



Koordinierungsstelle
für IT-Standards

FORTSCHRITTSBERICHT STANDARDISIERUNGSAGENDA

Bearbeitungsstatus aktueller Standardisierungsbedarfe

Beschluss des IT-Planungsrats vom 02. Oktober 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Zweck	1
2	Status der aktuellen Standardisierungsbedarfe	2
2.1	Gesicherte Übermittlung von Daten im E-Government.....	2
2.2	Einheitlicher Zugang zu Transportverfahren im E-Government	3
2.3	Einheitlicher Zeichensatz für Datenübermittlung und Registerführung	4
2.4	Methoden zur Bereitstellung von Wertelisten.....	5
2.5	Übermittlung von Antragsdaten	6
2.6	Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten	8
Anhang 1: Bearbeitung von Standardisierungsbedarfen		9

1 Einleitung und Zweck

Die Standardisierungsagenda ist ein Instrument des IT-Planungsrats, um die im föderalen Kontext relevanten Standardisierungsbedarfe zu erfassen, zu klassifizieren und in transparenter und planmäßiger Vorgehensweise einer Lösung zuzuführen. Ziel hierbei ist es, einzelne IT-Standards¹ durch Beschlüsse des IT-Planungsrats als Lösungen zur Deckung zuvor definierter Anwendungsfelder für Bund und Länder verpflichtend festzulegen.

Die erste Fassung der durch den IT-Planungsrat in seiner 8. Sitzung beschlossenen Standardisierungsagenda² umfasst insgesamt sechs Standardisierungsbedarfe, deren Bearbeitung für die Jahre 2012 bis 2015 geplant wurde.

Mit der kontinuierlichen Fortschreibung der Agenda wurde die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) beauftragt, die Bearbeitung bestehender Standardisierungsbedarfe zu begleiten und zu koordinieren.

In diesem Zusammenhang ist es das Ziel des vorliegenden Berichts, über den Bearbeitungsstand bereits beschlossener Standardisierungsbedarfe zu informieren. Grundlage zur Darstellung des Bearbeitungsfortschritts ist der generische Ablauf einer Bedarfsbearbeitung und eine Reihe von damit assoziierten Meilensteinen wie in Anhang 0 Tabelle 1 dargestellt.

¹ Hier, wie auch im Folgenden, werden unter dem Begriff IT-Standard die im IT-Staatsvertrag unter § 1 genannten fachunabhängigen und fachübergreifenden IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards subsummiert.

² siehe Entscheidung 2012/23 - Standardisierungsagenda des IT-Planungsrats

2 Status der aktuellen Standardisierungsbedarfe



2.1 Gesicherte Übermittlung von Daten im E-Government

Bedarfsvertreter	Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)
Erreichter Meilenstein	M3: Bedarf aufgenommen
Bearbeitungsstand	Der Bedarf wurde identifiziert und auf die Standardisierungsagenda gesetzt. Es sind Vorarbeiten zur Bedarfsbeschreibung erfolgt. Ein Fachgremium wurde noch nicht zusammengestellt.

2.1.1 Bedarfsbeschreibung

Zur Realisierung medienbruchfreier Prozesse des E-Government bedarf es einer einheitlichen Lösung für den elektronischen Datenaustausch, der die rechtlichen Anforderungen an die Schutzziele Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit sowie Nachvollziehbarkeit deckt.

Anforderungen sind insbesondere:

- Übertragung der Daten unstrukturierter und strukturierter Form
- Eignung für G2G, G2C, G2B.(Lösung ggf. unterschiedlich für einzelne Zielgruppen)
- Rechtliche Anforderungen müssen allgemeingültig und auf Basis existierender Infrastrukturen gedeckt werden (insb. DVDV / PKI-1-Verwaltung, Intermediäre, Clearingstellen)
- Berücksichtigung des Verbindungsnetzes und der bestehenden Infrastrukturen, insb. nPA, elektronische Signaturen
- Profilierung unterschiedliche Schutzbedarfsklassen
- Basierung auf internationalen und europäischen Standards



2.2 Einheitlicher Zugang zu Transportverfahren im E-Government

Bedarfsvertreter Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)

Erreichter Meilenstein M9: Beschlussvorschlag erstellt

Bearbeitungsstand Die Beschreibung des Bedarfs wurde als Projektantrag XTA im März 2013 dem IT-Planungsrat vorgelegt und mit der im Projektauftrag aufgezeigten Projektstruktur (insbesondere Definition der Aufgaben, Erarbeitung der Lösung durch drei Fachgremien, Projektleitung durch KoSIT) beauftragt.

Der Bedarf wurde im Rahmen des Projektes XTA von Mai 2012 bis Juli 2013 bearbeitet. Die Beschlussvorschläge wurden im Juni/Juli 2013 dem Beirat vorgestellt. Die Projektergebnisse werden im August 2013 an die GS IT-P übergeben und in der 12. Sitzung des IT-Planungsrates vorgestellt. Der IT-Planungsrat hat in seiner 11. Sitzung bereits eine Erprobungsphase der Ergebnisse beauftragt.

Nach der Erprobung wird über eine Verbindlichkeit des Standards entschieden werden.

2.2.1 Bedarfsbeschreibung

In der öffentlichen Verwaltung wird eine Vielzahl von Fachverfahren (FV) eingesetzt, zwischen denen Daten auf elektronischem Wege ausgetauscht und übermittelt werden. Die Fachverfahren selbst sind in der Regel nicht direkt für den Transport der Nachrichten zuständig: Sie sind mittels Transportverfahren an die jeweilige Transportinfrastruktur angebunden.

Die Umsetzung des geforderten Sicherheitsniveaus, das z.B. für unterschiedliche XÖV-Vorhaben unterschiedlich sein kann, ist Aufgabe des Transportverfahrens (TV), die in der Regel durch Clearingstellen betrieben werden.

Zur Leistungsfähigkeit von Transportverfahren, zur Servicequalität für die gesamte Strecke zwischen zwei Fachverfahren können heute keine verbindlichen Aussagen gemacht werden. Durch die Vielzahl von Schnittstellen werden erhebliche Kosten verursacht.

Anforderungen:

- Die öffentliche Verwaltung soll für länderübergreifende Ende-zu-Ende-Kommunikation zugesicherte Eigenschaften bzgl. Funktionalität, Servicequalität, Datenschutz und Datensicherheit einfordern / überprüfen können.
- Definition einheitlicher Vorgaben für TV (mit Schnittstellen) zu FV
- Eignung für G2G und G2B
- Berücksichtigung der vom KoopA etablierten Infrastruktur (insb. DVDV, PKI des Bundes, OSCI-Transport, Verbindungsnetz) u. Ländernetze
- Skalierbarkeit / Anpassbarkeit bzgl. Sicherheitsanforderungen (Integrität, Nachvollziehbarkeit, Authentizität, Vertraulichkeit)



2.3 Einheitlicher Zeichensatz für Datenübermittlung und Registerführung

Bedarfsvertreter Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)

Erreichter Meilenstein M9: Beschlussvorschlag erstellt

Bearbeitungsstand Der Auftrag des IT-Planungsrats an die Kosit hat die erwartete Lösung klar vorgegeben. Die Bearbeitung erfolgte durch eine Fachgruppe der Innenverwaltung. Die aktuelle Fassung des entwickelten Standards ist in wichtigen Bereichen der Innenverwaltung nach ca. dreijähriger Vorbereitungszeit weitgehend problemlos umgesetzt.

Die inhaltliche Bearbeitung ist abgeschlossen. Der derzeit bekannte Fortschreibungsbedarf betrifft Detailregelungen und steht einem Grundsatzbeschluss des IT-Planungsrats nicht entgegen. Dieser wird für die zwölfte Sitzung des IT-Planungsrats vorbereitet. Nach einer Abstimmung mit Fachministerkonferenzen können Details der Umsetzung, insbesondere die hierfür einzuräumende Frist, in der 15. Sitzung vom IT-Planungsrat beschlossen werden.

2.3.1 Bedarfsbeschreibung

IT-Verfahren können häufig nur die in Deutschland üblichen Buchstaben verarbeiten, nicht aber die in anderen Mitgliedsstaaten gebräuchlichen Diakritika. Namen von Personen mit in Deutschland ungebräuchlichen Zeichen werden unterschiedlich gespeichert. Daraus resultieren Fehler bei der Identifikation von Personen. Der Rechtsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern auf korrekte Darstellung ihres Namens wird nicht erfüllt.

Auf diese Folge der Globalisierung hat die IT-Industrie mit dem Standard UNICODE reagiert wurde. Dieser umfasst aber auch Zeichen aus anderen Kulturen, auf die die öffentliche Verwaltung nicht vorbereitet ist. Normalerweise soll die Registerführung und Datenübermittlung in Deutschland auf Basis des Lateinischen Alphabets erfolgen.

Es besteht der Bedarf, die Teilmenge aller Lateinischen Zeichen in UNICODE verbindlich zu vereinbaren. Diese muss von den IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung bei Registerführung und Datenübermittlung unterstützt werden.



2.4 Methoden zur Bereitstellung von Wertelisten

Bedarfsvertreter	Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)
Erreichter Meilenstein	M3: Bedarf aufgenommen
Bearbeitungsstand	Die Bedarfsbearbeitung wurde seit der Aufnahme auf die Standardisierungsagenda aus Gründen mangelnder Ressourcen nicht wesentlich fortgeführt. Die nächsten Schritte der Bedarfsbearbeitung sind für das vierte Quartal 2013 geplant. Sie sehen die Identifikation von Interessenvertretern zur Konstituierung eines Fachgremiums vor.
Bemerkungen	

2.4.1 Bedarfsbeschreibung

Eine zentrale Herausforderung bei der Integration von IT-Fachverfahren ist die Herstellung semantischer Interoperabilität. Die Verwendung von Wertelisten (umgangssprachlich auch Codelisten), bietet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit zur fachverfahrenübergreifenden Definition gemeinsam genutzter Begriffe und somit eine explizite und überprüfbare Semantik. Von ganz besonderer Bedeutung sind dabei fachübergreifende bzw. fachunabhängige Codelisten, die in unterschiedlichsten Kontexten wiederverwendet werden können.

Heutzutage existieren Listen unterschiedlichster Ausprägung wie z. B. den Staaten- und Gebietsschlüssel, die Liste der Gerichte nebst Gerichtskennzahlen oder die Liste bekannter Gefahrenstoffe. Der Umgang mit diesen Listen ist uneinheitlich und oftmals nur ineffizient geregelt. Im Allgemeinen sind Codelisten nur in gedruckter Form erhältlich (z. B. als Bekanntmachung im Bundesanzeiger). Die Umsetzung und Bereitstellung dieser Listen zur Nutzung in IT-Verfahren und Übermittlungsstandards ist uneinheitlich und oft nicht in der erforderlichen Qualität geregelt. Der konkrete Standardisierungsbedarf für den hier dargestellten Bereich umfasst die Vereinheitlichung der Methoden zur Bereitstellung von Codelisten sowie zu deren Distribution in elektronischer Form zur fachverfahrensunabhängigen Nutzung. Die angestrebte Lösung muss gewährleisten, dass eine elektronisch bereitgestellte Codeliste die gleiche rechtliche Qualität besitzt, wie eine Veröffentlichung im Bundesanzeiger oder vergleichbaren Quellen.



2.5 Übermittlung von Antragsdaten

Bedarfsvertreter	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Erreichter Meilenstein	M3: Bedarf aufgenommen
Bearbeitungsstand	<p>Bedarfsbeschreibung wurde durch ein Fachgremium unter der Leitung des Bedarfsvertreters vervollständigt.</p> <p>Bedarfsbeschreibung enthält Beschreibung aller durch den Standardisierungsbedarf adressierten Anwendungsszenarien, eine vollständige Liste mit ggf. gewichteten Bewertungskriterien zur Auswahl von Lösungen und den angestrebten Beschlussvorschlag.</p>
Bemerkungen	Nach Beschluss des Fachgremiums vom 14.8.2013 ruht die Arbeit an der Standardisierungsinitiative, bis zur Klärung offener Grundsatzfragen durch KoSIT und Geschäftsstelle des IT-Planungsrats

2.5.1 Bedarfsbeschreibung

In Deutschland gibt es eine Reihe von „Antragsportalen“, in denen Bürger und Unternehmen Anträge bei der Verwaltung online erstellen und einreichen können. Diese Anträge werden dann elektronisch direkt oder mittelbar an die jeweils zuständigen Behörden übertragen und medienbruchfrei in das dortige Fachverfahren übernommen.

Auch von den Fachverfahren gibt es eine große Zahl. Die verschiedenen Fachverwaltungen betreiben ihre spezifischen Fachverfahren. Aber auch Verwaltungen des gleichen Faches in verschiedenen Kommunen oder Ländern können Fachverfahren unterschiedlicher Hersteller nutzen.

Damit ergibt sich die Notwendigkeit, dass einerseits ein Antragsportal Anträge an unterschiedliche Fachverfahren senden muss und andererseits ein Fachverfahren Anträge von unterschiedlichen Antragsportalen empfangen können muss.

Derzeit wird dies sichergestellt, indem das Format der Datenübertragung bilateral zwischen einem Fachverfahren und einem Antragsportal ausgehandelt wird. Dies führt zu hohen Aufwänden, und zwar sowohl bei den Herstellern von Fachverfahren, als auch bei den Betreibern der Antragsportale. Aufgrund dieser enormen Aufwände ist die medienbruchfreie Bearbeitung von Antragsverfahren aktuell rudimentär ausgeprägt, wenngleich die technischen Möglichkeiten grundsätzlich gegeben wären.

Hier ergibt sich ein Standardisierungsbedarf für das elektronische Format der Antragsdaten. Mit einem solchen Interoperabilitätsstandard müssen die Antragsportale nicht mehr fachverfahrensspezifisch unterschiedliche Datenstrukturen erzeugen und versenden. Die Fachverfahren müssen nicht mehr für den Empfang unterschiedlicher Datenstrukturen vorbereitet sein. Die Datenstrukturen müssen nicht mehr bilateral ausgehandelt werden.

Die Behörden der deutschen Verwaltung bestimmen weitgehend selbst über die zu verwendenden IT-Systeme. Daher werden sowohl Antragsportale unterschiedlichster Hersteller, als auch Fachverfahren unterschiedlichster Hersteller eingesetzt.

Ein auf dem gesamten Zuständigkeitsgebiet des IT-Planungsrats geltender Interoperabilitätsstandard wird großen wirtschaftlichen Nutzen für alle beteiligten Behörden und Fachverfahrenshersteller bringen, weil dann alle Antragsportale alle Fachverfahren unabhängig vom Hersteller die Antragsdaten medienbruchfrei und mit eindeutiger Semantik beliefern können.

Die dargestellte IST-Situation ist für ein ebenenübergreifendes eGovernment in einem föderalen Umfeld nicht geeignet. Aus der IST-Situation und den dargelegten möglichen Anwendungsszenarien ergibt sich ein Standardisierungsbedarf, den der IT-Planungsrat in seiner Standardisierungsagenda für die Jahre 2012 bis 2015 anerkannt hat.

2.6 Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten



Bedarfsvertreter	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz
Erreichter Meilenstein	M3: Bedarf aufgenommen
Bearbeitungsstand	Zurzeit erfolgt die Festlegung und Beschreibung der Kommunikationsszenarien, für die der zukünftige Standard gelten soll.

2.6.1 Bedarfsbeschreibung

In der Bundesrepublik Deutschland werden in Bund, Ländern und Kommunen Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsysteme unterschiedlicher Hersteller eingesetzt. Es besteht die Notwendigkeit, Objekte der Schriftgutverwaltung (Akten, Vorgänge und Dokumente) zwischen den eingesetzten Systemen und mit anderen Systemen wie beispielsweise der Archivverwaltung, auszutauschen. Die Notwendigkeit entsteht in arbeitsteiligen, IT-gestützten Verwaltungsprozessen, für die noch kein fachspezifischer Datenaustauschstandard existiert. Dieser Bedarf steigt mit den zunehmenden Vorgaben und Erwartungen im E-Government an eine zügige und elektronische Bearbeitung von Geschäftsprozessen mit Bürgern und Unternehmen, wie sie bspw. im Entwurf des E-Government-Gesetzes des Bundes formuliert werden.

Anhang 1: Bearbeitung von Standardisierungsbedarfen

Standardisierungsbedarfe sind vereinfacht ausgedrückt Anwendungsfelder im Bund-Länder übergreifenden Datenaustausch, für die per Beschluss des IT-Planungsrats ein einheitlicher IT-Interoperabilitätsstandard vorgegeben werden soll. Die mit der ersten Fassung der Standardisierungsagenda beschlossenen Anwendungsfelder sind:

- Gesicherte Übermittlung von Daten im E-Government
- Einheitlicher Zugang zu Transportverfahren im E-Government
- Einheitlicher Zeichensatz für Datenübermittlung und Registerführung
- Methoden zur Bereitstellung von Wertelisten
- Übermittlung von Antragsdaten
- Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten

Standardisierungsbedarfe werden durch den sogenannten Bedarfsvertreter bearbeitet. Unterstützung erhält er dabei durch ein Fachgremium, das hierzu durch ihn einberufen wird.

Das Fachgremium erarbeitet in einem ersten Schritt unter Leitung des Bedarfsvertreters eine detaillierte Beschreibung des gemeldeten Anwendungsfeldes. Dies kann beispielsweise in Form von Anwendungsfällen geschehen, die die involvierten Systeme und Akteure wie auch die fachlichen Anforderungen im Detail beschreiben.

Basierend auf der Beschreibung der Anwendungsfelder werden fachliche und technische Anforderungen an potentielle Lösung abgeleitet, abgestimmt und dann in Kriterien zur Bewertung von Lösungen überführt.

Entsprechend dieser und einer Reihe weiterer formaler Kriterien werden dann potentielle Lösungen zur Deckung der Anforderungen analysiert und entsprechend bewertet. Die am besten geeignete Lösung wird zum Abschluss der Bearbeitung dem IT-Planungsrat zum Beschluss vorgeschlagen.

In Tabelle 1 sind die erforderlichen Teilschritte und Meilensteine einer Bedarfsbearbeitung in generischer Form dargestellt. Zweck dieser Darstellung ist es, den Bearbeitungsfortschritt von Standardisierungsbedarfen in vergleichbarer Form darzustellen.

In der Praxis besitzen die einzelnen Bearbeitungsschritte und zugehörigen Meilensteine eine unterschiedliche Relevanz für den jeweiligen Standardisierungsbedarf. So werden beispielsweise Standardisierungsbedarfe, für die nachweislich keine alternativen Lösungen bestehen, die Schritte der Ermittlung, Analyse und Bewertung nicht oder in veränderter Form durchlaufen. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft der Standardisierungsbedarf „Einheitlicher Zeichensatz für Datenübermittlung und Registerführung“ genannt. Zudem müssen die zu den Meilensteinen korrespondierenden Bearbeitungsschritte nicht notwendigerweise in der oben gegebenen Sequenzialität erfolgen.

Tabelle 1: Meilensteine bei der Bearbeitung von Standardisierungsbedarfen

Meilenstein	Beschreibung
M1: Bedarf registriert	<ul style="list-style-type: none"> – Bedarfsmeldung liegt der Koordinierungsstelle für IT-Standards zur weiteren Befassung vor.
M2: Bedarfsbeschreibung vorgelegt	<ul style="list-style-type: none"> – Erste Stufe der Bedarfsbeschreibung wurde entsprechend der Vorgaben aus der Bedarfsmeldung entwickelt. – Es sind Anwendungsszenarien, beteiligte Systeme, Rollen und Akteure beschrieben. – Es sind fachliche Anforderungen von den Anwendungsszenarien abgeleitet (ggf. skizzenhaft und unvollständig).
M3: Bedarf aufgenommen	<ul style="list-style-type: none"> – Bedarfsbeschreibung ist mit der KoSIT und dem Beirat der KoSIT abgestimmt. – Standardisierungsbedarf wurde durch IT-Planungsrat beschlossen und zur weiteren Bearbeitung auf die Agenda aufgenommen.
M4: Bedarfsbeschreibung veröffentlicht	<ul style="list-style-type: none"> – Bedarfsbeschreibung wurde durch ein Fachgremium unter der Leitung des Bedarfsvertreters vervollständigt. – Bedarfsbeschreibung enthält Beschreibungen aller durch den Standardisierungsbedarf adressierten Anwendungsszenarien, eine vollständige Liste mit ggf. gewichteten Bewertungskriterien zur Auswahl von Lösungen und den angestrebten Beschlussvorschlag. – Die Beschreibung wird der Öffentlichkeit zur Stellungnahme vorgelegt.
M5: Bedarfsbeschreibung abgestimmt	<ul style="list-style-type: none"> – Stellungnahmen wurden dokumentiert und in transparenter und nachvollziehbarer Art und Weise abgearbeitet. – Verfahren zur Ermittlung möglicher Lösungen ist eröffnet.
M6: Potentielle Lösungen ermittelt	<ul style="list-style-type: none"> – Im Fachgremium abgestimmte Liste der zu analysierenden Lösungen ist erstellt.
M7: Lösungen bewertet	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse und Bewertung der einzelnen Lösungen ist erfolgt.
M8: Bewertungsergebnis abgestimmt	<ul style="list-style-type: none"> – Bewertungsergebnis wurde der Öffentlichkeit zur Stellungnahme vorgelegt. – Stellungnahmen wurden dokumentiert und in transparenter und nachvollziehbarer Art und Weise abgearbeitet.
M9: Beschlussvorschlag erstellt	<ul style="list-style-type: none"> – Beschlussvorschlag erstellt und mit den Beteiligten, der KoSIT und dem Beirat der KoSIT abgestimmt.
M10: Beschluss IT-Planungsrat	<ul style="list-style-type: none"> – IT-Planungsrat hat zur Deckung des Standardisierungsbedarfs einen Beschluss zur verbindlichen Nutzung der ermittelten Lösung gefasst.