

Bericht der Projektgruppe „Meldewesen“

Teil 4

Teilbericht der Projektgruppe „Meldewesen“ zu den Themen:
- Länderinterne Infrastruktur; (Umfrage vom 21.10.2004 und 11.01.2005)
- Brokertechnik/ -betreiber bei der Melderegisterauskunft -online

Anlagen:

1. Ergebnisprotokoll der Sitzung der Unterarbeitsgruppe Adressketten und Portale am 19. / 20. 10. 2004
2. Vermerk v. 24.01.2005

Stand: 30.04.2005

Version: 2.0

Status: Final

Inhaltsverzeichnis zum Meldedatenbericht Teil 4

Vorbemerkung Seite 4

1. Abschnitt: Rechtliche Infrastruktur

- 1. Rechtliche Infrastruktur Seite 4
- 1.1. Landesmeldegesetze Seite 4
- 1.2. Landesdatenübermittlungsverordnungen Seite 5

2. Abschnitt: Technische Infrastruktur

- 2. Anschlussgrad der Meldebehörden an Netze Seite 6
- 2.1. Zahl der Meldebehörden Seite 6
- 2.2. Anschlussgrad an Netze Seite 6
- 2.3. Arten der Netze, an die die Meldebehörden angeschlossen sind Seite 7
- 2.4. Kommunikation über das Internet Seite 7

3. Abschnitt:

- 3. Vermittlungsstellen Seite 9
- 3.1. Beschreibung der Vermittlungsstellen Seite 9
- 3.2. Planung der Vermittlungsstellen Seite 10
- 3.3. Anschluss- und Benutzungszwang für die Vermittlungsstelle Seite 10
- 3.4. Tatsächliche Einrichtung u. Aufgaben der Vermittlungsstellen Seite 11

4. Abschnitt:

- 4. Ausstattung der Meldebehörden
- 4.1. eingesetzte EWO-Software-Verfahren Seite 12
- 4.2. Umstellung der Verfahren auf OSCI-Transport und OSCI-XMeld Seite 13
- 4.3. Einsatz der Intermediärssoftware Seite 14
- 4.4. Beschaffung/Beauftrag des Intermediärs Seite 14
- 4.5. notwendige Serverzertifikate Seite 15
- 4.6. notwendige Zertifizierung der Intermediäre Seite 17

5. Abschnitt

- 5. Auskünfte und Datenübermittlungen
- 5.1. Melderegisterauskunft online Seite 17
- 5.2. Datensätze, die für die Melderegisterauskunft online bereits zur Verfügung stehen Seite 17
- 5.3. Melderegisterauskunft online landesweit oder nur bei einzelnen Meldebehörden Seite 18
- 5.4. Broker/Brokerbetreiber Seite 19
- 5.5. Melderegisterauskunft online für Poweruser Seite 21
- 5.6. einheitliche Gebühren für die Melderegisterauskunft Seite 22
- 5.7. automatisierte Datenübermittlungen und Abrufverfahren für Behörden und sonstige öffentliche Stellen Seite 23

Vorbemerkung:

Der Auftrag des AK I vom 03./04.06.2004 lautet:

Der AK I bittet die Projektgruppe,

-die Entwicklung der länderinternen Infrastruktur zu beobachten

Die Projektgruppe ermittelte die dazu erforderlichen Daten mit Hilfe des bei der AK I-Sitzung vom vorgestellten Fragebogens. Auf ihrer Sitzung am 13./14.12.04 in Würzburg stellte es sich als notwendig heraus, einige Fragen zur Melderegisterauskunft-online zu vertiefen.

1. Abschnitt

Rechtliche Infrastruktur

Für die Standardisierung des Meldewesens müssen in den einzelnen Ländern zwei wesentliche Faktoren erfüllt sein. Dies sind zum Einen die rechtlichen Grundlagen, die die Basis für die technischen Konzepte auf der anderen Seite bilden müssen. Um einen Überblick über die jeweiligen Arbeiten in den einzelnen Ländern zu erhalten, wurde eine bundesweite Umfrage veranlasst. Die unterschiedlichen Aspekte werden im Folgenden dargestellt.

1.1. Erlass der Landesmeldegesetze

Die Basis für die angestrebte Standardisierung der Geschäftsprozesse im Melderecht bilden die Melderechtsnovelle 2002 und des 3. und 4. Gesetzes zur Änderung des MRRG. Die Anpassung der Landesmeldegesetze wird intensiv bearbeitet. Entsprechende landesrechtliche Regelungen gibt es bereits in den Ländern Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein; in Nordrhein-Westfalen wurde die MG-Novelle im März 2005 verabschiedet. In den anderen Ländern ist der Erlass der neuen Meldegesetze für 2005 geplant. Auf Grund der länderspezifischen Unterschiede gibt es keinen einheitlichen Zeitpunkt für den Erlass der Landesmeldegesetze.

Bundesland	Meldegesetz	Datenübermittlungsverordnung erlassen/angepasst
Baden-Württemberg	Im Laufe 2005	nein
Bayern	1. Hj. 2005	nein
Berlin	1. Hj. 2005	nein
Brandenburg	3. Quart. 2005	nein
Bremen	1. Hj. 2005	nein
Hamburg	05.07.2004/28.12.2004	31.08.2004/22.07.2003
Hessen	1. Hj. 2005	nein
Mecklenburg-Vorpommern	Im Laufe 2005	
Niedersachsen	Im Laufe 2005	nein
Nordrhein-Westfalen	April 2005	nein
Rheinland-Pfalz	Im Laufe 2005	07.08.2000 ¹
Saarland	Im Laufe 2005	nein
Sachsen	2. Quartal 2005	nein
Sachsen-Anhalt	11.08.2004	nein
Schleswig-Holstein	24.06.2004	11.08.2004
Thüringen	Im Laufe 2005	nein

1.2. Erlass der Datenübermittlungsverordnungen

Die Datenübermittlungsverordnungen sind von den Ländern zeitgleich oder im zeitnahen Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Landesmeldegesetze zu erlassen bzw. zu aktualisieren. In Hamburg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz liegen sie bereits vor. Rheinland-Pfalz nimmt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein, da es bereits vor Erlass der Melderechtsnovelle 2002 den Austausch von Meldedaten innerhalb des Bundeslandes in großem Umfang elektronisiert und ein sog. Behördeninformationssystem eingerichtet hat.

Die Geschäftsprozesse, die mit der Datenübermittlungsverordnung geregelt werden bzw. geregelt werden sollen, sind vielfältig und werden in den Ländern unterschiedlich gesehen. In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hamburg werden mit den bereits erlassenen Verordnungen eine Vielzahl von Datenübermittlungen

an eine Reihe von Behörden und sonstige öffentliche Stellen zugelassen. Diese Absicht haben auch die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Auch in Nordrhein-Westfalen ist eine Aktualisierung der Datenübermittlungsverordnung vorgesehen.

Darüber hinaus sind bzw. werden in einigen Ländern die Verfahren der Melderegisterauskunft-Online, der Rückmeldung, der Selbstauskunft sowie der An- und Ummeldung in der Datenübermittlungsverordnungen ergänzend geregelt.

2. Abschnitt

Anschlussgrad der Meldebehörden an Netze

Mit der bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung wurden den Ländern die Vorgaben auf der gesetzgeberischen und rechtlichen Seite gemacht. Welche Übermittlungswege die Länder für die Datenübertragung wählen, steht ihnen frei, da nur die Einhaltung der Standards OSCI-Transport und OSCI-XMeld für die länderübergreifende Datenübermittlung festgeschrieben wurde. Die sonstige technische Umsetzung des MRRG liegt in der Organisationshoheit der Länder und Kommunen.

2.1. Zahl der Meldebehörden

Im Bundesgebiet gibt es lt. Stat. Bundesamt insgesamt 5.412 Meldebehörden. Sie sind an verschiedene Netze angeschlossen.

2.2. Anschlussgrad an Netze

Der Grad, in dem die Meldebehörden an Verwaltungs- und sonstige Netze angeschlossen sind, differiert im Bundesgebiet von gering bis zu 100%igem Anschluss. Neben Bremen, Hamburg und Berlin sind auch in Rheinland-Pfalz und Saarland alle Meldebehörden an ein Netz angeschlossen.

2.3. Arten der Netze, an die Meldebehörden angeschlossen sind

Soweit in dieser Frage von einem Anschluss an Netze gesprochen wird, handelt es sich immer um Verwaltungs-, Landes-, Kreis- oder Behördennetze oder ein anderes Intranet, zu denen nur Behörden einen Zugang erhalten können und die nach außen geschlossen sind. Damit erfüllen sie bereits einen gewissen Sicherheitsstandard.

2.4. Kommunikation über das Internet

Die Mehrzahl der Länder lässt eine Kommunikation der Meldebehörden auch über das Internet zu. Schleswig-Holstein hat festgelegt, dass der Datenaustausch zwischen den Meldebehörden nur über geschlossene Netze, wie z.B. TESTA oder andere Landes/Kreisnetze, zu erfolgen hat. Nordrhein-Westfalen strebt eine vollständige Anbindung des Kommunalbereichs an das TESTA-Netz bzw. das Landesverwaltungnetz und somit eine faktische Datenübermittlung nur über diese geschlossenen Netze an, ohne die Internetnutzung in diesem Bereich rechtlich zu untersagen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt Thüringen. Ohne die Nutzung des Internets ausdrücklich zu untersagen bevorzugt es die Nutzung von TESTA oder des Landesdatennetzes über Festanschluss oder gesicherten Wählanschluss nach den Sicherheitsrichtlinien dieser beiden Netze.

Der Anschlussgrad der Meldebehörden an die verschiedenen Netze erschließt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Bundesland	Zahl der Meldebehörden	Anschlussgrad an Behördennetze in %	Internet wird zugelassen
Baden-Württemberg	1 110	96	ja
Bayern	1 379	43	ja

Bundesland	Zahl der Meldebehörden	Anschlussgrad an Behördennetze in %	Internet wird zugelassen
Berlin	13	100	ja
Brandenburg	198	75 ²	ja
Bremen	2	100	ja
Hamburg	28	100	ja
Hessen	426	94	ja
Mecklenburg-Vorpommern	167	k.A.	ja
Niedersachsen	430	k.A.	In Prüfung
Nordrhein-Westfalen	396	über 70% ³	s.u. ⁴
Rheinland-Pfalz	212	100	ja
Saarland	52	100	nein
Sachsen	323	55	ja
Sachsen-Anhalt	206	3	ja
Schleswig-Holstein	220	84	nein
Thüringen	250	33	eingeschränkt

Empfehlung 1:

Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass für Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden und für Datenübermittlungen zu anderen Behörden alle Netzkonfigurationen berücksichtigt werden müssen, also auch das Internet. Die Infrastruktur (z.B. das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) muss auf die Situation, dass die Internetkommunikation zugelassen ist, Rücksicht nehmen und über diesen Weg auf längere Zeit ebenfalls erreichbar sein.

² Angabe bezieht sich auf alle, nicht nur auf Behördennetze

³ Angestrebt: 100 %

⁴ nicht ausdrücklich untersagt, aber bei 100 % Anschluss an Verwaltungsnetz wohl überflüssig

3. Abschnitt

Vermittlungsstellen

3.1 Vermittlungsstellen

Wenn die vorgeschriebene Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden nicht über eine Vermittlungsstelle erfolgt, hat diese unmittelbar zwischen den Meldebehörden unter Einhaltung der in der 1. BMeldDÜV vorgeschriebenen Standards zu erfolgen. Unter einer Vermittlungsstelle nach dem Entwurf der 1. BMeldDÜV ist die Organisationseinheit zu verstehen, die für die Weiterleitung von länderübergreifenden Rückmeldungen verantwortlich ist.

Die Organisation der Vermittlungsstellen ist in den einzelnen Ländern auf Grund der jeweiligen Verhältnisse unterschiedlich. Länder mit Datenzentralen, die die Aufgaben der Vermittlungsstellen übernehmen könnten, oder mit sonstigen staatlichen Stellen (z. B. Statistischen Landesämtern), die dazu ebenfalls geeignet wären, stehen Ländern gegenüber, in denen den Meldebehörden eine solche Einrichtung derzeit noch nicht zur Verfügung steht, aber zum Teil im Aufbau begriffen sind. Entsprechend dieser Situation werden sich höchst unterschiedliche Organisationsformen für die Vermittlungsstellen entwickeln.

Die Aufgaben sind allen Vermittlungsstellen gemeinsam. Dazu verweist die Projektgruppe auf Ziffer 5.1.3 des ersten Teilberichts und 4.3 des zweiten Teilberichts. Meldebehörden, die nicht über die technische Ausstattung verfügen, um Rückmeldungen OSCI-konform (XMeld und -Transport) zu realisieren, sollen die Möglichkeit haben, diese Aufgaben teilweise oder vollständig an eine Vermittlungsstelle zu delegieren. Das betrifft sowohl die Gewährleistung der technischen Erreichbarkeit einer Meldebehörde in Form der Vermittlungsstelle (Postfach-Funktion) als auch die für die kommunikationsspezifische Verarbeitung von OSCI-XMeld-Nachrichten benötigten Funktionen (Kryptografie, Adressenfunktionalitäten u. a.). Damit ist die Vermittlungsstelle eine optionale technische und organisatorische Komponente, die im Auftrag einer Meldebehörde tätig wird. Sie ist deren Er-

füllungsgehilfe.

3.2. Planung der Vermittlungsstellen

Trotz der unterschiedlichen Organisation in den einzelnen Ländern ist die überwiegende Zahl der Länder bereits intensiv mit dem Aufbau solcher Vermittlungsstellen beschäftigt. In Berlin existiert bereits eine Vermittlungsstelle, die ab 2005/2006 auch von Brandenburg mitbenutzt werden soll. In Bremen ist keine Vermittlungsstelle erforderlich (nur zwei Meldebehörden).

3.3. Anschluss und Benutzungszwang für die Vermittlungsstelle

Ein unterschiedliches Bild ergibt sich bei der Frage, ob die Meldebehörden sich bei einem länderübergreifenden Datenaustausch einer Vermittlungsstelle bedienen müssen, d.h. ob das jeweilige Bundesland einen Anschluss- und Benutzungszwang für die Vermittlungsstelle vorsieht. Nicht überall wird die Notwendigkeit gesehen, in die Organisationshoheit der Meldebehörden einzugreifen; ein Teil der Länder sieht kommunalverfassungsrechtliche Schwierigkeiten.

Soweit die einzelnen Länder einen Anschlusszwang an die Vermittlungsstellen vorsehen, soll dies teilweise nur für bestimmte Aufgaben gelten oder nur der Beseitigung von Medienbrüchen dienen.

Wenn in den einzelnen Ländern keine Vermittlungsstelle vorgesehen bzw. bestimmte Meldebehörden sich an die Vermittlungsstelle nicht anschließen wollen, muss berücksichtigt werden, dass diese Meldebehörden für den Datenaustausch ihre EWO-Verfahren mit den Standards OSCI-Transport und OSCI-XMeld ertüchtigen müssen.

3.4. Tatsächliche Einrichtung und Aufgaben der Vermittlungsstellen

Die für die Vermittlungsstellen vorgesehenen Aufgaben⁵ sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Sie erstrecken sich hauptsächlich auf die Übermittlung der Rückmeldungen und anderer Datenübermittlungen nach der 1. BMeld-DÜV sowie auf die Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden und dem Bundesamt für Finanzen zur Umsetzung der Einführung des Steueridentitätsmerkmals. Die wesentliche Aufgabe der Vermittlungsstellen wird die Umsetzung der Datenübermittlungen der Meldebehörden in einen OSCI-konformen Datenstrom sein, insbesondere bei der Rückmeldung.

Die Länder, die keinen Anschlusszwang an die Vermittlungsstelle planen, haben auch keine weitergehende Aussage zu deren Aufgaben getroffen.

Im Einzelnen hat die Umfrage folgendes Ergebnis erbracht:

Bundesland	Vermittlungsstelle geplant/vorhanden	Anzahl der Vermittlungsstellen	Anschlusszwang für die Meldebehörden ja/nein
Baden-Württemberg	2005	1	Nein
Bayern	2005	1	Nein
Berlin	Vorhanden	1	Ja
Brandenburg	2005/2006	1	Nein
Bremen	Entfällt	Entfällt	Entfällt
Hamburg	Ende 2005	1	Ja
Hessen	1. Hj. 2005	1	Nein
Mecklenburg-	2004/2005	1	Nein
Niedersachsen	2006	Min. 1	Nein
Nordrhein-Westfalen	Aufgabe der Kommunen	Voraussichtlich 1	Nein
Rheinland-Pfalz	2005	1	Nein
Saarland	2005	1	Ja

⁵ Vgl. dazu 3.1

Sachsen	1. Hj. 2006	1	Ja/nein
Sachsen-Anhalt	Prüfung läuft	Prüfung läuft	Prüfung läuft
Schleswig-Holstein	Ende 2005	1	Ja
Thüringen	2006	1	Ja

Empfehlung 2:

Nicht alle Länder werden eine Vermittlungsstelle für den länderübergreifenden Austausch von Meldedaten einrichten.

Die Länder, die keine Vermittlungsstelle einrichten, müssen dafür Sorge tragen, dass die Meldebehörden ihre Software-Programme rechtzeitig und umfassend für den elektronischen Datenaustausch durch die Implementierung von OSCI-Transport und OSCI-XMeld ertüchtigen.

4. Abschnitt

Ausstattung der Meldebehörden

4.1. eingesetzte EWO-Software-Verfahren

Bei den Meldebehörden werden die unterschiedlichsten Software-Programme eingesetzt. Ein großer Teil der Meldebehörden verwendet das Verfahren MESO der Fa. HSH bzw. in Bayern der Fa. komuna. Ein vermutlich gleich großer Anteil der Behörden benutzt das Verfahren OK-EWO der AKDB. Genaue Zahlen hierzu liegen nicht vor. In Baden-Württemberg wird das Verfahren LEWIS DB bei 1.063 Meldebehörden eingesetzt. Die Verfahren im Überblick sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Bundesland	Eingesetzte Verfahren	Umsetzung der OSCI-Standards
Baden-Württemberg	LEWIS DB	Ende 2005
Bayern	OK-EWO, MESO u.a.	
Berlin	Ab 10/05 MESO	Ende 2004
Brandenburg	MESO, LEWIS DB, u.a.	2005/2006

Bundesland	Eingesetzte Verfahren	Umsetzung der OS-CI-Standards
Bremen	MESO,	01.01.2006
Hamburg	OK-EWO (voraussichtlich)	01.01.2007
Hessen	HSH, e-komm PAMELA-	1.Hj. 2005
Mecklenburg-	MESO, OK-EWO	k.A.
Niedersachsen	UVN-EWO, MESO, OK-EWO, MPS-EM ua.	k.A.
Nordrhein-Westfalen	AKD, MESO, KEWIS, OK-EWO u.a.	k.A.
Rheinland-Pfalz	MESO	2005
Saarland	Verschiedene Verfahren	k.A.
Sachsen	LEWIS, MESO, SASKIA-EWO	k.A.
Sachsen-Anhalt	MESO, MPS-Software, Schleupen, SSO Ortqiese u.a.	2005/2006
Schleswig-Holstein	MESO, OK-EWO, MPS	2004
Thüringen	MESO, NUKIS, LEWIS, MPS-EWO	k.A.

4.2. Umstellung der Verfahren auf OSCI-Transport und OSCI-XMeld

Vom Einsatz des jeweiligen EWO-Verfahrens und dem entsprechenden Hersteller ist es auch abhängig, ob das Verfahren bereits jetzt oder in Kürze OSCI-tauglich ist. Die Länder machen in ihren Antworten unterschiedliche Aussagen zur Einführung der Standards. Es ist davon auszugehen, dass die EWO-Verfahren der großen Hersteller die Vorgaben von OSCI-XMeld und OSCI-Transport schnellstmöglich erfüllen werden und bald in Betrieb gehen können.

Empfehlung 3:

Die Projektgruppe empfiehlt den Ländern, bereits jetzt Kontakt mit den verschiedenen Herstellern von EWO-Verfahren aufzunehmen und auf den Handlungsbedarf hinsichtlich OSCI-Transport und OSCI-XMeld aufmerksam zu machen.

4.3. Einsatz der Intermediärssoftware

Um einen zuverlässigen Datenaustausch zwischen den Meldebehörden sicherstellen zu können, ist der Einsatz von Intermediären grundsätzlich notwendig.

Hinsichtlich des Einsatzes der entsprechenden Software ergibt sich ein relativ einheitliches Bild für das gesamte Bundesgebiet. Neun Länder haben sich für das Produkt Governikus entschieden, das die Firma BOS in Bremen als Auftragnehmerin des [Media@komm-Projekts](#) entwickelt hat. Baden-Württemberg wird die Esslinger Lösung verwenden. Die übrigen 6 Länder wollen ausschreiben oder befinden sich im Entscheidungsprozess.

Bundesland	Intermediär	beschafft/ beauftragt
Baden-Württemberg	eCS MediaKomm Esslingen	Beschafft
Bayern	Noch offen / Ausschreibung	Noch nicht
Berlin	Governikus	Beschafft
Brandenburg	Governikus	Beauftragt
Bremen	Governikus	beschafft
Hamburg	Governikus	k.A.
Hessen	Governikus	k.A.
Mecklenburg-Vorpommern	k.A.	k.A.
Niedersachsen	Governikus	beschafft
Nordrhein-Westfalen	Governikus	beschafft
Rheinland-Pfalz	k.A., Ausschreibung	beauftr. rlp-middleware-
Saarland	Governikus	beschafft
Sachsen	k.A. Ausschreibung	k.A. Ausschreibung
Sachsen-Anhalt	Prüfung	Prüfung
Schleswig-Holstein	Governikus	beauftragt
Thüringen	Governikus	beauftragt

4.4. Beschaffung/Beauftragung des Intermediärs

Uneinheitlich ist der Stand der Arbeiten hinsichtlich Beauftragung und Beschaf-

fung, für den jeweils benötigten Intermediär. Dies dürfte im Wesentlichen u.a. auf haushaltstechnische Gründe zurückzuführen sein.

4.5 notwendige Serverzertifikate

Entsprechend der Darstellung unter 3.3 des 2. Teilberichts ist es erforderlich, die Nutzungsdaten mit einer fortgeschrittenen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes in Form einer Serversignatur zu versehen. Werden die Rückmeldungen über nur eine Vermittlungsstelle ausgetauscht, ist die Zahl der benötigten Serverzertifikate gering, sie beläuft sich auf 2 bis max. 4 Zertifikate pro Bundesland. Noch offen ist diese Frage in Sachsen-Anhalt.

Empfehlung 4:

Das Zertifikat sollte von einer Zertifizierungsstelle (CA) unterhalb der PKI-1-Verwaltung ausgestellt werden. Für die Erstausstattung sollten die Zertifikate für alle Meldebehörden und Vermittlungsstellen nur von einer CA bezogen werden. Bei der CA sollte es sich um die TESTA-CA handeln.

Die Festlegung auf nur eine CA zumindest für die Startphase hat sowohl technische als auch wirtschaftliche Gründe:

Werden Zertifikate von mehr als einer CA bezogen, so sind Interoperabilitätsprobleme nicht vollständig auszuschließen. Dies liegt darin begründet, dass die zugrundeliegenden Normen immer wieder Raum für Interpretationen bieten. Die Folge von solchen Problemen kann sein, dass eine Kommunikation zwischen zwei Systemen nicht fehlerfrei möglich ist. Dem kann durch die Festlegung auf nur eine CA, von der die notwendigen Signaturzertifikate bezogen werden, wirksam begegnet werden. Gerade in der Startphase sollten alle möglichen Fehlerquellen so weit wie nur irgend möglich ausgeschlossen werden. Nach Ablauf des Gültigkeitszeitraumes der Zertifikate - in der Regel 3 Jahre - wird es auch denkbar sein, die notwendigen Zertifikate von mehr als einer CA zu beziehen. Der Zeitraum wird ausreichen, um die notwendigen Interoperabilitätstests durchzuführen oder mit den Herstellern der Zertifikate einen eindeutigen Inhalt festzulegen.

Weiterhin wird wohl die Notwendigkeit bestehen, zusätzliche Attribute in die Zertifikate aufzunehmen: die Zertifikatsinhalte sollten drei Ebenen der Authentifizierung abdecken, damit eine Behörde eindeutig zu bestimmen ist:

- Lokale Ebene (Ortsbezug)
- Organisatorische Ebene (Trägerorganisationseinheit, i.d.R. Gemeinde oder Stadtverwaltung)
- Ebene der Organisationseinheit⁶ (betroffenes „Amt“)

Dies könnte für den Zertifizierungsdiensteanbieter bedeuten, dass er technische Anpassungen vornehmen muss. In diesem Zusammenhang ist denkbar, dass mit dem Zertifizierungsdiensteanbieter vertraglich geregelt werden muss, dass bestimmte Attribute nur dann in dem Zertifikat aufgenommen werden dürfen, wenn das Zertifikat für eine Meldebehörde ausgestellt wird. Dieser Aufwand muss im Regelfall vergütet werden. Je mehr CA's für das Meldewesen zugelassen werden, umso höher wird der in diesem Zusammenhang zu betreibende Aufwand.

Einer Lösung bedarf im vorstehenden Zusammenhang die Problemstellung, dass in den Ländern und Kommunen aufgrund unterschiedlicher technischer und organisatorischer Gegebenheiten für die elektronische Abwicklung der unterschiedlichen Geschäftsprozesse eine Harmonisierung erforderlich ist. So bedarf es für die Übermittlung an Behörden der Verständigung auf ein einheitliches Signaturniveau um zu vermeiden, dass z.B. eine Meldebehörde eine fortgeschrittene, organisationsbezogene Signatur, eine andere Meldebehörde dagegen eine personenbezogene qualifizierte Signatur verlangt. Auch bedingt die automatisierte Abwicklung der Geschäftsprozesse entsprechend OSCI-XMeld, dass bundesweit einheitlich auf eine Benutzerinteraktion verzichtet wird.

⁶ „Komplexe“ Behörden wie eine Gemeindeverwaltung oder eine Kreisverwaltungsbehörde müssen mit ihrer höchst differenzierten Binnenstruktur in den Zertifikaten abgebildet sein. Z.B. kann eine Meldebehörde von einer anderen Meldebehörde den gesamten Datensatz eines Bürgers auf eine entsprechende Anfrage erhalten (vorausgefüllter Meldeschein), nicht dagegen das Jugendamt der gleichen Stadt.

4.5 notwendige Zertifizierung der Intermediäre

Da, wie unter 4.3 gezeigt, als Intermediär mindestens zwei Produkte, voraussichtlich wegen der Ausschreibungen noch mehr in den Ländern eingesetzt werden, wird es notwendig sein, die Interoperabilität der Produkte vor dem Echtbetrieb zu testen.

Empfehlung 5:

Die Projektgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass es für reibungslose Datenübermittlungen notwendig ist, die Intermediäre intensiv auf Interoperabilität zu testen. Falls deren Zahl größer als 4 wird, bedarf es der Herstellung eines Testbeds, das aber zu finanzieren und weiter zu entwickeln ist.

5. Abschnitt

Melderegisterauskünfte und Datenübermittlungen

5.1 Melderegisterauskunft online

Der Melderegisterauskunft online kommt im Rahmen der Umsetzung der Melde-rechtsnovelle 2002 große Bedeutung zu. Hier sind die verschiedensten Varianten denkbar:

Es ist möglich, nur einen einzigen Anlaufpunkt im jeweiligen Bundesland zu haben oder jede Meldebehörde eröffnet ein eigenes Portal. Es wird auch Fälle geben, in denen sich die Meldebehörden zusammenschließen und gemeinsam eine Melderegisterauskunft online anbieten. Rechtlich zulässig sind alle Möglichkeiten, in Frage kommt auch die Eröffnung eines Zugangs bei den jeweiligen Meldebehörden und gleichzeitiger Zugang über ein sog. Auskunftportal.

5.2. Datensätze, die für die Melderegisterauskunft online zur Verfügung stehen

Bisher liegen in nur wenigen Ländern die für die Melderegisterauskunft online neben den technischen Erfordernissen notwendigen rechtlichen Voraussetzungen

vor. Weit ist die Entwicklung in den Ländern vorangeschritten, die bereits vor der Melderechtsnovelle 2002 (Teil)-Datensätze schon für andere Aufgaben auch zentral gespeichert haben.

5.3 Melderegisterauskunft online landesweit oder nur bei einzelnen Meldebehörden

Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang bereits Meldedatensätze abgefragt werden könnten. Das prozentuale Verhältnis zur Bevölkerung wird ebenfalls dargestellt.

Bundesland	Meldedatensätze online abfragbar	Verhältnis zur Bevölkerung in %	Landesweite Abfrage	nur bei einzelnen Meldebehörden
Baden-Württemberg	0 ⁷	-	X	
Bayern	6.700.000	53,9%	X	
Berlin	3.388.000	100 %	X	
Brandenburg	150.000	5,8 %		X ⁸
Bremen	0	-	In Planung	
Hamburg	2.400.000	100 %	X	
Hessen	0	-	k.A.	
Mecklenburg-Vorpommern	0	-	k.A.	
Niedersachsen	k.A.	-		X
Nordrhein-Westfalen	3.750.000	20 %	X	
Rheinland-Pfalz	4.100.000	100 %	X	
Saarland	0	-	In Planung	
Sachsen	0	-	In Planung	
Sachsen-Anhalt	k.A.	-	k.A.	
Schleswig-Holstein	324.000	11,6 %	In Planung	Zur Zeit X
Thüringen	2.000.000	83 %	X	

Aus der obigen Tabelle⁹ ist außerdem ersichtlich, ob die Melderegisterauskunft gegenwärtig nur von einzelnen Meldebehörden angeboten werden (nur in vier Län-

⁷ Wegen der noch nicht vorhandenen Rechtsgrundlage in BW

⁸ Ist-Stand! Brandenburg **plant** ein landesweites Portal, **gegenwärtig** gibt es nur die Angebote einzelner Meldebehörden

dern) bzw. ob es ein landesweites Portal geben wird.

5.4 Broker/Brokerbetreiber

Nach dem von der Projektgruppe OSCI®-XMeld entwickelten Modell vermittelt i.d.R. ein sog. Broker die Melderegisterauskunft. Dieser übernimmt für seine Kunden – insbesondere für sog. Poweruser, die eine große Adressdatei pflegen müssen – ggf. bundesweite Adressrecherchen bei einer Vielzahl von Meldebehörden. Dabei wird als Broker nicht eine natürliche oder juristische Person bezeichnet; die Unterarbeitsgruppe „Adressketten und Portale“ (UAG) der Projektgruppe "Meldewesen" hat zwischen Brokertechnik und Brokerbetreiber unterschieden und folgende Definitionen zugrunde gelegt:

- Die **Brokertechnik** ist eine Software mit folgende Aufgaben:
 - Erteilung der einfachen MRA-o (ggf. bundesweit und mit u.a. folgenden Mehrwertdiensten: Registrierung Anfragender, Entgegennahme, ggf. Weiterleitung von Auskunftersuchen, Sicherstellung der Gebühreinzahlung)
 - Portalfunktion (Bündelungsfunktion)
 - Adresskettenverfolgung.
- **Brokerbetreiber** ist die Stelle, die die softwaregestützte Brokertechnik betreibt und damit für die o.g. Aufgaben verantwortlich ist.

Die UAG hat empfohlen, Broker in privater Rechtsform zu betreiben. Unter dem Vorbehalt einer datenschutzrechtlichen Überprüfung ist sie zu dem Ergebnis gekommen, dass das Vertragsverhältnis zwischen Kunde und Brokerbetreiber im Interesse sowohl der Auftraggeber als auch der Meldebehörden nicht als Auftragsverhältnis nach § 662 BGB (Brokerbetreiber wird im Auftrag und im Namen des Kunden tätig), sondern als Geschäftsbesorgung nach § 675 BGB (Brokerbetreiber wird im Auftrag des Kunden, aber im eigenen Namen tätig) ausgestaltet werden sollte.

⁹ Stand: März 2005

Darüber hinaus hat die UAG in Gesprächen mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein festgehalten:

- Datenschutzrechtlich ist das Rechtsverhältnis zwischen Kunde und Brokerbetreiber als Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG zu gestalten¹⁰.
- Im Außenverhältnis tritt der Brokerbetreiber gegenüber den Meldebehörden im eigenen Namen und damit selbst als Auskunftssuchender und Gebührenschuldner auf (mittelbare Stellvertretung).

Insgesamt wird zu den Konzepten und Überlegungen auf die Anlagen 1 und 2 verwiesen.

Die Planungen der verschiedenen Länder hinsichtlich des Brokerbetreibers im Einzelnen haben folgenden Stand:

Bundesland	Öffentliche Einrichtung	Private Einrichtung
Baden-Württemberg	x	
Bayern	x	
Berlin	k.A.	
Brandenburg	k.A.	
Bremen	k.A.	
Hamburg	k.A.	
Hessen	x	
Mecklenburg-Vorpommern	x	
Niedersachsen	In Prüfung	
Nordrhein-Westfalen		x
Rheinland-Pfalz		x
Saarland	In Prüfung	
Sachsen	Keine Pläne	
Sachsen-Anhalt	k.A.	
Schleswig-Holstein	Noch kein Broker	

¹⁰ Aus der Sicht von NRW kann der Broker im Verhältnis zum Poweruser nur insoweit als Auftragsdatenverarbeiter angesehen werden, als er die ihm vom Poweruser übermittelten Daten und die ihm durch die Meldebehörden übermittelten Daten verarbeitet. Die Auftragsdatenverarbeitung kann sich nicht auf die Auskunftersuchen als solche beziehen.

Bundesland	Öffentliche Einrichtung	Private Einrichtung
Thüringen	In Prüfung	

5.5 Melderegisterauskunft online für Poweruser

Soweit Länder die Absicht haben, eine besondere Melderegisterauskunft online für private Poweruser einzurichten, soll dies teilweise auch durch privatrechtlich organisierte Betreiber erfolgen. Teilweise wird unter „Poweruser“ auch die Nutzung der Melderegisterauskunft durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen gesehen, denen die Möglichkeit eröffnet werden soll, im automatisierten Verfahren Daten aus dem Melderegister nach dem bestehenden XMeld -Standard abzurufen.

Die Planungen der einzelnen Länder hinsichtlich eines besonderen technischen Verfahrens für Poweruser werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, ebenso der Stand der Gebührenerhebung. Hier ergibt sich ein besonders vielfältiges Bild.

Bundesland	Auskunft für Poweruser	Einheitliche Gebühren
Baden-Württemberg	Ja	Nein
Bayern	ja	Nein
Berlin	ja	Ja, 2,--€
Brandenburg	ja	5,--€, z.Zt. 4,09 €
Bremen	nein	z.Zt. 6,-- €
Hamburg	NeinJa / bzw. Prüfung	Ja, 3,--€
Hessen	Nein	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	k.A.	Ja
Niedersachsen	k.A.	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja	Nein (unter Vorbehalt)
Rheinland-Pfalz	Ja	Ja, 5,-- €
Saarland	geplant	In Prüfung
Sachsen	In Prüfung	In Prüfung
Sachsen-Anhalt	Nein	In Prüfung

Bundesland	Auskunft für Poweruser	Einheitliche Gebühren
Schleswig-Holstein	In Prüfung	Ja, 4,-€
Thüringen	ja	Ja

Die Frage, besondere Zugänge zur Melderegisterauskunft online für private Poweruser zu eröffnen, wird dem Ergebnis der Umfrage nach in den einzelnen Ländern unterschiedlich gewichtet. Das (vom AK I konsentierete) operative Ziel, bis Ende 2006 80 % der Adressdaten für Online-Nachfragen bereit zu stellen, kann nur dann erreicht werden, wenn die Länder entweder durch öffentliche oder private Betreiber online-Zugänge zu den Meldebehörden einrichten bzw. zulassen oder neben möglichen Einzellösungen Adressdaten auch an einer zentralen Stelle für Nachfragen bereit halten

Empfehlung 6:

Die Projektgruppe "Meldewesen" empfiehlt daher, die technischen Rahmenbedingungen für die gleichzeitige automatisierte Bearbeitung einer Vielzahl von Melderegisterauskunftersuchen (Poweruser) vorzusehen

5.5 Einheitliche Gebühren für die Melderegisterauskunft

Entsprechend dem Auftrag des AK I (Vorprüfungsausschuss v. 05.04.2004) hat die Projektgruppe die Frage nach einheitlichen Gebühren für Melderegisterauskünfte geprüft. Für die Gestaltung der Gebühren für die Melderegisterauskunft-online gibt es keine Vorgaben durch die Rahmengesetzgebung. Einheitliche Gebühren für Einzelauskünfte erscheinen zwar sinnvoll. Mit einheitlichen Gebühren könnten Irritationen über unterschiedliche Rechnungsstellungen bei privaten Nutzern vermieden werden. Eine konkretisierte diesbezügliche Empfehlung kann die Projektgruppe aber nicht geben, weil die der Gebührenbemessung zugrunde liegenden Strukturen unterschiedlich sind und in einigen Ländern die Gebühren durch kommunale Satzungen festgelegt werden, also selbst eine Einigung unter den Ländern in diesen Bereichen die Kommunen nicht binden würde.

Daraus folgt, dass ein Verbund der Melderegister-online -Dienste voraussetzt, dass eine ePayment-Plattform installiert ist, die die Gebührenströme erfassen und steuern kann. Neben der Herstellung des DVDV kommt dem Payment-System besondere Bedeutung zu, da es eine wichtige Einnahmequelle für die Meldebehörden sicherstellt.

5.7. automatisierte Datenübermittlungen und Abrufverfahren für Behörden und sonstige öffentliche Stellen

Nicht nur Private haben ein starkes Interesse an Melderegisterauskünften; auch Behörden und sonstige öffentliche Stellen sind für ihre tägliche Arbeit auf die kurzfristige Verfügbarkeit von Adressdaten der Bürger angewiesen. Dies hat in allen Ländern dazu geführt, ein besonderes Augenmerk auf die Einführung von sog. automatisierten Abrufverfahren zu lenken.

Die Meldebehörden stellen im Rahmen der jeweiligen Landesdatenübermittlungsverordnungen Datensätze für elektronische Abfragen von Behörden zur Verfügung.

Schon vor der Melderechtsnovelle 2002 hat z.B. Rheinland-Pfalz ein sog. Behördeninformationssystem eingerichtet, an dem die verschiedensten Behörden und öffentlichen Stellen teilnehmen können. Ein Teildatenbestand, der über die einfachen Adressdaten hinausgeht, aber nicht den kompletten Datenbestand der Melderegister umfasst, wird an einer zentralen Stelle vorgehalten und tagesaktuell gepflegt, damit sowohl Meldebehörden als auch andere Behörden Daten abrufen oder einen automatisierten Abgleich starten können.

Die neben der technischen Infrastruktur notwendigen Rechtsgrundlagen für automatisierte Datenübermittlungen an andere Behörden und andere öffentliche Stellen werden in den Ländern sukzessive mit bzw. nach Erlass der jeweiligen Landesmeldegesetze geschaffen. Im überwiegenden Teil der Länder werden zur

Zeit schon über verschiedene Verfahren Datensätze für die Polizei zum Abruf bereitgehalten.

Bundesland	Datensätze werden online für Behörden bereit gehalten
Baden-Württemberg	ja
Bayern	ja
Berlin	ja
Brandenburg	ja
Bremen	ja
Hamburg	ja
Hessen	Ab 2005
Mecklenburg-Vorpommern	Im Testbetrieb
Niedersachsen	Ja/z.Zt. in Einzellösungen
Nordrhein-Westfalen	Ja, z.Zt. wird zusätzlich zentrales Portal eingerichtet
Rheinland-Pfalz	ja
Saarland	In Prüfung
Sachsen	Ja/z.Zt.noch Einzellösungen
Sachsen-Anhalt	k.A.
Schleswig-Holstein	ja
Thüringen	ja

Für den Bericht:

Schirmeyer, Projektleiter