

KOORDINIERUNGSSTELLE FÜR IT- STANDARDS (KOSIT)

Bremen

DATENÜBERMITTLUNG GEMÄß BEVSTATG IN XMELD

Fachlicher Projektauftrag

Ausfertigung vom 20. März 2013

1. Ausgangssituation

Bereits im Frühjahr 2009 hatte der AK I die KoSIT (ehem. OSCI-Leitstelle) gebeten „gemeinsam mit Experten der Statistischen Ämter eine Planung über die erforderlichen Schritte zur Einführung der Datenübermittlung an die Statistischen Ämter nach dem Bevölkerungsstatistikgesetz (BevStatG) auf der Basis von OSCI-Transport und OSCI-XMeld zu erarbeiten und diese dem AK I zu seiner Sitzung im Herbst 2009 vorzulegen.“ Der damals vorgelegte Entwurf eines Projektauftrages nahm Rücksicht auf die sehr heterogenen existierenden Lösungen in den Ländern und sah zwei Phasen für die Entwicklung der Nachrichten und Realisierung der Datenübermittlung (DÜ) vor.

Dem Beschluss war ein Test in Bayern vorausgegangen. Der Abschlussbericht des Bayerisches Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, der Landeshauptstadt München und des Statistischen Bundesamtes kam dabei zu folgendem Ergebnis:

- Durch den einheitlichen Einsatz von OSCI-Transport und von standardisierten XML-Datenformaten für den Datenaustausch können die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder einen „einheitlichen elektronischen Anschluss“ an die berichtenden Stellen in der öffentlichen Verwaltung bekommen.
- Die beiden Test- und Umsetzungsphasen verliefen erfolgreich. Der praktische Einsatz von OSCI-XMeld und des von der amtlichen Statistik entwickelten Verfahrens für die Aufbereitung von Meldedaten gemäß BevStatG konnte erfolgreich nachgewiesen werden. Vor einem produktiven Einsatz sind allerdings zusammen mit der Projektgruppe „OSCI-XMeld“ und den Fachverfahrensherstellern noch einige Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Berichtigungen und Korrekturen zu lösen.

Für die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit Berichtigungen und Korrekturen wurden damals bereichsspezifische Identifikatoren angeregt, über die die Meldebehörde Korrekturen an übermittelten Daten vornehmen kann, ohne personenbezogene Identifikationsdaten zu übermitteln.

Das Bundesmeldegesetz (BMG), das am 1. Mai 2015 in Kraft treten soll, bietet mit dem dort vorgesehenen Ordnungsmerkmal einen guten Ansatz, um das Problem der Korrekturen und Berichtigungen zu lösen. Im neuen § 4 heißt es: „... (3) ¹Ordnungsmerkmale dürfen im Rahmen von Datenübermittlungen an öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden. ²Der Empfänger der Daten darf die Ordnungsmerkmale nur im Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde verwenden, eine Weiterübermittlung ist ausgeschlossen. ³Soweit 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. ...“ (s. Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG) Bundestagsdrucksache 17/7746).

Bei dem Projekt wird für die Übermittlung der Daten zu Wanderungen und Staatsangehörigkeitswechsel von dem Vorhandensein eines Ordnungsmerkmals in den Melderegistern ausgegangen, dass den genannten Kriterien entspricht. Die im Projektentwurf von 2009 vorgesehene Projektaufteilung in zwei Phasen kann daher entfallen. Für die Übermittlung von Daten bei Ehesachen und Lebenspartnerschaften (Entwurf

BevStatG §5 Abs. 2 Nr. 2) ist ggf. eine Sonderlösung im Rahmen des Projektes zu entwickeln, da die statistischen Ämter in diesen Fällen keine Angaben zum Geburtsort erhalten, die aber für die Bildung der Ordnungsnummer verwendet werden dürfen.

2. Projektziele

Im Standard XMeld werden Nachrichten zur Datenübermittlung von Meldebehörden an die Statistischen Landesämter entwickelt. XMeld wird dazu um ein Kapitel zur Datenübermittlung von den Meldebehörden an die statistischen Landesämter erweitert, in dem die Regelungen der §§ 4 und 5 des im Entwurf befindlichen BevStatG mit XMeld umgesetzt werden. Die mit der Weiterleitung innerhalb der Statistischen Ämter verbundenen Fragen werden außerhalb dieses Projektes bearbeitet.

Die Erarbeitung der erforderlichen Nachrichten erfolgt in 2013/2014. Die Erweiterung von XMeld wird zum Mai 2015 produktiv und steht damit für eine Anwendung in den Melderegister-Verfahren zur Verfügung. Die Übermittlung der XMeld-Nachrichten erfolgt über OSCI-Transport.

Voraussetzung für die praktische Anwendung der entworfenen Nachrichten ist die Umsetzung der laufenden Rechtsänderungen zum BMG und BevStatG. (vgl. Rahmenbedingungen). Sollte das Bundesmeldegesetz oder das BevStatG nicht zum Mai 2015 wirksam geworden sein, könnte sich auch die Produktionsaufnahme der neuen Nachrichten bzw. eines Teil der neuen Nachrichten entsprechend verschieben.

3. Aufgaben

Im Folgenden werden die Aufgaben beschrieben, mit denen die genannten Ziele erreicht werden sollen. Jedoch sind für den erfolgreichen Einsatz der zu entwickelnden Nachrichten neben den Projektzielen weitere Maßnahmen notwendig, die aber nicht im Rahmen des Projektes bearbeitet werden, sondern die durch den Auftraggeber umgesetzt werden müssen. Die KoSIT wird bei der Identifikation und Koordination der weiteren notwendigen Maßnahmen unterstützen.

3.1 Nachrichten für die Datenübermittlung nach §4 BevStatG entwickeln

Für die Übermittlung der Daten der Wanderungsstatistik wird eine Nachricht entworfen. Vorgabe für den Entwurf ist der geplante neue § 4 des BevStatG

Die Entwurfsfassung vom 14. Oktober 2011 des BevStatG (s. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/9219, Entwurf eines Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Bevölkerungsstatistikgesetz – BevStatG, Drucksache 17/9219 vom 29.03.12)) zu §4 lautet:

Wanderungsstatistik

Die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen übermitteln den statistischen Ämtern der Länder mindestens monatlich elektronisch unter Verwendung von dem Stand der Technik entsprechenden Verschlüsselungsverfahren folgende Daten:

- 1. als Erhebungsmerkmale:*

- a) *Tag des Einzugs in die neue Wohnung oder des Auszugs aus der bisherigen Wohnung, bisheriger und neuer Wohnort, Haupt- oder Nebenwohnung,*
- b) *Geschlecht, Tag der Geburt und Familienstand,*
- c) *Staatsangehörigkeit, Ort der Geburt sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,*
- d) *rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,*
- e) *zusätzlich bei Zuzug aus dem Ausland: Tag des letzten Wegzugs vom Inland ins Ausland,*
- f) *zusätzlich bei Abmeldung ins Ausland mit Angabe des Zielgebietes oder bei Abmeldung ohne Angabe zum Zielgebiet: Tag des letzten Zuzugs aus dem Ausland,*
- g) *die Tatsache der An- und Abmeldung von Amts wegen,*

2. als Hilfsmerkmal

Bezeichnung der Meldebehörde.

Sofern ein Rückmeldeverfahren aus Anlass einer Anmeldung, einer Abmeldung ohne Bezug einer neuen Wohnung im Inland oder bei Änderungen des Wohnungsstatus vorgesehen ist, erfolgt die Übermittlung der Daten erst nach Abschluss des Rückmeldeverfahrens.

Ergänzt werden die Nachrichten zur Datenübermittlung um eine spezifische Korrekturnachricht, mit der die Meldebehörde einzelne an das Statistische Amt übermittelte Datensätze anhand des Ordnungsmerkmals korrigieren kann. Ein Nachrichtenaustausch von den Statistischen Landesämtern zu den Meldebehörden ist nicht vorgesehen.

3.2 Nachrichten für die Datenübermittlung nach §5 BevStatG entwickeln

§5 des künftigen BevStatG enthält in der Entwurfsfassung folgenden Text:

Fortschreibung des Bevölkerungsstandes und Bevölkerungsvorausrechnungen

(1) Der Bevölkerungsstand wird

- 1. nach den Ergebnissen der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung und der Wanderungsstatistik sowie***
- 2. nach den Mitteilungen gemäß Absatz 2 zum Wechsel der Staatsangehörigkeit sowie zu Ehescheidungen und Aufhebungen von Ehen und Lebenspartnerschaften fortgeschrieben.***

Grundlage für die Fortschreibung ist der jeweils letzte Zensus. Die Fortschreibung erfolgt für die Bevölkerung insgesamt sowie getrennt nach Geschlecht, Alter, Familienstand, Wohnort und Staatsangehörigkeit.

(2) Die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen übermitteln den statistischen Ämtern der Länder mindestens monatlich elektronisch unter Verwendung von dem Stand der Technik entsprechenden Verschlüsselungsverfahren folgende Daten:

1. für die Ermittlung der Zahl der deutschen und der nichtdeutschen Bevölkerung beim Erwerb, soweit dieser nicht durch Geburt erworben wird, oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als Erhebungsmerkmale:

- a) Wohnort, Geschlecht, Tag sowie Ort und Staat der Geburt, Familienstand,*
- b) Tag des Erwerbs oder des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit,*
- c) bei Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit: neu erworbene Staatsangehörigkeit,*
- d) bei Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit,: bisherige Staatsangehörigkeit,*

2. für die Ermittlung des Familienstandes bei Ehesachen und Lebenspartnerschaften als Erhebungsmerkmale:

- a) Angabe darüber, ob es sich um eine Ehescheidung oder um die Aufhebung einer Ehe oder einer Lebenspartnerschaft handelte,*
- b) Wohnort, Geschlecht, Tag der Geburt und Staatsangehörigkeit*
- c) Tag der Beendigung der Ehe oder der Lebenspartnerschaft,*

3. als Hilfsmerkmale für die Nummern 1 und 2 Bezeichnung der Meldebehörde.

Zusätzlich zu den obengenannten Merkmalen ist noch offen, ob die Anschrift als Hilfsmerkmal in das BevStatG aufgenommen wird. Der Bundesrat hat sich dafür ausgesprochen und diese Forderung wurde in der Gegenäußerung der Bundesregierung gewilligt (Bundestagdrucksache 17/9219 vom 29.02.2012). Der Bundestag hat aber am 21.02.2013 den Gesetzesentwurf ohne die Anschriften angenommen. Dies gilt für §4 und §5 Absatz 2.

Obwohl das Ordnungsmerkmal der Meldebehörde (im Sinne des Entwurfes des BMG) nicht ausdrücklich genannt ist, wird unterstellt, dass die Meldebehörden zusätzlich ein Ordnungsmerkmal übersenden. Die Einschränkungen des BMG zur Nutzung des Ordnungsmerkmals für BevStatG-E §5 Abs. 2 Nr. 2 sind dabei zu berücksichtigen.

Ein automatisierter Nachrichtenaustausch von den Statistischen Landesämtern zu den Meldebehörden ist nicht vorgesehen.

Es wird angestrebt die Datenübermittlung (DÜ) anlassbezogen zu gestalten. Die Lieferung soll als Einzelnachricht erfolgen. Die DÜ soll analog zur Datenübermittlung des Personenstandswesen erfolgen.

3.3 Nachrichten für Rücknahmen und Berichtigungen entwerfen

Zu den regulären Nachrichten nach den genannten §§ 4 und 5 werden zusätzlich Nachrichten für Rücknahme und Berichtigungen der übermittelten Daten entworfen. Diese Korrekturnachrichten werden über das Ordnungsmerkmal (s. S. 2) den ursprünglich übermittelten Daten zugeordnet und ermöglichen so eine Korrektur der ursprünglichen Angaben. Im Rahmen des Projektes ist zu prüfen, ob die Nachrichtenidentifikation der zu korrigierenden Nachricht in der Korrekturnachricht mitgeliefert werden kann.

Korrekturnachrichten sollen eine Information über den vollständigen Stand der zu übermittelnden Daten vor Korrektur und nach Korrektur enthalten. Änderungen an statistik-relevanten Daten werden den StaLas mitgeteilt, wenn sich die Korrektur auf eine Person bezieht, die in das Melderegister aufgenommen wurde oder in das Ausland oder nach unbekannt abgemeldet wurde und für die damit eine Nachricht an die Statistik erzeugt wurde.

3.4 Testfälle und Referenznachrichten erstellen

Neben den Nachrichten werden geeignete Testfälle entwickelt, mit denen die Verfahrenshersteller des Meldewesens sowie der Statistik ihre technische Umsetzung der Nachrichten prüfen können. Zusätzlich werden auf der Basis der Testfälle die im Projekt entwickelten Nachrichten als Referenznachrichten bereitgestellt. Die Veröffentlichung der Testsuite erfolgt i. d. R. nach der Veröffentlichung der Spezifikation.

4. Rahmenbedingungen

Für die Realisierung der XMeld-Erweiterung wird von folgender Arbeitshypothese ausgegangen:

Das in Kraft getretene Bundesmeldegesetz entspricht im Wesentlichen dem Entwurf aus April 2011. Ebenso wird unterstellt, dass der Entwurf des Bevölkerungsstatistik-Gesetzes ohne grundlegende Änderungen in Kraft treten wird. Insbesondere wird von der Rechtmäßigkeit von Ordnungsmerkmalen im Melderegister ausgegangen, das für eine Übermittlung an Datenempfänger verwendet werden darf.

Beide Gesetzesvorhaben müssen bis zur Einführung der geplanten Datenübermittlung geltendes Recht sein. Die Umsetzung der Gesetzesentwürfe in geltendes Recht liegt jedoch nicht bei der KoSIT. Sollte während der Projektarbeit erkennbar werden, dass die Arbeitshypothese nicht wie erwartet eintrifft, muss die Situation hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Datenübermittlung gemeinsam neu bewertet werden.

Die Datenübermittlung erfolgt formal, dem BevStatG entsprechend, von den Meldebehörden an die Statistischen Landesämter. Diese werden eine zentrale Stelle beauftragen, die Nachrichten für sie entgegen zunehmen. Alle Fragen, die mit der statistik-internen Weiterleitung der Nachrichten verbunden sind, werden nicht in diesem Projekt bearbeitet.

Für die verbindliche Nutzung der neuen XMeld-Nachrichten und die Nutzung von OSCl-Transport zur Datenübermittlung an die Statistischen Landesämter sind folgende rechtliche Regelungen geplant:

§6 des künftigen BevStatG vom 26.03.12 enthält in der Entwurfsfassung folgenden Text:

Übergangsvorschrift

Die Angaben nach §2 Absatz 3 und §3 Satz 1 Nummer 2 sind für den Zeitraum ab dem 9. Mai 2011 zu liefern. Die Daten sind elektronisch zu übermitteln, soweit die technischen Voraussetzungen hierfür geschaffen sind und die Daten elektronisch vorhanden sind. Bei der elektronischen Übermittlung ist ein dem Stand der Technik entsprechendes Verschlüsselungsverfahren zu verwenden.

Im Entwurf des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften sind im Artikel 9 Änderungen des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) geplant, darunter:

5. Nach §11 wird folgender §11a eingefügt:

§11a Elektronische Kommunikation

(1) Soweit Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, Daten mittels standardisierter elektronischer Datenaustauschformate übermitteln, sind diese auch bei der Übermittlung der für eine Bundesstatistik zu erhebenden Daten zu verwenden. Ansonsten sind elektronische verfahren nach Absprache der statistischen Ämter mit den betroffenen Stellen zu verwenden.

Im Bereich des Meldewesens stellen An- und Abmeldungen von Amts wegen eine besondere Herausforderung dar. Für das Meldewesen haben die Melderechtsreferenten Handlungsanweisungen zu diesen Fragestellungen entwickelt. Die Regelungen sind auch für die Datenübermittlung an die Statistischen Landesämter bedeutsam und werden in diesem Erweiterungsprojekt berücksichtigt. Sollten im Zusammenhang mit den Handlungsanweisungen neue DSMeld-Blätter angelegt werden, so werden diese im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten in den zu entwerfenden Nachrichten berücksichtigt.

5. Vorgehen

Die Umsetzung dieser XMeld-Erweiterung erfolgt in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem Bereich der Statistischen Landesämter, des Statistischen Bundesamtes, dem XMeld-Expertengremium und der KoSIT. Die Moderation der Arbeitsgruppen, die Erstellung der Spezifikationsentwürfe, die interne Qualitätssicherung, die Erarbeitung der Testfälle und die Erzeugung der Referenznachrichten erfolgt mit externer Unterstützung. Für die Umsetzung sind mindestens 17 Sitzungen notwendig. Die Sitzungen werden in drei, teilweise parallel stattfindende Phasen unterteilt:

1. Erarbeitung eines Entwurfs der Spezifikationserweiterung
2. Interne Qualitätssicherung und Entwurf von Testnachrichten
3. Abschluss der Arbeiten an der Erweiterung und Qualitätssicherung der Testsuite

Die Arbeitsgruppe wird jeweils zweitägig in ein einem Tagungshotel tagen.

5.1 Termine

Die als Anlage 1 beigefügte Übersicht geht von einer Modellierung und Test der XMeld-Erweiterung in 2013/2014 für einen Produktiveinsatz ab Mai 2015 aus. Wegen der notwendigen Synchronisation des Inkrafttretens des BMG und des BevStatG kann der Produktiveinsatz auch später sein, wenn eines der genannten Gesetze nach Mai 2015 rechtskräftig wird.

5.2 Organisation und Durchführung eines Jour fixe

Zur abgestimmten Bearbeitung fachübergreifender Aufgabenstellungen und zur Klärung rechtlicher und organisatorischer Fragestellungen, die im Projekt aufgeworfen werden, dort

aber nicht geklärt werden können, hat sich ein regelmäßiges Treffen mit Vertretern aus allen betroffenen Verwaltungsbereichen (Jour Fixe) bewährt. In diesem Jour Fixe können Absprachen und Abstimmungen zwischen den betroffenen Verwaltungsbereichen getroffen werden, rechtliche Fragestellungen erörtert und entschieden werden bzw. einer Entscheidung zugeführt werden.

Im Rahmen dieses Projektes ist ein optionaler Jour Fixe mit zwei eintägigen Sitzungsterminen eingeplant.

6. Ausgeschlossene Leistungen

Folgende Leistungen sind für die Realisierung der Datenübermittlung notwendig, können aber nicht durch die Projektgruppe erbracht werden. Die KoSIT wird aber die Statistik bei der Umsetzung beraten und die nötigen Kontakte zu Ansprechpartnern herstellen

6.1 Integration in die technische Infrastruktur vorbereiten

Zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit bei der Übermittlung von Melde-
daten wird auf Seiten der Meldebehörden grundsätzlich OSCI Transport eingesetzt. Für die
länderübergreifenden Datenübermittlungen ist der Einsatz von OSCI Transport verpflichtend.

Die Einbindung der Datenempfänger in die technische Infrastruktur erfolgt über das
Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV). Es ermöglicht eine rechtsverbindliche
elektronische Kommunikation von und mit Behörden auf höchstem Sicherheitsniveau. Die
Einbindung in die technische Infrastruktur muss über die statistischen Landesämter erfolgen.
Die KoSIT stellt den Kontakt zu den Ansprechpartnern her.

6.2 Inbetriebnahme der Datenübermittlung

Vor der Aufnahme der Datenübermittlung sind die technischen Voraussetzungen für den
Empfang und Versand von Nachrichten zu schaffen. Für die Übermittlung sind Intermediäre
einzurichten bzw. Intermediärsbetreiber auszuwählen. Die Dienste sind im DVDV einzu-
richten und die beteiligten Stellen (AG der Clearingstellenbetreiber) sind zu informieren.

Die Aktivitäten liegen in der Verantwortung der statistischen Landesämter, die KoSIT berät.

6.3 Datenübermittlung der Meldebehörden an die Statistischen Landesämter

Die Nachrichtenübermittlung muss gemäss BevStatG mindestens monatlich nach Abschluss
der Rückmeldung erfolgen, d. h. wenn die von einem Umzug betroffenen Meldebehörden
ihre Daten abgeglichen und fortgeschrieben haben. Bei einer monatlichen Datenübermittlung
besteht ggf. die Notwendigkeit, bei der durch die statistischen Landesämter beauftragte
Stelle durch organisatorische Maßnahmen das Nachrichtenvolumen den
Empfangskapazitäten anzupassen, indem mit den Meldebehörden Liefertermine abgestimmt
werden. Dies ist vom Datenempfänger zu organisieren und ist nicht Bestandteil dieses
Projektes. Die KoSIT unterstützt bei der Entwicklung eines Lieferkonzeptes für die
stichtagsbezogene Datenübermittlung. Eine anlassbezogene Datenübermittlung wird
angestrebt.

6.4 Rechtliche Umsetzung

Da der Entwurf des novellierten BevStatG zwar von einer elektronischen Übermittlung der Daten spricht, aber es bisher nicht festgelegt ist, dass diese Übermittlung mit XMeld zu erfolgen hat, ist für einen flächendeckenden Einsatz der entworfenen XMeld-Nachrichten die Verbindlichkeit der Übermittlung mit XMeld herzustellen. Dies kann erfolgen über den geplanten Artikel 9 Änderungen des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) (siehe oben). Die Herstellung der Verbindlichkeit von XMeld und OSCI-Transport für die Datenübermittlung der Meldebehörden nach dem BevStatG ist Aufgabe des Auftraggebers, die KoSIT leistet dabei Unterstützung.

7. Aufwand

Die detaillierte Aufstellung der kalkulierten Sitzungen ist der Anlage 2 zu entnehmen. Es wird von insgesamt:

9 Sitzungen für die Modellierung der Nachrichten

3 Sitzungen für die interne Qualitätssicherung der Ergebnisse der Modellierung

5 Sitzungen für die Erstellung der Testfälle

2 Sitzungen des begleitenden Jour Fixe (optional)

ausgegangen.

8. Kosten und Zahlungstermine

s. Anlage 3

Nach 2015 fallen keine Pflegekosten für die statistischen Ämter an, da ab 2016 die Pflegekosten für XMeld – Erweiterungen nicht mehr gesondert abgerechnet werden und durch eine allgemeine Finanzierung der Pflege abgedeckt sind.