeit
4. Ordnungsgemäße Projektdokumentation

### 8.4.3 Vollmacht

1. Mitsprache bei der Bestimmung von Arbeitsgruppenmitgliedern
2. Vorschlags- und Gestaltungsrecht
3. Sachmittel und Personalkapazitäten von den Fachbereichen fordern
4. Direkter Zugang zu den Informationsträgern
5. Zu den Phasenübergängen Entscheidungen von dem Entscheidergremium anfordern
6. Arbeitsgruppen anweisen, Präsentationsunterlagen anfertigen

### 8.4.4 Besetzung

Zwar arbeitet die Projektleitung kaum inhaltlich am Projekt, doch ist ihre Rolle für das Gelingen kaum zu überschätzen. Als

1. Informationszentrale für alle Mitwirkenden
2. Schlichter bei Konflikten mit der Linienorganisation
3. Antreiber der Arbeitsgruppen
4. Moderator der Sitzungen der Qualitätssicherungsinstanz

wird eine Persönlichkeit gebraucht, die sowohl leise Töne als auch Theaterdonner beherrscht und erkennt, wann was einzusetzen ist.

Als Ansprechpartner auch der Entscheidungsinstanz muss die Projektleitung weiter in der Lage sein, in angemessener Form zu präsentieren und auch zu beraten.

Die Anerkennung der Projektleitung durch Linien- und Projektorganisation ist eine wichtige Größe für ihre Erfolgsfähigkeit. Das "übliche" Projektmanagement-Know-how kann dagegen am ehesten substituiert werden.

## **9 Aufwand und Zeitbedarf**

### **9.1 Aufwand im Projekt**

Der Gesamtaufwand im Projekt beträgt ca. 1.000 PT, davon entfallen ca. 30% auf die Projektleitung, Moderation und Systemanalyse.

### **9.2 Betriebsaufwand des Standards XMeld**

Der AK I der IMK legt bei den Vorgaben für ein Konzept zur nachhaltigen Wartung und Pflege des Standards XMeld Wert auf eine *verursachergerechte Aufteilung der Kosten*. Das Betriebskonzept XMeld sieht vor, dass 15 % der aus der Erweiterung des Standards XMeld resultierenden Entwicklungskosten als jährlicher Betriebsaufwand zu veranschlagen sind.

### **9.3 Zeitbedarf und Terminplanung**

Angesichts der Belastung der kommunalen Softwareanbieter und der Mitarbeiter aus kommunalen Meldebehörden durch die Umstellung sind möglicherweise die Sitzungen nur im monatlichen Rhythmus realistisch. Ab Projektbeginn ist daher mit mindestens einem Jahr Entwicklungszeit zu rechnen (entsprechend zwei Release-Zyklen von XMeld). Nach Veröffentlichung von XMeld zu einem der oben aufgeführten Release-Termine vergehen danach weitere neun Monate bis zur Wirksamkeit des Releases. Der früheste Zeitpunkt, zu dem eine Datenübermittlung auf Grundlage von XMeld stattfinden kann, ist demnach zwei Jahre nach Projektbeginn.