

Erläuterungen zum Aufbau und zur Nutzung einer Clearingstelle in NRW

Von Dr. Andreas Engel, Stadt Köln, und Stefan Schoenfelder, citeq Münster*

1. Elektronische Rückmeldung und Aufbau einer Clearingstelle für NRW

Nach den Vorgaben des Melderechtsrahmengesetzes des Bundes (MRRG) und der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (1. BMeldDÜV) sind alle kommunalen Meldebehörden verpflichtet, ab dem 01.01.2007 Rückmeldungen nur noch in elektronischer Form durchzuführen. Um dafür gerüstet zu sein haben die kommunalen IT-Dienstleister in der AKDN (Arbeitsgemeinschaft Kommunaler IT-Dienstleister in NRW) bereits in 2005 damit begonnen, eine Infrastruktur zum sicheren elektronischen Datenaustausch aufzubauen.

Diese Aufgabe wurde von den beiden kommunalen Rechenzentren citeq Münster, eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Münster, und Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN), Zweckverband mit Sitz in Moers, übernommen. Unter dem Namen **DataClearing NRW** haben sie eine zentrale Clearingstelle für NRW eingerichtet, die alle notwendigen Dienste für die Abwicklung der elektronischen Rückmeldung sowie weitere Verwaltungsaufgaben bereithält. Im folgenden Beitrag werden die Rahmenbedingungen zum Anschluss an die elektronische Rückmeldung sowie die Nutzungsmöglichkeiten der zentralen Clearingstelle DataClearing NRW erläutert.

2. Generelle Anforderungen an eine zukunftssichere Clearingstellen-Infrastruktur

Der geforderte Datenaustausch zur elektronischen Rückmeldung im Meldewesen ist der erste bundesweite Dienst dieser Art. Doch schon jetzt ist erkennbar, dass vergleichbare Datenübermittlungsdienste in naher Zukunft hinzukommen werden. Des-

* Dr. Andreas Engel ist stellvertretender Vorsitzender der AKDN-IT-Leiterkonferenz (e-mail: Andreas.Engel@stadt-koeln.de), Stefan Schoenfelder leitet bei der citeq Münster das Projekt DataClearing NRW (e-mail: Stefan.Schoenfelder@citeq.de).

halb wurden beim Aufbau einer Clearingstelle für NRW als zentrale Komponente einer allgemeinen Datenübermittlungsinfrastruktur folgende Anforderungen berücksichtigt:

1. Sicherheit und Standardkonformität

Das MRRG schreibt für die Datenübermittlung im Meldewesen die beiden Nachrichtenstandards OSCI-XMeld und OSCI-Transport vor. Das Meldegesetz NRW enthält aus Gründen der kommunalen Selbstverwaltung und Eigenverantwortung der Aufgabenerfüllung keine speziellen Regelungen zur Art und Weise der Datenübermittlungen. Doch auch für das Rückmeldeverfahren innerhalb des Landes sind nach dem Meldegesetz dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit zu gewährleisten (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 9 Abs. 2a Satz 2 MG NRW). Aus diesem Grund haben sich die kommunalen IT-Dienstleister entschieden, auch für die landesinterne Datenübermittlung zur elektronischen Rückmeldung die Standards OSCI-XMeld und OSCI-Transport zu verwenden.

Die Bezeichnung „OSCI“ (Online Services Computer Interface) steht für eine Menge von Protokollen, durch die ein einheitliches Sicherheitsniveau gewährleistet wird. Insbesondere OSCI-Transport ermöglicht die sichere und vertrauliche Datenübermittlung mittels Signatur und Verschlüsselung. Auf der Basis von OSCI-Transport und OSCI-XMeld entsteht eine Sicherheitsinfrastruktur, die allen Anforderungen an eine sichere und rechtlich verbindliche Datenübermittlung genügt und den in der Verwaltung der Bundesrepublik gültigen Standards entspricht. Auch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat erst jüngst in einer Entschließung vom 15. Dezember 2005 zur Übermittlung personenbezogener Daten die Verwendung von OSCI ausdrücklich gefordert.

2. Dienste-Offenheit

Die aufgebaute OSCI-Infrastruktur kann für eine Vielzahl zukünftiger Datenübermittlungsdienste ohne zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur quasi wie eine Flatrate genutzt werden. Sie ist nicht auf die Nutzung zur elektronischen Rückmeldung beschränkt. DataClearing NRW bietet beispielsweise schon jetzt an, neben der elektronischen Rückmeldung auch die nach dem Krebsregistergesetz NRW vom 5. April 2005 geforderten Datenübermittlungen an die Kassenärztlichen

Vereinigungen zum Zweck eines landesweiten Mammographie-Screenings und zur Führung eines Krebsregisters zu übernehmen. Auch die Meldungen an das Bundeszentralamt für Steuern im Rahmen der Vergabe des Steueridentifikationsmerkmals gem. § 139b AO können ab dem 1.1.2008 mit derselben Infrastruktur abgewickelt werden.

3. Hochverfügbarkeit

Die elektronische Rückmeldung und geplante Dienste wie die Datenübermittlung zur Steuer-Identifikationsnummer sind im hohen Maße verwaltungskritische Anwendungen. Datenverluste sind nicht tolerabel. Für die Datenübermittlung ist Rechtsverbindlichkeit sowie eine hohe Verfügbarkeit und Betriebssicherheit zu fordern. Daher wird die Clearingstelle im Zwei-Standorte-Betrieb hochverfügbar ausgelegt.

4. Skalierbarkeit

Die Lösung ist gleichermaßen für kleine, mittlere und große Kommunen geeignet. Sie ist zudem nicht nur für die Behörden-Behörden-Kommunikation konzipiert, sondern kann auch zur Behörden-Unternehmen- und Behörden-Bürger-Kommunikation genutzt werden.

5. Automatisierbarkeit und Flexibilität

Der Datenaustausch kann durchgängig automatisiert ablaufen. Es sind aber auch Datenlieferungen zu festgelegten Terminen und spontane Lieferungen möglich.

3. Technische Komponenten einer sicheren Datenübermittlungsinfrastruktur gemäß OSCI

Um einen sicheren und vollautomatisierten Datenaustausch auf der Basis von OSCI zu realisieren, ist erstmals bundesweit die dafür benötigte technische Infrastruktur aufzubauen. Diese Infrastruktur beinhaltet als zentrale Komponenten:

1. ein allgemeines Adressverzeichnis für die elektronische Kommunikation, das Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV)
2. eine OSCI-Vermittlungsstelle (Intermediär)

3. OSCI-Schnittstellen bzw. Schnittstellensoftware zu den Einwohnerwesen als Fachanwendungen

3.1. Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis

Das Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV) ist das elektronische Adress- und Diensteverzeichnis für die sichere Internetkommunikation. In ihm werden die erforderlichen IP-Adressen für die vollautomatisierte OSCI-Kommunikation zwischen elektronischen Verfahren (Maschine-Maschine-Kommunikation) in einem verwaltungsweit zugänglichen Verzeichnis abgelegt. Meldebehörden lassen im DVDV neben ihrer eigenen Adresse auch den bzgl. dieses Dienstes „zuständigen“ Intermediär eintragen.

Das DVDV wird als zentraler Dienst vom Bundesverwaltungsamt in Köln betrieben. In einzelnen Bundesländern wird das Verzeichnis dupliziert, um den unterbrechungsfreien Zugriff bundesweit sicherzustellen (Replikationsserver). Zur Pflege der DVDV-Einträge ist für jedes Bundesland genau eine Stelle vorgesehen.

In Übereinstimmung mit einem Beschluss der AKDN-Dezernentenkonferenz vom 30. November 2005 und mit Zustimmung des Innenministeriums des Landes NRW ist DataClearing NRW als Betreiber des Replikationsservers NRW und pflegende Stelle für das DVDV in NRW bestimmt worden. DataClearing NRW hat sich bereit erklärt, für die Erstbefüllung des DVDV in Vorleistung zu treten und bereits mit der Befüllung begonnen. Die Produktivsetzung des DVDV ist noch im ersten Quartal 2006 geplant.

Die Kosten für die Pflege des DVDV betragen für Nutzer des von DataClearing NRW bereitgestellten Intermediärs 0,0018 Euro je Einwohner und Jahr. In diesen Kosten sind der Betrieb und die Pflege des DVDV-Replikationsservers sowie die Pflege der Einträge für die Kommunen in NRW enthalten. Der Betrag wird ab dem 01. Juli 2006 fällig.

3.2. OSCI-Vermittlungssoftware (Intermediär)

Der Datenaustausch zwischen einem Sender und einem Empfänger erfolgt nach dem OSCI-Standard zwingend über einen elektronischen Mittler (Intermediär).

Derzeit gibt es drei Softwarelösungen für OSCI-Intermediäre („Governikus“ der Fa. Bos, „curiaworld“ der Firma curiavant und die sogenannte Esslinger Bibliothek der MediaKomm Esslingen, Verein zur Förderung der Anwendung der digitalen Signatur e. V.). Auch Microsoft hat die Entwicklung und den Betrieb eines OSCI-Intermediärs angekündigt. Die kommunalen IT-Dienstleister in NRW haben sich mit überwiegender Mehrheit für das Produkt Governikus entschieden. Zahlreiche Gründe sprechen dafür, das Produkt Governikus der Fa. bos einzusetzen:

1. Die Intermediärsoftware Governikus ist aus dem Media@Komm-Projekt Bremen hervorgegangen und war die erste Implementierung des OSCI-Protokolls. Sie ist seit über fünf Jahren im Einsatz und verwendet die von der OSCI-Leitstelle bereitgestellte OSCI-Programmbibliothek. Andere Intermediärsysteme verwenden eigene Programmbibliotheken, so dass eine hundertprozentige OSCI-Konformität nicht gewährleistet ist. Als einzige Intermediär-Software befindet sich Governikus in einer Evaluation durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).
2. Neben dem Bund haben sich 13 Bundesländer – einschließlich Nordrhein-Westfalen – für diese Softwarelösung entschieden. Insbesondere mit Blick auf eine möglichst einheitliche Sicherheits- und Kommunikationsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen ist die Nutzung von Governikus auch für den kommunalen Bereich wünschenswert. Zudem hat das Land von 2004 bis 2006 die Lizenz- und Wartungskosten auch für den kommunalen Bereich übernommen, um den Aufbau von Kompetenzen und die Einführung auf der kommunalen Ebene zu fördern.
3. Durch die vertraglich garantierte Pflege und Wartung der Software „Governikus“ sowie die Steuerung der Produktentwicklung durch eine Lenkungsgruppe, in der die Hauptanwender (Bund, die nutzenden Länder und Kommunalbereiche) vertreten sind, ist auch eine kontinuierliche Weiterentwicklung und ein dauerhafter professioneller Support garantiert.
4. Hersteller kommunaler Fachverfahren realisieren OSCI-Implementierungen zunächst für den Intermediär des Marktführers. So sind die wichtigsten, in Nordrhein-Westfalen im Einsatz befindlichen Einwohnerwesen (Meso, OK.EWO) bereits Governikus-kompatibel. Sie können über einen Governikus-Intermediär ohne Zusatzsoftware Daten sicher untereinander austauschen.
5. Die Performanz der Governikus-Software ist auch bei der Verarbeitung großer Datenmengen unter Beweis gestellt. Governikus ist beispielsweise bei der Deut-

schen Rentenversicherung mit einer Nutzungsintensität von bis zu 300.000 Nachrichten pro Tag im Einsatz. Da das Nachrichtenaufkommen im Meldewesen erheblich sein wird, ist eine performante Lösung essentiell.

6. Mit dem Bezug der Software „Governikus“ wird das Recht zur kostenfreien Nutzung weiterer Zusatzprodukte erworben. Mit der Clientsoftware „Govello“ lassen sich beliebige Daten per OSCI an beliebige Empfänger manuell übertragen. Eine Weiterentwicklung, Govello4Ewo, bietet gewisse Komfortverbesserungen für die Durchführung der Rückmeldungen (auf Knopfdruck werden Rückmeldedatensätze automatisiert aus dem Einwohnerverfahren exportiert bzw. Abmeldedatensätze in dieses importiert). Dies könnte vor allem eine geeignete Lösung für kleinere Kommunen mit einer geringen Anzahl von Transaktionen sein. In einer anderen Govello-Variante ist das vom Oberverwaltungsgericht Münster und dem Finanzgericht in Köln eingesetzte Elektronische Verwaltungs- und Gerichtspostfach – EVGP realisiert worden.

Kommunen in NRW erhalten derzeit spezielle Angebote von IT-Dienstleistern innerhalb und außerhalb von NRW, die für die elektronische Rückmeldung alternative Intermediärdienste vorsehen. Bei einer größeren Verbreitung dieser Angebote würde die Einheitlichkeit der OSCI-Infrastruktur im Land aufgegeben. **Da die Interoperabilität unterschiedlicher Intermediäre bei einer Weiterentwicklung des OSCI-Standards nicht garantiert ist, steht dann auch die Kommunikationsfähigkeit zwischen den Kommunen untereinander und mit dem Land auf dem Spiel.**

Hinzu kommt, dass die Weiterentwicklung dieser Intermediärdienste, die heute lizenz- und betriebskostenfrei angeboten werden, wegen fehlender vertraglicher Verpflichtungen für die Zukunft nicht gewährleistet ist.

Schließlich bleibt der Betrieb des OSCI-Intermediärs Governikus durch DataClearing NRW in der öffentlichen Hand. So wird vermieden, dass personenbezogene Daten im Rahmen hoheitlicher Aufgaben über privat betriebene Vermittlungsstellen geschleust werden, was gegen die Entschließung der Datenschutzbeauftragten verstoßen würde.

Die Entscheidung für Governikus als Intermediärsoftware ist deshalb – trotz der veranschlagten Wartungs- und Pflegekosten in Höhe von ca. 2,5 Cent pro Einwohner

und Jahr – aus Gründen der OSCI-Konformität, der Verlässlichkeit und Zukunftssicherheit die aus heutiger Sicht wirtschaftlichste Entscheidung und anderen Angeboten vorzuziehen. Für den Betrieb des Governikus-Intermediärs stellt DataClearing NRW 2,6 Cent pro Einwohner und Jahr in Rechnung, so dass mit der Nutzungsbeziehung für DVDV ein Gesamtbetrag von ca. 5,3 Cent pro Einwohner und Jahr entsteht.

3.3. OSCI-Schnittstellen von Fachverfahren

Technische Voraussetzung zur Nutzung des Angebots von DataClearing NRW ist, dass die eingesetzten Einwohnerverfahren von ihren Herstellern „OSCI-fähig“ gemacht werden. Die wichtigsten Anbieter von „Einwohnerverfahren“ haben die OSCI-Fähigkeit ihrer Produkte hergestellt oder dies zumindest angekündigt (z.B. Meso, OK.EWO und zukünftig auch AKD-EWO = Duisburger Verfahren).

Für Kommunen, deren Einwohnerverfahren nicht (rechtzeitig) OSCI-fähig sind (bzw. werden), hält DataClearing NRW individuelle Zusatzangebote bereit, die zusätzlich zu beauftragen sind. Dazu gehören Datenübermittlungen zwischen Kommune und Clearingstelle auf Basis von TESTA oder der Einsatz halb- (Govello4Ewo) bzw. vollautomatisierter (ProGov) „OSCI-Mittlerprogramme“. Mit dem kostenpflichtigen Server ProGov der Fa. Procilon sind Rückmeldungen und sonstige OSCI-Datenaustausche auch in vollautomatisierter Form möglich. Vergleichbare Funktionen bietet eine von der Fa. Microsoft unter dem Namen „Clearingstellensoftware“ angekündigte Lösung, deren Name irreführend ist, denn sie bietet keinen Ersatz für die Leistungen von DataClearing NRW oder vergleichbarer Clearingstellen. Alle halb- und vollautomatisierten Lösungen setzen zwingend einen Intermediär voraus, der von DataClearing NRW bereitgestellt wird.

4. Das Komplettangebot von DataClearing NRW

Mit dem Betrieb des NRW-Servers für das Deutsche-Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) und dem Betrieb eines Governikus-Intermediärs für NRW stellt DataClearing NRW alle benötigten zentralen Komponenten für eine sichere Datenübermittlung im elektronischen Meldewesen bereit. Darüber hinaus kann die bereitgestellte Infrastruktur auch für zukünftige Datenübermittlungen auf OSCI-Basis quasi wie eine Flatrate für eGovernment-Anwendungen genutzt werden. Im Verbund der IT-

Dienstleister in der AKDN besteht damit die einmalige Chance, eine einheitliche, OSCI-basierte Datenübermittlungsinfrastruktur in NRW zu etablieren.

Wegen der Einzelheiten zum Anschluss des Einwohnerwesens an den durch Data-Clearing NRW bereitgestellten Dienst zur elektronischen Rückmeldung sollten sich interessierte Kommunen an ihren IT-Dienstleister wenden.