

KOORDINIERUNGSSTELLE FÜR IT-STANDARDS

Bremen

PFLEGE DES STANDARD OSCI-XMELD IN 2011

Planung anstehender Aufgaben

Fassung vom 28. September 2011

1 Wartung und Pflege des Standard

Auf der Sitzung des Änderungsbeirates zu XMeld am 02.09.2011 wurde der Umsetzung der geplanten Arbeiten bis Ende 2011 zugestimmt. Die Arbeitsplanung umfasst die in den folgenden Abschnitten beschriebenen Thematiken:

1.1 Umsetzung der Anforderungen des Bundesmeldegesetzes

In 2012 ist geplant den Fokus der Arbeiten am Standard XMeld auf die Umsetzung des Bundesmeldegesetzes zu richten. Das Expertengremium rechnet mit einer Vielzahl neuer Nachrichten, die in den Standard eingearbeitet werden. Die Umsetzung des Bundesmeldegesetzes wird den Schwerpunkt der Arbeiten in 2012 / 2013 bilden.

1.2 XInneres Anschrift

Eine Übernahme der Anschrift aus XInneres in XMeld ist geplant, sofern diese vom AK I für das Meldewesen festgelegt wird. Die im Meldewesen verwendete Anschrift weicht bisher jedoch bzgl. der Adressierungszusätze, von der in XInneres erstellten Anschrift ab. Die AG DSMeld wurde deshalb gebeten, das Feld für die Adressierungszusätze aus dem DSMeld zu streichen. Eine Änderung der Anschrift in XMeld soll erfolgen, wenn der DSMeld angepasst wurde.

1.3 Konsolidierung der Schlüsseltabellen

Die Planung in XMeld sieht vor, dass "belastbare" Versionen von Schlüsseltabellen zunehmend im XRepository im Format Genericode zur Verfügung gestellt werden sollen. Innerhalb von XMeld soll dann auf die entsprechenden Stellen im XRepository verwiesen werden.

1.4 Fachliche Konsolidierung

Statt basierend auf einzelnen Änderungsanträgen Detailverbesserungen am Standard vorzunehmen, ist geplant eine Konsolidierung des gesamten Standards zu beginnen. Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Prozessen werden besonders bei der Rückmeldung, der Fortschreibung sowie der Onlineanmeldung gesehen. Zudem soll eine neue Strukturierung des Spezifikationsdokumentes zu einer Verbesserung der Lesbarkeit führen.

1.5 Inbetriebnahme zu XMeld-Release 1.6.1 (Wirksamkeit 01. Mai 2011)

Das maschinelle Anfrageverfahren des Bundeszentralamtes für Steuern, welches zur Erfragung der Steueridentifikationsnummer des Ehegatten dient, wurde im Mai dieses Jahres in Betrieb genommen. Nach Behebung eines Fehlers bei der Umsetzung im BZSt, konnten erste Fallzahlen erhoben werden, wie oft das Anfrageverfahren von den Meldebehörden genutzt wird. Nach Aussage des BZSt sind mit Stand von Anfang September 1,5 Millionen Anfragen an das BZSt und gleich viele Antworten an die Meldebehörden eingegangen. Das BZSt schätzt, dass ca. 70 - 80 % der Anfragen auch zu einer erfolgreichen Übermittlung der Steueridentifikationsnummer des Ehegatten führen konnte. Ein genaueres Bild wird es voraussichtlich nach Versand der Benachrichtigungsschreiben durch die Finanzverwaltung an den Bürger über die in der ELStAM-Datenbank gespeicherten Daten geben.

1.6 Inbetriebnahme zu XMeld-Release 1.7 (Wirksamkeit 01. November 2011)

1.6.1 Partnerrückmeldung

Die Datenübermittlungen bei Ehegatten oder Lebenspartnern ohne gemeinsame Wohnung (die sogenannte Partnerrückmeldung) werden zum 1.11.2011 beginnen. Diese umfassen einen initialen Abgleich der für Ehegatten und Lebenspartner gespeicherten Daten, sowie den Regelbetrieb, in dem Änderungen an diesen Daten zwischen den Meldebehörden ausgetauscht werden.

Zur Unterstützung der Mitarbeiter in den Meldebehörden wurden im Expertengremium XMeld Umsetzungshinweise zu der Partnerrückmeldung erarbeitet und über die Innenministerien der Länder an die Meldebehörden verteilt.

1.6.2 Polizeierweiterung

In 2010 wurden Nachrichten für Auskunftersuchen durch die Polizei entwickelt. Diese Nachrichten werden zum 1. November 2011 produktiv und können von der Polizei in den Ländern für Auskünfte aus den Melderegistern genutzt werden.

Derzeit gibt es keine Kenntnis, in welchen Bundesländern die Nachrichten ab November 2011 genutzt werden sollen. Die Kommission für Architekturen und Standards (KAS) aus dem Bereich des AK II wird auf seiner Sitzung im November den Stand der Umsetzung ermitteln.

2 Erweiterungen

2.1 Datenübermittlung an die Landesrundfunkanstalten

Mit dem Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Verträge erfolgt ein Wechsel von der Gebührenfinanzierung zur Beitragsfinanzierung der öffentlich rechtlichen Landesrundfunkanstalten. Im privaten Bereich entsteht eine Beitragspflicht für jede Wohnung. Die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) übernimmt den Einzug der Beiträge für die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten. Für diese Aufgabe ist geplant, dass die Meldebehörden zu einem Stichtag Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige öffentlich rechtliche Landesrundfunkanstalt bzw. deren Verwaltungsgemeinschaft übermitteln. Zusätzlich zu der einmaligen Übermittlung ausgewählter Daten von volljährigen Personen übermitteln die Meldebehörden auf Basis landesrechtlicher Regelungen regelmäßig im Falle der Anmeldung, Abmeldung und des Todes ausgewählte Daten.

Die beiden vorgenannten Datenübermittlungen an die öffentlich rechtlichen Landesrundfunkanstalten erfolgen zentral durch Übermittlung der Daten von Meldebehörden an die GEZ.

Die Erweiterung des Standards XMeld um die einmalige Bestandslieferung sowie die regelmäßige Mitteilung von Änderungen erfolgt in gemeinsamen Sitzungen mit Vertretern der GEZ bis Ende 2011. Die Ergebnisse fließen in die Version des Standards ein, die Ende Januar 2012 veröffentlicht werden soll.

Die Bestandslieferung erfolgt voraussichtlich in vier Teillieferungen, verteilt über zwei Jahre ab dem 03.03.2013. Die GEZ erstellt hierzu ein Lieferkonzept, welches den Innenministerien der Länder vorgelegt werden soll. Rechtliche und organisatorische Fragestellungen, die im Umsetzungsprojekt aufgefallen sind, werden von Vertretern der Innenministerien der Länder und des Bundes, der Rundfunkreferenten der Länder, der GEZ mit Unterstützung der KoSIT parallel zur Umsetzung besprochen.

2.2 Datenübermittlung an die Wehrverwaltung

Mit dem Aussetzen der Wehrpflicht entfällt außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls die regelmäßige Datenübermittlung von den Melderegistern an die Wehrverwaltung im Rahmen der Wehreffassung und zum Zweck der Wehrüberwachung. Statt dessen wurde eine neue Datenübermittlung eingeführt, mit der der Bundeswehr Daten zum Versand von Informationsmaterial über Tätigkeiten in den Streitkräften zur Verfügung gestellt werden. Dazu sieht das Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 Änderungen des Wehrpflichtgesetzes und der 2. BMeldDÜV vor.

Der Standard XMeld wird um die Nachrichten zur Datenübermittlung an die Wehrverwaltung entsprechend der Änderung der 2. BMeldDÜV erweitert. Die bisher im Standard enthaltene Nachricht zur Wehrüberwachung, die nicht produktiv ist, bleibt im Standard als nicht-produktive Nachricht enthalten. Die Erarbeitung der neuen Nachrichten erfolgt in 2011.

Ab 1. November 2012 werden die neuen OSCI-XMeld-Nachrichten für die regelmäßige Datenübermittlung zur Verfügung stehen. Die Wehrverwaltung wird die neue Nachricht ab 2013 nutzen.

2.3 geplante Arbeiten in 2012

2.3.1 Statistik

Die Regelungen der §§ 4 und 5 des Bevölkerungsstatistik Gesetzes (BevStatG) zur Datenübermittlung von den Meldebehörden an die statistischen Landesämter sollen mit XMeld umgesetzt werden. Die Erarbeitung dieser Nachrichten ist für 2012 geplant. Die Erweiterung von XMeld wird dann zum November 2013 produktiv. Voraussetzung hierzu ist die Umsetzung der laufenden Rechtsänderungen zum BMG und BevStatG.

Ein besonderes Problem stellen bisher Korrektur- und Berichtigungsmittelungen von den Meldebehörden an die statistischen Ämter dar, da diese Mittelungen für die statistischen Ämter keinen Personenbezug enthalten dürfen. Für die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit Berichtigungen und Korrekturen wurden in ersten Überlegungen zu einer XMeld-Erweiterung für Nachrichten nach dem BevStatG bereichsspezifische Identifikatoren angeregt, über die die Meldebehörde Korrekturen an übermittelten Daten vornehmen kann, ohne personenbezogene Identifikationsdaten zu übermitteln.

Das Bundesmeldegesetz, das derzeit im Entwurf vorliegt, bietet mit dem dort vorgesehenen Ordnungsmerkmal einen guten Ansatz, um das Problem der Korrekturen und Berichtigungen zu lösen. Im neuen § 4 heißt es: „... (2) Ordnungsmerkmale dürfen im Rahmen von Datenübermittlungen an öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden. Der Empfänger der Daten darf die Ordnungsmerkmale nur im Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde verwenden, eine Weiterübermittlung ist ausgeschlossen. Soweit Ordnungsmerkmale nach Absatz 1 Satz 2 personenbezogene Daten enthalten, dürfen sie nur übermittelt werden, wenn dem Empfänger auch die im Ordnungsmerkmal enthaltenen personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen. ...“

Für die anstehende XMeld-Erweiterung wird von der Verfügbarkeit eines für die Statistik nutzbaren Ordnungsmerkmals ausgegangen.

Der Projektauftrag mit dem Statistischen Bundesamt befindet sich in der Abstimmung. Nach verbindlicher Definition des Projektauftrages und Klärung der Finanzierung ist geplant, den AK I im Umlaufverfahren um Zustimmung zur Erweiterung von XMeld um Nachrichten nach dem BevStatG zu bitten.

3 Weitere Planungen

Die Standardisierung der Datenübermittlung gemäß 2.BMeldDÜV ist im Wesentlichen abgeschlossen. Nach Abschluss der Arbeiten an der Datenübermittlung an die Wehrverwaltung (voraussichtlich XMeld Version 1.8) wird in diesem Bereich nur die Datenübermittlung an das Krafftahrtbundesamt außerhalb von XMeld erfolgen.

Neben den obligatorischen Wartungsarbeiten an den bestehenden Datenübermittlungsprozessen bestehen damit noch die folgenden drei Handlungsfelder für die Fortentwicklung des Standards XMeld:

3.1 Standardübergreifende Interoperabilität in der Innenverwaltung herstellen

Die Bestrebungen der Innenverwaltung im Rahmen der PG Standard (zukünftig begleitet von den Arbeiten der AG XInneres) gemeinsame Datentypen, Schlüssel Tabellen und Prozesse abzustimmen und zu erarbeiten, müssen durch das Expertengremium XMeld unterstützt werden. Darüber hinaus müssen die gemeinsamen Ergebnisse im Standard XMeld angewendet werden.

3.2 Standardisierung landesinterner Datenübermittlungen

Um auch für die landesinternen Datenübermittlungen eine bundeseinheitliche Standardisierung erreichen zu können, muss von allen Beteiligten eine Harmonisierung der landesrechtlichen Regelungen angestrebt werden. Dieser Prozess sollte durch das Expertengremium XMeld begleitet und nach Abschluss umgesetzt werden. Beispiele sind hier Datenübermittlungen an die Krebsregister, die Landesrundfunkanstalten und im Kontext des Kindeswohls.

3.3 Elektronifizierung von Verwaltungsprozessen in der Kommunikation Behörde/Behörde und Bürger/Behörde

Der Großteil der regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörde wird inzwischen über XMeld und OSCI-Transport abgewickelt. Viele Anlass bezogene Datenübermittlungen zwischen Behörden und Meldebehörden (insbesondere die Behördenauskunft) und die Kommunikation zwischen Bürger und Meldebehörden (insbesondere die einfach Melderegisterauskunft und die Online-Anmeldung) sind nur zum Teil in XMeld modelliert und werden in der Praxis nicht über XMeld abgewickelt. Hier gilt es die Modellierung in XMeld zu vervollständigen und auf eine Umsetzung in der Praxis hinzuwirken (vgl. hierzu auch die Anmerkungen zum Bundesmeldegesetz unter Ziffer 5).

4 Mittelverwendung

Unter Bezug auf die Verwaltungsvereinbarung zur Pflege des Standard XMeld wird die KoSIT zur Frühjahrssitzung 2012 einen detaillierten Bericht zur Mittelverwendung erstellen.

Bei einer Auswertung der Kosten bis Ende Juli 2011 lagen die tatsächlichen Kosten knapp unterhalb der Planwerte. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die bewilligten Mittel nicht auskömmlich seien.

5 Sonstige Themen

5.1 Bundesmeldegesetz

Die KoSIT hat in zurückliegenden Berichten an den AK I darauf hingewiesen, dass die Verbreitung des Standard XMeld bei Melderegisterauskünften an private Stellen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt. Eine Ursache hierfür ist die Tatsache, dass die XMeld-Schnittstelle für diesen Geschäftsvorfall nicht verpflichtend vorgeschrieben ist. Daraus folgt, dass für den avisierten Kundenkreis keine Verlässlichkeit besteht, die Daten automatisiert über eine standardisierte Schnittstelle abrufen zu können. Dem entsprechend gering ist auf Kundenseite die Motivation zur Integration einer XMeld-Schnittstelle in die eigenen IT-Verfahren. Eine verstärkte Nutzung automatisierter Verfahren für Melderegisterauskünfte auf Basis standardisierter Schnittstellen würde nicht nur auf Seiten der Kunden, sondern auch auf Seiten der Meldebehörden Aufwände reduzieren und Kosten senken.

Die gleiche Argumentation gilt sinngemäß auch für Datenübermittlungen an andere Behörden zum Zwecke der Auskunftserteilung („Melderegisterauskünfte“ für Behörden).

Das Bundesmeldegesetz bietet nach unserer Auffassung die Chance, diese Situation zu ändern. Wir haben daher angeregt das Bundesmeldegesetz so zu fassen, dass das BMI ermächtigt wird, mit Zustimmung des Bundesrates Form und Verfahren der Datenübermittlung in den beiden o. g. Fällen verbindlich vorzugeben.

Diese Anregung ist im weiteren Verfahren jedoch nicht berücksichtigt worden.

5.2 Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften

Sowohl die katholische als auch die evangelische Kirche sind an einem einheitlichen, standardisierten Datenaustausch mit den Meldebehörden interessiert. Anfang des Jahres 2011 wurde die OSCI-Leitstelle daher vom Bistum Essen gebeten, die Vorstudie "Automatisierter Datenaustausch Meldebehörde/Kirche auf Basis von XMeld" aus dem Jahr 2006 gemeinsam mit Vertretern der Katholischen Kirche sowie der EKD und Verfahrensherstellern der Kirchen an die seit 2006 geänderten Bedingungen anzupassen. Die Kosten für die Aktualisierung dieser Vorstudie wurden von den Kirchen erstattet.

Insgesamt drei Workshops wurden mit den Kirchen und Verfahrensherstellern kirchlicher Meldesoftware durchgeführt, wobei der erste Workshop unter Beteiligung von Melderechtsreferenten der Länder und des Bundes stattfand.

Besonders deutlich wurde, dass die fehlende rechtliche Verbindlichkeit die größte Hürde darstellt, Daten mittels XMeld und OSCI-Transport an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu übermitteln. Neben der Tatsache, dass die rechtlichen Regelungen zur Übermittlung in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind, wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Schaffung einer (einheitlichen) Verpflichtung der Datenübermittlung über XMeld ggf. zu Problemen bei anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, die Daten aus den Meldebehörden erhalten, entstehen können. Weitere Hürden wurden identifiziert, die eine Erweiterung des Standards XMeld um die Datenübermittlung an die Kirchen schwierig gestalten.

Sowohl die Vertreter der katholischen als auch der evangelischen Kirche bemühen sich derzeit die Ländervertreter der Innenministerien für die Schaffung einer rechtlichen Regelung zu gewinnen, die sowohl die Belange der evangelischen und katholischen Kirchen als auch der anderen öffentlichen-Religionsgesellschaften gleichermaßen berücksichtigt.