



Koordinierungsstelle
für IT-Standards

Konzept zur Begleitung der Umsetzung des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“

Version 1.0

Veröffentlicht 1. 2. 2016

Konzept zur Begleitung der Umsetzung des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“: Version 1.0

Zusammenfassung

Das Land Bayern hat dem IT Planungsrat zu dessen 18. Sitzung über Probleme bei der Umsetzung des Beschlusses 2014/04 zum Standard *Lateinische Zeichen in UNICODE* berichtet. Der IT Planungsrat hat daraufhin die KoSIT beauftragt bis zur 19. Sitzung zu prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen sowie ggf. welche zusätzlichen Ressourcen erforderlich sind, um die Umsetzung des Beschlusses zum Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ zu begleiten.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Prüfung dar und gibt Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.

Inhaltsverzeichnis

1. Kurzfassung	1
2. Übersicht	3
1. Ziele	3
2. Probleme	3
3. Empfehlungen	4
4. Beispiel „Digitalisierung des Asylverfahrens“	5
3. Aktuelle Situation	7
1. Auftrag des IT-Planungsrates	7
2. Rechtlicher Rahmen	7
3. Ziele des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“	8
4. Umsetzungsverantwortung	8
5. Aufgaben der KoSIT	9
6. Laufende Umsetzungsmaßnahmen	9
7. Stand der Umsetzung	9
4. Bedarfslagen	11
1. Zentrale Anlaufstelle für Fragen und Probleme	11
2. Transparentes Monitoring	11
3. Erfahrungsaustausch, Sammlung und Weitergabe von vorhandenem Wissen	12
4. Konkretisierung des Anwendungsbereiches	12
5. Schriftarten (Fonts)	13
6. Übergangsszenarien für übergreifende IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards	13
7. Transparenter Betrieb des Standards und zugehöriger Artefakte	14
5. Handlungsempfehlungen	15
1. Transparenz über den Fortschritt der Umsetzung	15
2. Zentrale Anlaufstelle	16
6. Erfassungshilfe	23
1. Nutzen und Bedarf	23
2. Anwendungsfälle	23
3. Transliteration	24
4. Existierende Implementierungen	24
5. Technische Einsatzumgebung und Implementierungstechnologien	25
6. IT-Verfahrenslandschaft	25
7. Rahmenbedingungen der Umsetzung für Hersteller	26
8. Bewertung	26
9. Fazit	27

Kapitel 1. Kurzfassung

Der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ wurde vom IT-Planungsrat im April 2014 zur Nutzung für IT-Verfahren beschlossen, die dem bund-länderübergreifenden Datenaustausch oder dem Datenaustausch mit Bürgern und Wirtschaft dienen. Zur Umsetzung wurde eine Frist von drei Jahren eingeräumt. Gut ein Jahr vor deren Ende kann festgestellt werden, dass zwar viele Behörden, Institutionen und Verfahrensverbände Umsetzungsmaßnahmen begonnen haben. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese rechtzeitig abgeschlossen werden können. Ein Gesamtüberblick aller vom Beschluss betroffenen IT-Verfahren liegt nicht vor. Bei Verfahrensverantwortlichen gibt es Unsicherheiten über die Umsetzungsnotwendigkeit im jeweiligen IT-Verfahren.

Im Rahmen unserer Untersuchung wurden – nicht repräsentativ – Institutionen befragt, die sich intensiv mit der Umsetzung des Beschlusses 2014/04 auseinandersetzen. Sie berichteten übereinstimmend von diversen Problemen und Herausforderungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Es ist nicht geklärt, wie und durch wen für bestimmte IT Verfahren entschieden wird, ob der Beschluss 2014/04 einschlägig ist und, sofern diese Frage bejaht wird, wie und durch wen geprüft werden wird, ob das jeweilige IT Verfahren die vom IT Planungsrat gestellten Anforderungen erfüllt. Die Notwendigkeit von Investitionen kann oftmals nicht eindeutig bestimmt werden.
- Es gibt keinen Überblick über die umzustellenden IT-Verfahren und den jeweiligen Status. Es gibt weder eine Zuständigkeit für die Entwicklung von Übergangsszenarien in einem Verbund von mehreren betroffenen IT-Verfahren, noch ein Forum zur Abstimmung entsprechender Fragen.
- Es fehlt eine zentrale Anlaufstelle für Fragen und Lösungen mit zugehörigem Fachgremium. Der bestehende Bedarf an Erfahrungsaustausch zur Nutzung vorhandenen Wissens und bewährter Problemlösungen wird nicht gedeckt. Die im Rahmen der Umsetzung entstehenden Fragestellungen werden mehrfach (individuell) bearbeitet. Dies ist unwirtschaftlich, bindet Ressourcen und birgt zudem die Gefahr inkompatibler Lösungen.

Die vom IT Planungsrat mit der Entscheidung verfolgten Ziele werden von allen Befragten weiterhin als sinnvoll und grundsätzlich erreichbar betrachtet. Insbesondere vor dem Hintergrund der erforderlichen weiteren Digitalisierung des Asylverfahrens werden zukünftig in allen von der Verwaltung geführten Registern diakritische Zeichen in weit größerem Umfang als bisher korrekt zu verarbeiten sein. Die Probleme bei der Identifikation von Personen anhand ihres Namens aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen werden zunehmen, wenn nicht Sorge dafür getragen wird, dass alle wichtigen IT Verfahren diesbezüglich über die gleichen technischen Voraussetzungen verfügen. Gleichwohl sind die obigen Probleme so schwerwiegend, dass zumindest eine von uns befragte Bundesbehörde einen Vorstandsbeschluss zum Umsetzungsstopp erwirkt hat, bis eine Lösung erkennbar ist.

Alle Befragten sprechen sich dafür aus, das Ziel eines einheitlichen Zeichensatzes beizubehalten um damit gewährleisten zu können, dass insbesondere Namen von Personen in allen elektronisch geführten Registern der öffentlichen Verwaltung identisch darstellbar sind. Durch eine Begleitung der Umsetzung gemäß nachfolgender Empfehlungen sollen die Aufwände reduziert werden, die notwendig sind um Konformität innerhalb eines realistischen Zeitraums herzustellen:

- a. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle zur Unterstützung der vom Beschluss 2014/04 betroffenen Stellen. Sie hat die Aufgabe gemeinsame Fragestellungen zu identifizieren und zu klären, das Wissensmanagement zu organisieren und Betroffene aktiv zu vernetzen. Die Umsetzungsverantwortung verbleibt bei den Verfahrensverantwortlichen, aber diese werden in die Lage versetzt, schneller, effizienter und in Abstimmung mit anderen agieren zu können.

-
- b. Die Einrichtung einer interdisziplinären Expertengruppe unter der Federführung der Anlaufstelle. Durch eine Vernetzung der Betroffenen, gegenseitige Information über good practices und die gemeinsame Entwicklung von Lösungsstrategien sollen Synergien erzielt und die bei Bund und Ländern insgesamt entstehenden Kosten gesenkt werden.
 - c. Ein regelmäßiges (jährliches) Monitoring des Umsetzungsstandes bei Bund und Ländern anhand einheitlicher Kriterien.

Der Finanzbedarf dafür wird im Zeitraum von März 2016 bis Dezember 2017 ca. 500 Tsd. Euro betragen¹. Die Finanzierung durch den IT Planungsrat ist sachgerecht und wirtschaftlich. Von uns befragte Bundesbehörden und große Kommunen gehen von ca. 10 bis 20 Mio Euro Umsetzungskosten jeweils für ihren Bereich aus. Diese die bei allen Mitgliedern des IT Planungsrats entstehenden Gesamtkosten der Umsetzung des Beschlusses 2014/04 können durch gemeinsam entwickelte Lösungsansätze und abgestimmtes Handeln signifikant reduziert werden.

Hierfür sollte von einem Mitglied des IT Planungsrats eine sachkundige Stelle der öffentlichen Verwaltung beauftragt werden, die sich intensiv mit der Umsetzung des Beschlusses auseinandergesetzt hat und über praktische Erfahrungen verfügt. Da der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ bereits seit 2011 durch Beschluss der IMK für wesentliche Bereiche der Innenverwaltung verbindlich ist, gibt es sowohl beim Bund als auch in allen Ländern entsprechende Einrichtungen mit Praxiserfahrungen. Hier sind insbesondere IT Dienstleister als Betreiber von Verfahren im Ausländer- und Meldewesen zu nennen. Alternativ kann ein Mitglied des IT Planungsrats oder die KoSIT unter Bezug auf bestehende Rahmenverträge einen IT-Dienstleister mit Kompetenzen in den Bereichen bereichsübergreifender IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung beauftragen die Rolle zu übernehmen. Die KoSIT ist als Herausgeberin des zugrundeliegenden Standards an der Fachgruppe zu beteiligen, sie ist aber mangels eigener Umsetzungserfahrungen und aufgrund fehlender Personalressourcen als zentrale Anlaufstelle nicht gut geeignet.

Obwohl inzwischen deutlich wird, dass viele der von der Entscheidung 2014/04 gemäß Ziffer 2) betroffenen IT Verfahren nicht innerhalb der eingeräumten Umsetzungsfrist umgestellt werden, empfehlen wir, die Umsetzungsfrist derzeit noch nicht zu ändern, weil noch nicht klar ist, was an deren Stelle zu setzen ist. Durch die Kenntnisnahme dieses Berichts und die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle signalisiert der IT Planungsrat, dass die Probleme identifiziert und deren Lösung initiiert worden ist. Darüber hinaus empfehlen wir, rechtzeitig vor dem Ablauf der eingeräumten Umsetzungsfrist deren Änderung zu beschließen. Die Expertengruppe unter der Federführung der zentralen Anlaufstelle soll gebeten werden, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten.

Der IT Planungsrat hatte außerdem gebeten zu prüfen, „ob die Bereitstellung zentraler technischer Komponenten geeignet ist, die andernfalls zu befürchtenden, erheblichen Mehraufwände bzw. Nachteile ... zu vermeiden. Insbesondere soll die Entwicklung und Bereitstellung einer Software geprüft werden, welche die Sachbearbeitung auf Ebene der Fachanwendungen soweit wie möglich durch eine komfortable Oberfläche zur Auswahl und Erfassung diakritischer Zeichen unterstützt“. Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass die zentrale Entwicklung entsprechender Software durch den IT Planungsrat *nicht* empfohlen wird. Vielmehr sollte man die Wiederverwendung entsprechender Komponenten gezielt fördern, die aus fachlichen Gründen in der öffentlichen Verwaltung entwickelt werden. Bezüglich technischer, vertragsrechtlicher und lizenzrechtlicher Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung könnte z. B. das „Kompetenzzentrum Open Source“ des Bundes unterstützend tätig werden.

¹Die tatsächlichen Kosten werden von der beauftragten Stelle zu ermitteln sein. Um dem IOT-Planungsrat gegenüber Aussagen zum ungefähren Finanzbedarf treffen zu können haben wir die Kosten geschätzt, die bei einer Begleitung durch die KoSIT entstehen würden.

Kapitel 2. Übersicht

1. Ziele

Der IT-Planungsrat verfolgt mit der Umsetzung des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ das Ziel der Erhöhung der Qualität der Datenbasis insgesamt dadurch, dass mit den zahlreichen weitgehend ungewohnten diakritischen und sonstigen Sonderzeichen möglichst von Anfang an mit der erforderlichen Sachkenntnis und Sorgfalt umgegangen wird.

Im Rahmen der zunehmenden Vernetzung der IT-Verfahren, insbesondere bei Abfragen aus allen Arten von Registern, ist die Verlässlichkeit der Ergebnisse von hoher Bedeutung. So sollten z.B. Abfragen aus Fachverfahren bei Registern nicht aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen zu einer Fehlanzeige führen.

Bürgerinnen und Bürgern haben einen Rechtsanspruch darauf, dass ihr Name korrekt dargestellt wird. Dieser ist Rechtsanspruch kann nur dann erfüllt werden, wenn der von IT-Verfahren verwendete Zeichensatz hinreichend leistungsfähig ist, um Namen von Personen auch mit den in Deutschland nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen zu speichern und zu verarbeiten. Noch verwenden nicht alle IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen entsprechenden Zeichensatz.

Bei der Identifikation von Personen im Rahmen automatisierter Prozesse treten häufig Fehler auf, da insbesondere Namen von Personen mit den in Deutschland nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen in elektronisch geführten Registern unterschiedlich gespeichert und verarbeitet werden. Die Ursache für diese Fehler liegt darin begründet, dass die in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eingesetzten IT-Verfahren sich teilweise in Bezug auf die Menge der unterstützten Buchstaben beziehungsweise der unterstützten Zeichensätze unterscheiden.

Neben den Problemen bei der Speicherung und Verarbeitung von Namen von Personen treten ähnliche Schwierigkeiten bei vielen weiteren, möglichen Bezeichnungen wie beispielsweise den Namen von Firmen, Organisationen und Orten sowie Produkt- und Markenbezeichnungen auf.

Die in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eingesetzten IT-Verfahren unterscheiden sich in Bezug auf die Menge der unterstützten Buchstaben beziehungsweise der unterstützten Zeichensätze, die verarbeitet und übermittelt werden können. Begründet sind diese Unterschiede teilweise technisch und teilweise beruhen sie auf unterschiedlichen Vorgaben und Anforderungen.

Der IT-Planungsrat hat mit der Entscheidung 2014/04 den Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ als verbindlich festgelegt, um die genannten Probleme zu lösen.

2. Probleme

Der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ wird aktuell weitgehend im Rahmen von dezentralen, durch die einzelnen Behörden initiierten Maßnahmen umgesetzt. Große Behörden haben hierzu dezidierte Ansprechpartner benannt und häufig eigene Projekte eingerichtet.

Bisher wurden die betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards weder systematisch identifiziert noch zentral erfasst. Daher kann derzeit der Grad der Umsetzung der Entscheidung nicht zuverlässig beurteilt werden.

Ohne diese Kenntnis besteht die Gefahr von Mehr- und Mehrfachaufwänden, schlecht abgestimmten Einführungen und anderen Fehlsteuerungen.

Es gibt Wissensträger, die sich bereits intensiv auf allen Ebenen (organisatorisch, fachlich, technisch) mit der Einführung beschäftigt haben. Ihre Erkenntnisse wären für andere Verantwortliche für die

Umsetzung von großem Wert, stehen aber nicht zentral zur Verfügung, ein übergreifender Wissens- und Erfahrungsaustausch findet kaum statt.

Es gibt zurzeit keine zentrale Anlaufstelle, die für Fragen und Probleme bei der Einführung des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ zur Verfügung steht. Im Ergebnis werden daher Fragen und Probleme gerade hundertfach unabhängig voneinander bearbeitet. Neben den daraus resultierenden Mehraufwänden besteht auch die Gefahr, dass das durch eine fachlich und organisatorisch unabgestimmte Einführung das Interoperabilitätspotential beeinträchtigt wird.

3. Empfehlungen

Der IT-Planungsrat beschließt die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle, um den Informationsaustausch und die Kooperation sowie die Gewinnung von Synergien bei Umsetzung der Entscheidung zu fördern.

Im Auftrag des IT-Planungsrates erstellt die zentrale Anlaufstelle Fortschrittsberichte für den IT-Planungsrat und führt die dazu notwendigen Umfragen durch. Sie betreibt hierzu ein Softwaresystem, mit dem Umfragen für die Erstellung des Fortschrittsbericht verwaltet, durchgeführt und ausgewertet werden können. Das Softwaresystem und die Ergebnisse der Umfragen werden von der zentralen Anlaufstelle auch dazu genutzt, ein zentrales Verzeichnis (Einführungsmatrix) zu erstellen, in welchem für die IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenübertragungsstandards dargestellt wird, ob (bzw. dass) sie von der Entscheidung betroffen sind, ob eine Umstellung bereits erfolgt ist bzw. zu wann sie geplant ist. Durch die Umfragen und das Softwaresystem wird ein konkreter Kommunikationskanal zur zentralen Anlaufstelle hergestellt, da im Zuge der Umfragen die Verantwortliche für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards identifiziert und in der Folge gezielt angesprochen werden können.

Die von der Umsetzung Betroffenen sollen organisatorisch oder technisch unterstützt werden, die im Rahmen der bisherigen Umsetzungen gemachten Erfahrungen auszutauschen. Die zentrale Anlaufstelle soll hierzu die Rolle einer zentralen Kommunikationsplattform übernehmen. Sie sorgt dafür, dass Interessierte schnell und einfach Informationen und Hilfestellung zur Umsetzung der Entscheidung zu finden können und sich mit anderen Interessierten austauschen können.

Die im Rahmen der bisherigen Umsetzungen gemachten Erfahrungen sollen so aufbereitet werden, dass die Verantwortlichen für betroffene IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards diese wiederverwenden können. Die zentrale Anlaufstelle richtet hierzu eine Expertengruppe ein, mit der sie gemeinsam die Publikationen erarbeitet. Weiterhin sammelt die zentrale Anlaufstelle offenen Fragen und erarbeitet mit der Expertengruppe Antworten beziehungsweise Problemlösungen.

Der IT-Planungsrat sollte keine Software oder Programmbibliotheken zur Erfassungshilfe zentral beauftragen und zur Verfügung stellen. Vielmehr sollte der IT-Planungsrat im Rahmen des Koordinierungsprojekts „Digitalisierung des Asylverfahrens“, sowohl das konzeptionelle Wissen als auch die technischen Grundlagen für die Erfassungshilfe als auch für die Transliterationsmechanismen so dokumentieren, dass eine Nachnutzung durch Interessierte möglich ist. Diese Dokumentation sollte von der zentralen Anlaufstelle im Rahmen des Wissens- und Erfahrungsaustausch zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise können Doppelarbeiten im Bereich der Konzeption der Erfassungshilfe und Transliterationsmechanismen vermieden werden und so die Kosten für die Bereitstellung von Erfassungshilfen in den IT-Verfahren gesenkt werden, auch wenn unterschiedliche Technologien zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere sind in den jeweiligen Vertragskonstrukten Öffnungsklauseln erforderlich, die eine Nutzung durch andere Behörden ohne großen bürokratischen Overhead wie Verwaltungsvereinbarungen usw. ermöglicht. Entsprechende Module (nach Zweck bzw. Einsatzumgebung könnten das mehrere werden) könnten in einer Bibliothek der Anlaufstelle wiederum allen Umsetzungsprojekten zur Verfügung gestellt und ggf. auch zentral gepflegt werden.

4. Beispiel „Digitalisierung des Asylverfahrens“

Nachfolgend wird die Relevanz der Entscheidung 2014/04 des IT-Planungsrates am Beispiel der „Digitalisierung des Asylverfahrens“ dargestellt.

Derzeit erreichen pro Jahr bis zu 1 Mio. asylsuchende Personen Deutschland. Der Bund und die Länder betreiben die weitere Digitalisierung des Asylverfahrens mit dem Ziel, die Dauer der Asylverfahren deutlich zu verkürzen. Im Rahmen der weiteren Digitalisierung des Asylverfahrens werden bestehende Datenübermittlungen zu anderen IT-Verfahren ausgebaut und neue Schnittstellen geschaffen. Teilweise gibt es direkte Datenübermittlungen vom Ausländerzentralregister (AZR) an Bundesbehörden. Der Weg zu IT-Verfahren auf kommunaler Ebene führt in der Regel über die Meldebehörden. Alle Personen, für die ein Ankunftsbescheid nach § 63a des Asylgesetzes ausgestellt worden ist und die in eine Aufnahmeeinrichtung zugezogen sind, sind bei der zuständigen Meldebehörde anzumelden. Der melderechtliche Vorgang der Anmeldung führt zu Datenübermittlungen an diverse Folgesysteme. Neben den unterschiedlichsten kommunalen Verfahren gehören dazu auch Bundesbehörden wie das *Bundeszentralamt für Steuern* zwecks Vergabe der Steueridentifikationsnummer und der *Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio* wegen der möglicherweise zu entrichtenden Rundfunkgebühr.

Die überwiegende Mehrzahl der Schnittstellen ist personenbezogen und enthält unter anderem den Namen der betreffenden Person. Die Namen asylsuchender Personen werden somit schon zu Beginn des Asylverfahrens aufgrund verschiedener Übermittlungsverpflichtungen in diverse IT-Verfahren und Register auf allen Verwaltungsebenen Eingang finden. Aufgrund der betroffenen Klientel ist davon auszugehen, dass Namen in der Mehrzahl der Fälle aus anderen Schriftsystemen in die lateinische Schrift zu transliterieren sind. Der Anteil der Namen, die mit in Deutschland bisher nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen geschrieben werden, wird in den elektronisch geführten Registern der Verwaltung voraussichtlich erheblich ansteigen.

Es besteht nicht nur das Recht, sondern auch der beiderseitige Anspruch auf eine korrekte Schreibweise des Namens der betroffenen Person. Aus Sicht der Verwaltung besteht dieser Anspruch insbesondere deshalb, weil die korrekte Schreibweise des Namens in den meisten elektronisch geführten Registern eine Grundvoraussetzung für die Identifikation der Person ist. Zwar wird insbesondere zu Beginn der Asylverfahren auf andere Identifikationsmechanismen wie biometrische Daten und eindeutige Ordnungsmerkmale ausgewichen, weil die Qualität der erhobenen Angaben zu Namen und anderen persönlichen Angaben zunächst unzureichend ist. Diese alternativen Mechanismen werden jedoch nach derzeitiger Rechtslage keinen bzw. nur temporären Eingang in die IT-Verfahren auf kommunaler Ebene finden, so dass spätestens nach dem Abschluss des Asylverfahrens eine Identifikation ausschließlich anhand der üblichen Mechanismen erfolgen kann, also Name, Geburtsangaben und ggf. weitere persönliche Daten.

Vor diesem Hintergrund wird es umso wichtiger, dass Namen in allen elektronisch geführten Registern der Verwaltung identisch gespeichert und verarbeitet werden können. Der Beschluss 2014/04 des IT-Planungsrats schafft hierfür notwendige technische Voraussetzungen. Derzeit sind unterschiedliche Zeichensätze der Hauptgrund für abweichende Repräsentationen des Namens – viele IT-Verfahren können keine diakritischen Zeichen verarbeiten, die in Deutschland ungebrauchlich, aber als Ergebnis einer Transliteration z. B. aus dem Syrischen relevant sind. Daraus können Probleme bei der Identifikation der betroffenen Person und Folgeprobleme wie zum Beispiel Mehrfachbezug von Leistungen resultieren. Dieser technische Mangel entfällt, wenn die betroffenen IT-Verfahren gemäß dem Beschluss 2014/04 konform zum Standard „Lateinische Zeichen in Unicode“ sind.

Der korrekten Schreibweise des Namens kommt auch bei der Ausstellung hoheitlicher Dokumente eine besondere Bedeutung zu. Die *Ankunftsbescheidverordnung* des Bundes verweist in diesem Zusammenhang nicht nur auf den vom IT-Planungsrat beschlossenen Zeichensatz, sondern schreibt auch den vom BMI herausgegebenen Schriftfont *UnicodeDoc* zur Darstellung der Zeichen vor.

Das Beispiel „Digitalisierung des Asylverfahrens“ zeigt eindrücklich, dass aus der Globalisierung neue Anforderungen an die IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung resultieren. Der Anteil von Namen mit diakritischen Zeichen, die in Deutschland bisher ungebräuchlich waren, ist bisher noch gering. Nicht nur die Flüchtlingsproblematik wird dazu führen, dass der Anteil erheblich steigen wird. Die IT-Verfahren der bundesdeutschen Verwaltung müssen diese Zeichen umfassend verarbeiten können, nicht nur um dem Rechtsanspruch der betroffenen Personen zu genügen, sondern auch um die Qualität der Identifikation aufrecht zu erhalten. Genau dies fordert der Beschluss 2014/04 des IT-Planungsrats.

Kapitel 3. Aktuelle Situation

1. Auftrag des IT-Planungsrates

Im Beschluss 2015/38 des IT-PLR wurde am 01.10.2015 folgender Auftrag erteilt:

Der IT-Planungsrat beauftragt die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT), bis zur nächsten Sitzung zu prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen sowie ggf. welche zusätzlichen Ressourcen erforderlich sind, um die Umsetzung des Beschlusses zum Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ zu begleiten.

Weiterhin wurde in der Vorlage zum obigen Beschluss der folgende Prüfauftrag formuliert:

Um die Beschlusslage inhaltlich umzusetzen, kann es geboten sein, neben den rein technischen Aspekten auch die Anwendungslogik einschließlich Erfassung, Recherche und weiterer Verarbeitung zu überarbeiten. Es ergeben sich neue Anforderungen an die Sachbearbeitung, da es zur vom IT-Planungsrat beabsichtigten Steigerung der Qualität der Datenbasis insgesamt unabdingbar ist, dass mit den zahlreichen weitgehend ungewohnten diakritischen und sonstigen Sonderzeichen möglichst von Anfang an mit der erforderlichen Sachkenntnis und Sorgfalt umgegangen wird.

Es soll geprüft werden, ob die Bereitstellung zentraler technischer Komponenten geeignet ist, die andernfalls zu befürchtenden, erheblichen Mehraufwände bzw. Nachteile durch verlängerte Bearbeitungszeiten, Schulungsaufwände bzw. reduzierte Qualität (z.B. willkürliche Schreibweisen) zu vermeiden. Insbesondere soll die Entwicklung und Bereitstellung einer Software geprüft werden, welche die Sachbearbeitung auf Ebene der Fachanwendungen soweit wie möglich durch eine komfortable Oberfläche zur Auswahl und Erfassung diakritischer Zeichen unterstützt. Diese Software soll vom IT-Planungsrat zentral beauftragt und dem Bund, den Ländern und den Kommunen im Sinne eines Angebots zur eigenen Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden.

2. Rechtlicher Rahmen

Der IT-Planungsrat hat auf seine Sitzung am 12.03.2014 mit Beschluss 2014-04 folgendes festgelegt:

1. Unter Bezug auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Vertrages über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern (IT-Staatsvertrag) beschließt der IT-Planungsrat die verbindliche Anwendung des Interoperabilitätsstandards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ als Mindeststandard.
2. Für IT-Verfahren, die dem bund-länderübergreifenden Datenaustausch oder dem Datenaustausch mit Bürgern und Wirtschaft dienen, werden folgende Fristen für die Konformität laut Anlage 1 festgelegt:
 - mit Beschlussfassung - für IT-Verfahren, die neu aufgebaut oder in wesentlichem Umfang überarbeitet werden,
 - drei Jahre nach Beschlussfassung - für andere IT-Verfahren.
3. Die Mitglieder des IT-Planungsrats tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge, dass, sobald möglich, sämtliche IT-Verfahren konform zu diesem Standard sind, wenn nicht zwingende fachliche oder wirtschaftliche Gründe dagegen sprechen.
4. Der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ wird im Auftrag des IT-Planungsrats von der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) herausgegeben. Der Standard ist im Bundesarchiv,

Potsdamer Straße 1, 56075 Koblenz, für jedermann zugänglich und archivmäßig gesichert niedergelegt.

5. Der Standard und darauffolgende Änderungen werden im Bundesanzeiger bekannt gemacht.

Nach Beschlusslage endet die Umsetzungsfrist für die IT-Verfahren im April 2017.

3. Ziele des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“

Bürgerinnen und Bürger haben einen Rechtsanspruch darauf, dass ihr Name korrekt dargestellt wird. Dieser ist Rechtsanspruch kann nur dann erfüllt werden, wenn der von IT-Verfahren verwendete Zeichensatz hinreichend leistungsfähig ist, um Namen von Personen auch mit den in Deutschland nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen zu speichern und zu verarbeiten. Noch verwenden nicht alle IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen entsprechenden Zeichensatz.

Bei der Identifikation von Personen im Rahmen automatisierter Prozesse treten häufig Fehler auf, da insbesondere Namen von Personen mit den in Deutschland nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen in elektronisch geführten Registern unterschiedlich gespeichert und verarbeitet werden. Die Ursache für diese Fehler liegt darin begründet, dass in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eingesetzten IT-Verfahren sich teilweise in Bezug auf die Menge der unterstützten Zeichen beziehungsweise Zeichensätze unterscheiden.

Neben den Problemen bei der Speicherung und Verarbeitung von Namen von Personen treten ähnliche Schwierigkeiten bei vielen weiteren, möglichen Bezeichnungen wie beispielsweise die Namen von Firmen, Organisationen und Orten sowie Produkt- und Markenbezeichnungen auf.

Die in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eingesetzten IT-Verfahren unterscheiden sich in Bezug auf die Menge der unterstützten Zeichen beziehungsweise Zeichensätze, die verarbeitet und übermittelt werden können. Begründet sind diese Unterschiede teilweise technisch und teilweise beruhen sie auf unterschiedlichen Vorgaben und Anforderungen.

Der IT-Planungsrat hat mit der Entscheidung 2014/04 den Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ als verbindlich festgelegt, um die genannten Probleme zu lösen.

4. Umsetzungsverantwortung

In seiner Entscheidung 2014-04 hat der IT-Planungsrat seine Mitglieder in die Umsetzungsverantwortung gesetzt. Das jeweilige Mitglied des IT-Planungsrates trägt in seinem Zuständigkeitsbereich dafür Sorge, dass sämtliche betroffene IT-Verfahren konform zum Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ sind.

Die Umsetzung in den Gebietskörperschaften muss auf den jeweiligen föderalen Ebenen in den jeweils zuständigen Fachbereichen erfolgen.

Neben den Fachabteilungen in den Ministerien, den Fachämtern in den Landkreisen, kreisfreien Städten und Kommunen stehen die nachgeordneten Behörden in der Verantwortung für die Umsetzung des Standards in den betroffenen IT-Verfahren.

Die Entscheidung umfasst ausdrücklich die IT-Verfahren, die dem bund-länderübergreifenden Datenaustausch oder dem Datenaustausch mit Bürgern und Wirtschaft dienen. Für die Umsetzung in den jeweiligen Fachgebieten ist neben der jeweiligen rechtsgebenden Stelle die Beteiligung der jeweiligen Fachministerkonferenzen notwendig.

Die Fachministerkonferenzen werden regelmäßig über die Vorhaben der Standardisierungsagenda informiert. Zu diesen Standardisierungsvorhaben gehörte seit der ersten Festlegung einer

Standardisierungsagenda im Juni 2012 auch die Festlegung eines einheitlichen Zeichensatzes für die Registerführung und Datenübermittlung.

5. Aufgaben der KoSIT

Der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ wird durch den KoSIT im Auftrag des IT-Planungsrates herausgegeben. Bisher wurden die Versionen 1.0 vom 02.03.2010, 1.1 vom 30.09.2011 und 1.1.1 vom 27.01.2012 veröffentlicht. Der Standard ist im Bundesarchiv für jedermann zugänglich und gesichert niedergelegt. Zudem wird der Standard auf verschiedenen Internetrepräsentanzen zum Herunterladen bereitgestellt.

Die Veröffentlichung („Bekanntmachung Entscheidungen des IT-Planungsrats Stand“) im Bundesanzeiger ist am 21. Juli 2014 erfolgt. In der Veröffentlichung sind die Entscheidungen der 13. Sitzung des IT-Planungsrats vom 12. März 2014 textuell aufgeführt.

Die getroffenen Regelungen sehen vor, dass die KoSIT für den Betrieb des Standards zuständig ist. Der Ablauf des Betriebs ist jedoch intransparent, da bisher kein Betriebskonzept veröffentlicht wurde. Darüber hinaus berücksichtigen die existierenden Regeln nicht, wie Folgen der Änderungen des Standards berücksichtigt und gehandhabt werden sollen.

Einen Auftrag zur Begleitung der Umsetzung des Beschlusses zum Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ hat die KoSIT nicht erhalten. Es wäre eine neue, zusätzliche Aufgabe. Es ist jedoch bereits an anderer Stelle dargelegt worden, dass die KoSIT mangels Umsetzungserfahrungen als zentrale Anlaufstelle nicht gut geeignet ist. Als Herausgeberin des zugrundeliegenden Standards ist sie an der einzurichtenden Fachgruppe zu beteiligen, aber die Federführung sollte bei einer Stelle liegen, die z. B. wegen der Umsetzung der seit 2011 geltenden Vorgaben im Ausländer- und Meldewesen über Praxiserfahrung verfügt.

6. Laufende Umsetzungsmaßnahmen

Der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ wird aktuell weitgehend im Rahmen von dezentralen, durch die einzelnen Behörden initiierten Maßnahmen umgesetzt. Große Behörden haben hierzu dezidierte Ansprechpartner benannt und häufig eigene Projekte eingerichtet.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Gremienarbeit der Fachministerkonferenzen koordinierende Maßnahmen i.d.R. im Sinne eines Erfahrungsaustausches initiiert.

Im Rahmen der Umsetzung in Bereich der Polizei wurde durch den UA IuK des AK II der IMK die EG String.Latin unter Federführung der KINT (Kommission INPOL-Technik) eingerichtet.

Die PG Standards des AK I der IMK führte den Erfahrungsaustausch innerhalb ihrer vierteljährlichen Sitzung durch.

Darüber hinaus wurden das Dokument „Vorgaben für Identifikationsverfahren“ der PG Standard und eine entsprechende Vorgabe des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht.

7. Stand der Umsetzung

Die aktuelle Informationslage ermöglicht es nicht, quantitative Aussagen in Bezug auf die Umsetzung der Entscheidung zu treffen. Die aktuellen Erkenntnisse zeigen, dass bei weitem nicht allen Verantwortlichen für IT-Verfahren und auch nicht allen Fachministerkonferenzen die Verbindlichkeit der Nutzung des Standards bewusst ist. Darüber hinaus zeigt sich, dass eine Vielzahl von Verantwortlichen für IT-Verfahren keine Umsetzungspflicht sieht oder die Umsetzung nicht planen. Die Erhebung in einem Bundesland hat mit Stand März 2015 ergeben, dass von 74 von der Vorgabe

betroffenen IT-Verfahren lediglich 26 Verfahren eine Umstellung durchgeführt haben oder diese planen. Für 65% der IT-Verfahren ist demnach keine Umstellung geplant.

Bisher wurden weder systematisch alle betroffene IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards identifiziert noch wurden diese in einer einheitlichen, konsolidierten Liste erfasst. Daher können die folgenden Fragen zur Umsetzung des Beschlusses derzeit nicht verlässlich und detailliert beantwortet werden:

- Welche IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards sind von dem Beschluss betroffen?
- Wer trägt die Verantwortung für die betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards?
- Welche betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards sind bereits konform zum Standard?
- Bis wann ist die Umsetzung des Beschlusses für bisher nicht konforme, betroffene IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards geplant?
- Bei welchen bisher nicht konformen, betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards sprechen welche zwingenden fachlichen oder wirtschaftlichen Gründe gegen die Umsetzung der Entscheidung?

In der Folge ist es derzeit nicht möglich, den Grad der Umsetzung der Entscheidung zu ermitteln. Auch ist es nicht möglich, die zeitliche Entwicklung des Grades der Umsetzung im Zeitablauf zu analysieren. Weiterhin wäre es auch nicht möglich, den Erfolg von Maßnahmen zur Begleitung der Umsetzung der Entscheidung zu bestimmen.

Kapitel 4. Bedarfslagen

Die nachfolgend dargestellten Bedarfslagen basieren auf Gesprächen mit Verantwortlichen für die Umsetzung der Entscheidung bei dem Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, der Bundesagentur für Arbeit, dem Bundespolizeipräsidium, dem Bundeszentralamt für Steuern, Dataport und der Landeshauptstadt München.

1. Zentrale Anlaufstelle für Fragen und Probleme

Probleme

- Es gibt zurzeit keine zentrale Anlaufstelle, die für Fragen und Probleme bei der Einführung des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ zur Verfügung steht.
- Die KoSIT sieht sich hier bislang nicht zuständig.
- Im Ergebnis werden daher Fragen und Probleme gerade hundertfach unabhängig voneinander bearbeitet. Neben den daraus resultierenden Mehraufwänden besteht auch die Gefahr, dass durch eine fachlich und organisatorisch unabgestimmte Einführung das Interoperabilitätspotential beeinträchtigt wird.

Bedarf

- Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle, welche als „Kümmerer“ den Verantwortlichen für die Umsetzung der Entscheidung bei Bund, Bundesländern und Kommunen als Ansprechpartner zur Verfügung steht und die Klärung der verschiedenen noch offenen Fragen betreibt.
- Die zentrale Anlaufstelle sollte ein Fachgremium für die Klärung von fachlichen Fragen einrichten. In diesem Fachgremium sollten Umsetzungsverantwortliche aus verschiedenen Bereichen vertreten sein, die sich bereits intensiv mit der Materie auseinandergesetzt haben (Wissensträger). Mehrere der o. g. Ansprechpartner haben sich bereits für diese Aufgabe angeboten.
- In dem Fachgremium sollten sowohl Vertreter der Technik als auch Vertreter der jeweiligen Fachlichkeit vertreten sein, um eine gesamtheitliche Sicht sicherzustellen.

2. Transparentes Monitoring

Probleme

- Es ist aktuell aus übergeordneter Sicht unklar, welche IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards von der Umsetzung der Entscheidung betroffen sind, ob die Umsetzung bereits erfolgt ist bzw. für welchen Zeitpunkt sie eingeplant ist.
- Ein Controlling der Umsetzung der Entscheidung ist daher nicht möglich.
- Für viele von der Umstellung betroffene Stellen ist es für die eigene Planung essentiell, Kenntnis über die geplante Umstellung der externen Kommunikationspartner zu haben. Ohne diese Kenntnis besteht die Gefahr von Mehr- und Mehrfachaufwänden, schlecht abgestimmten Einführungen und anderen Fehlsteuerungen.
- Die erfolgreiche Umsetzung des Standards durch die betroffenen IT-Verfahren der PG Standard der IMK war insbesondere dadurch möglich, dass Interoperabilitätsprobleme rechtzeitig erkannt wurden und sich die Beteiligten abgestimmt haben. Allerdings erfolgte die dazu notwendige Kommunikation verbal und auf persönlicher Ebene.

Bedarf

- Es wird ein zentrales Verzeichnis (Einführungsmatrix) benötigt, in welchem für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenübertragungsstandards nachgehalten wird, ob (bzw. dass) sie von der Entscheidung betroffen sind, ob eine Umstellung bereits erfolgt ist bzw. zu wann sie geplant ist.
- Die Pflege und Aktualisierung des zentralen Verzeichnisses (Einführungsmatrix) muss organisatorisch sicherstellt werden. Hierfür sind zentrale Zuständige erforderlich. Der Zuschnitt dieser Zuständigkeiten sollte durch die FMKs / die CIOs erfolgen (sowohl fachliche als organisatorische Gruppierungen sind denkbar).
- Das zentrale Verzeichnis (Einführungsmatrix) sollte mindestens für die Pflege, möglicherweise auch für den lesenden Zugriff, eine geschlossene Benutzergruppe haben.
- Das zentrale Verzeichnis (Einführungsmatrix) sollte von der zentralen Anlaufstelle betrieben werden.

3. Erfahrungsaustausch, Sammlung und Weitergabe von vorhandenem Wissen

Probleme

- Es gibt Wissensträger, die sich bereits intensiv auf allen Ebenen (organisatorisch, fachlich, technisch) mit der Einführung beschäftigt haben. Ihre Erkenntnisse wären für andere Verantwortliche für die Umsetzung von großem Wert, stehen aber nicht zentral zur Verfügung, ein übergreifender Wissens- und Erfahrungsaustausch findet kaum statt.

Bedarf

- Die zentrale Stelle sollte einen Erfahrungsaustausch organisieren (z. B. im Rahmen einer Veranstaltungsreihe)
- Die zentrale Stelle sollte zusammen mit den Wissensträgern, Best Practices ermitteln und bereitstellen (z.B. in einem moderierten Wiki).

4. Konkretisierung des Anwendungsbereiches

Probleme

- Weder der Standard selbst noch die Entscheidung des IT-Planungsrates definieren konkret, für welche fachlichen Attribute die Anwendung des Standards verbindlich ist.
- Je nachdem wie die Verbindlichkeit interpretiert wird, ergeben sich große Unterschiede in der Anzahl der betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards insgesamt und im Anpassungsaufwand der einzelnen IT-Verfahren (problematisch ist hier weniger die Umstellung der Speichertechnik sondern vielmehr der weiteren Verarbeitung auf der Anwendungsebene).

Bedarf

- Klare Aussage zu konkreten Anwendungsbereichen. Dabei sollte der Bezug zu dem Ziel einer besseren Identifikation von Personen in Registern hergestellt werden.
- Eine Liste von Attributen, bei denen die Anwendung des Standards erfolgen sollte.

5. Schriftarten (Fonts)

Probleme

- Laut Aussage der KoSIT wird der von der Bundesdruckerei herausgegebene Zeichensatz UnicodeDoc nicht offiziell unterstützt.
- Prüfungen der Arbeitsagentur haben ergeben
 - dass nicht alle Zeichen eines zukünftig erweiterten Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ unterstützt werden,
 - dass sie als nichtproportionale Schriftart mit Serifen (Schreibmaschinenschriftsatz) nicht für die Verwendung in Briefen der Bundesagentur geeignet ist,
 - und dass einige der Schriftarten z.B. von Microsoft mittlerweile, anders als vor einigen Jahren, alle Zeichen des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ unterstützen.
- Es besteht die Gefahr, dass die gleichen Prüfungen wiederholt von verschiedenen Stellen durchgeführt werden.
- Es besteht die Unsicherheit, dass die Prüfungen bei zukünftigen Weiterentwicklungen des Standards oder bei neuen Versionen von Standardschriftarten ebenfalls von verschiedenen Stellen wiederholt durchgeführt werden.

Bedarf

- Eine zentrale Liste von zum Standard konformen Schriftarten (Fonts). Die initiale Liste sollte von der zentralen Stelle eingestellt werden. Wenn die Prüfkriterien transparent gemacht werden, könnte die Liste auch von anderen Stellen ergänzt werden.

6. Übergangsszenarien für übergreifende IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards

Probleme

- In der Regel kommunizieren die von der Umstellung betroffenen IT-Verfahren mit weiteren IT-Verfahren, die ebenfalls von der Umstellung betroffen sein können.
- Die dabei zur Anwendung kommende Schnittstellen und Datenaustauschstandards können unilateral vorgegeben sein, bilateral abgestimmt sein oder durch einen Standard der öffentlichen Verwaltung festgelegt sein.
- In vielen Fällen sind die Spezifikationen der Schnittstellen und Datenaustauschstandards aufwendig in Fachgremien erarbeitet und von Entscheider-Gremien verbindlich verabschiedet worden. Sie können nicht ohne Vorlauf geändert werden.
- Es ist absehbar, dass viele IT-Verfahren für einen längeren Zeitraum parallel mit Datensätzen mit den Zeichen des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ und Datensätzen mit einem reduzierten oder erweitertem Zeichensatz arbeiten werden müssen:
- In einer Kommunikationsbeziehung zwischen IT-Verfahren A und IT-Verfahren B über eine externe Schnittstelle S können A, B und S theoretisch in beliebiger Reihenfolge umgestellt werden.

- In jeder Konstellation sind verschiedene Szenarien zur Umschlüsselung (beim Sender / beim Empfänger) möglich.
- In jeder Konstellation muss sichergestellt werden, dass Datensätze auch in übergreifenden Austauschszenarien sicher identifiziert werden und keine Dubletten entstehen.
- Auch darf in Szenarien, in denen bidirektional Daten ausgetauscht werden, eine übermittelte unvollständige Schreibweise nicht zum Überschreiben einer korrekten Schreibweise führen.
- Für die (abgestimmte) Planung bei den Verantwortlichen für die Umsetzung sind Empfehlungen für tragfähige Übergangsszenarien (Best Practices) erforderlich.

Bedarf

- Zusammen mit Early Adopters Best Practices zu Übergangsszenarien (organisatorisch, fachlich, technisch) entwickeln und veröffentlichen.
- Zusätzlich zu den umzustellenden IT-Verfahren müssen auch die separat betriebenen Schnittstellen und Datenaustauschstandards in den Fokus der Planung gerückt werden.

7. Transparenter Betrieb des Standards und zugehöriger Artefakte

Probleme

- Der Betrieb des Standards ist aktuell intransparent. Die geplante Erweiterung um weitere Zeichen ist den Betroffenen nur teilweise bekannt. Die Kriterien für Änderungsmanagement und Rollout-Planung sind nicht definiert.
- Es gibt neben dem eigentlichen Standard (dem Zeichensatz) weitere Artefakte, die eng mit diesem verknüpft sind und Änderungen unmittelbar nachvollziehen müssen: Umsetzungstabellen, Aussagen zu Zeichensätzen, ggf. virtuelle Tastatur, ggf. zukünftig weitere Artefakte.
- Es besteht die Befürchtung, dass durch eine nicht sorgfältig geplante Einführung einer neuen Version des Standards große Probleme bei den Betroffenen entstehen könnten.

Bedarf

- Transparenten Betrieb des Standards anhand eines veröffentlichten Betriebskonzepts sicherstellen.
- Die Kriterien für das Änderungsmanagement und die Rollout-Planung müssen definiert werden und die Folgen von Änderungen des Standards berücksichtigen.
- Darin sind auch die zum Standard zugehörigen Artefakte berücksichtigen.

Kapitel 5. Handlungsempfehlungen

Die nachfolgend genannten Meilensteine und Termine stellen den derzeitigen Kenntnisstand der KoSIT dar. Sie dienen der Orientierung. Die Festlegung der tatsächlichen Meilensteine, der Termine und der Organisation der Aufgaben wird der vom IT Planungsrat benannten Stelle obliegen.

1. Transparenz über den Fortschritt der Umsetzung

Aufgrund der intransparenten Informationslage bezüglich der Umsetzung der Entscheidung fehlen dem IT-Planungsrat die Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen. Weiterhin ist der IT-Planungsrat nicht in der Lage zweifelsfrei zu beurteilen, ob die aktuelle Umsetzungsfrist eingehalten werden kann – es gibt derzeit lediglich starke Indizien, die dagegen sprechen. Aufgrund der fehlenden Datenlage kann der IT-Planungsrat die Festlegung eines neuen Termins für die Umsetzung nicht argumentieren. Die Transparenz kann durch einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Entscheidung, der dem IT-Planungsrat halbjährlich vorgelegt wird, erhöht werden. Dieser Fortschrittsbericht liefert den Mitgliedern des IT-Planungsrats die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen.

1.1. Beteiligte

- Mitglieder des IT-Planungsrates
- Geschäftsstelle des IT-Planungsrat (operativ)
- Verantwortliche für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards

1.2. Vorgehen

Der IT-Planungsrat beschließt, dass seine Mitglieder halbjährlich über den Stand der Umsetzung des Beschlusses in Ihrem Zuständigkeitsbereich berichten. Hierzu liefern die Mitglieder des IT-Planungsrates einen Bericht mit den relevanten Informationen über die in ihrem Zuständigkeitsbereich von dem Beschluss betroffenen IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards inklusive der jeweiligen Verantwortlichen. Aus den Einzelberichten wird ein aggregierter Fortschrittsbericht erstellt und dem IT-Planungsrat vorgelegt.

Halbjährlich liefern die Mitglieder des IT-Planungsrates aktualisierte Einzelberichte, die zu einem Fortschrittsbericht aggregiert und dem IT-Planungsrat vorgelegt werden.

1.3. Erwartete Ergebnisse

Dem IT-Planungsrat wird halbjährlich ein Fortschrittsbericht vorgelegt, der dem in der nachfolgenden Tabelle dargestelltem Schema entspricht.

Behörde	Gebietskörperschaft	Betroffene Verfahren Insgesamt	IT- Betroffene Verfahren Konform	IT- Grad Umsetzung	der
Behörde 1	Bund	X1	Y1	Z1 %	
Behörde i	Freistaat Bayern	Xi	Yi	Zi %	
Behörde j	Stadt Koblenz	Xj	Yj	Zj %	
Behörde n	Landkreis Vechta	Xn	Yn	Zn %	
Gesamt		Summe X	Summe Y	Z %	

1.4. Meilensteine

Datum	Beschreibung
15.07.2016	Bereitstellung der ersten Einzelberichte
15.08.2016	Vorlage des ersten Fortschrittberichts
15.01.2017	Bereitstellung der zweiten Einzelberichte
15.02.2017	Vorlage des zweiten Fortschrittberichts
15.07.2017	Bereitstellung der dritten Einzelberichte
15.08.2017	Vorlage des dritten Fortschrittberichts

1.5. Kosten

Die Erhebung erfolgt eigenständig durch das jeweilige Mitglied des IT-Planungsrats, die Zusammenfassung zu einem übergreifenden Fortschrittsbericht mit einer einheitlichen Darstellung erfolgt durch die Geschäftsstelle des IT-Planungsrates. Zusätzliche durch den IT-Planungsrat zentral zu finanzierende Aufwände entstehen nicht.

2. Zentrale Anlaufstelle

Der Informationsaustausch und die Kooperation sowie die Gewinnung von Synergien bei Umsetzung des Beschlusses kann durch eine zentrale Anlaufstelle gefördert werden. Um die Umsetzung der Entscheidung zu begleiten, setzt die zentrale Anlaufstelle die nachfolgend beschriebenen Arbeitspakete um.

2.1. Arbeitspaket 1: Unterstützung bei Erstellung des Fortschrittsberichte und der Einführungsmatrix

Im Auftrag des IT-Planungsrates erstellt die zentrale Anlaufstelle die Fortschrittsberichte für den IT-Planungsrat und führt die dazu notwendigen Umfragen durch. Sie betreibt hierzu ein Softwaresystem, mit dem Umfragen für die Erstellung des Fortschrittsbericht verwaltet, durchgeführt und ausgewertet werden können. Das Softwaresystem und die Ergebnisse der Umfragen werden von der zentralen Anlaufstelle auch dazu genutzt, ein zentrales Verzeichnis (Einführungsmatrix) zu erstellen, in welchem für die IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenübertragungsstandards dargestellt wird, ob (bzw. dass) sie von der Entscheidung betroffen sind, ob eine Umstellung bereits erfolgt ist bzw. zu wann sie geplant ist. Durch die Umfragen und das Softwaresystem wird ein konkreter Kommunikationskanal zur zentralen Anlaufstelle hergestellt, da im Zuge der Umfragen die Verantwortlichen für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards identifiziert und in der Folge gezielt angesprochen werden können.

2.1.1. Beteiligte

- IT-Planungsrat
- Zentrale Anlaufstelle
- Verantwortliche für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards

2.1.2. Vorgehen

Die zentrale Anlaufstelle identifiziert ein geeignetes Softwaresystem zur Verwaltung, Durchführung und Auswertung von Umfragen. Sie sorgt dafür, dass das Softwaresystem eingerichtet und betrieben wird.

Die zentrale Anlaufstelle entwickelt eine Umfrage, mit der die Verantwortliche für IT-Verfahren und Schnittstellen feststellen können, welche IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards von der Entscheidung betroffen sind. Die Umfrage wird in dem Softwaresystem zur Verfügung gestellt und von Mitgliedern des IT-Planungsrates verwendet, um die Liste der betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich zu erstellen. Aus den Ergebnissen dieser Umfrage erstellt die zentrale Anlaufstelle eine aggregierte Liste der betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen sowie die Einführungsmatrix.

Die zentrale Anlaufstelle entwickelt eine Umfrage, mit der die relevanten Informationen für betroffene IT-Verfahren und Schnittstellen erhoben werden. Die Umfrage wird in dem Softwaresystem zur Verfügung gestellt und von Mitgliedern des IT-Planungsrates verwendet um die halbjährlichen Berichte für die betroffene IT-Verfahren und Schnittstellen für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich zu erstellen. Aus den Ergebnissen dieser Umfragen erstellt die zentrale Anlaufstelle aggregierte Fortschrittsberichte, die dem IT-Planungsrat vorgelegt werden sowie eine aktuelle Einführungsmatrix.

2.1.3. Erwartete Ergebnisse

- Softwaresystem zur Verwaltung, Durchführung und Auswertung von Umfragen
- Liste der Verantwortlichen für betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen
- Halbjährliche Fortschrittsberichte
- Zentrales Verzeichnis (Einführungsmatrix) der IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards

2.1.4. Meilensteine

Datum	Beschreibung
15.04.2016	Geeignetes Softwaresystem ist identifiziert
30.04.2016	Softwaresystem ist in Betrieb
01.04.2016	Start der Umfrage zur Ermittlung der betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen
15.05.2016	Ende der Umfrage zur Ermittlung der betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen
31.05.2016	Bereitstellung der Liste der betroffenen IT-Verfahren und Schnittstellen
01.06.2016	Start der Umfrage für den ersten Fortschrittsbericht
15.07.2016	Ende der Umfrage für den ersten Fortschrittsbericht
15.08.2016	Bereitstellung des ersten Fortschrittberichts Bereitstellung der ersten Einführungsmatrix
01.12.2016	Start der Umfrage für den zweiten Fortschrittsbericht
15.01.2017	Ende der Umfrage für den zweiten Fortschrittsbericht
15.02.2017	Bereitstellung des zweiten Fortschrittberichts Bereitstellung der zweiten Einführungsmatrix
01.06.2017	Start der Umfrage für den dritten Fortschrittsbericht
15.07.2017	Ende der Umfrage für den dritten Fortschrittsbericht
15.08.2017	Vorlage des dritten Fortschrittberichts Bereitstellung der dritten Einführungsmatrix

2.1.5. Kosten

	Personalmittel (PT)	Personalmittel (EUR)	Sachmittel (EUR)	Summe(EUR)
2016	26,00	32.136,14	13.000,00	45.136,14
2017	20,00	24.720,11	6.000,00	30.720,11
Gesamt	46,00	58.856,25	19.000,00	75.856,25

2.2. Arbeitspaket 2: Wissens- und Erfahrungsaustausch

2.2.1. Ziel

Die von der Umsetzung Betroffenen sollen organisatorisch oder technisch unterstützt werden, die im Rahmen der bisherigen Umsetzungen gemachten Erfahrungen auszutauschen. Die zentrale Anlaufstelle soll hierzu die Rolle einer zentralen Kommunikationsplattform übernehmen. Sie sorgt dafür, dass Interessierte schnell und einfach Informationen und Hilfestellung zur Umsetzung der Entscheidung finden und sich mit anderen Interessierten austauschen können.

2.2.2. Beteiligte

- Zentrale Anlaufstelle
- Von der Umsetzung Betroffene
- Am Erfahrungsaustausch Interessierte

2.2.3. Vorgehen

Die zentrale Anlaufstelle konzeptioniert und betreibt einen Service Desk (Telefon Hotline), an die sich Interessierte und Betroffene mit Ihren Anliegen bezüglich der Umsetzung der Entscheidung wenden können.

Die zentrale Anlaufstelle organisiert vierteljährlich stattfindende, öffentliche Informationsveranstaltungen, die dazu dienen, die von der Umsetzung Betroffenen bezüglich der Herausforderungen zu sensibilisieren, über Lösungsansätzen und Hilfestellungen zu informieren, Erfahrungen auszutauschen sowie die Möglichkeit bieten, Kontakte zu anderen Betroffenen herzustellen.

Die zentrale Anlaufstelle konzeptioniert und betreibt eine Webpräsenz die primär als Wissensspeicher dient. Auf dieser Webpräsenz soll vorhandenes Wissen zur Verfügung gestellt werden. Die Webpräsenz soll funktional vergleichbar mit einem Weblog sein, so dass Besucher Kommentare verfassen können und einen Newsfeed abonnieren können. Weiterhin dient die Webpräsenz zur Ankündigung und Verwaltung der Anmeldungen zu den vierteljährlichen stattfindenden, öffentlichen Informationsveranstaltungen.

2.2.4. Erwartete Ergebnisse

Es steht ein Service Desk (Telefon Hotline) zur Verfügung, an den sich die Personen wenden können, die Informationen und Hilfestellungen zur Umsetzung des Beschlusses suchen.

Es steht eine Webpräsenz bereit, auf der sich Interessierte schnell und einfach zur Umsetzung des Beschlusses informieren können.

Vorhandenes Wissen wird auf der Webpräsenz bereitgestellt.

Es werden vierteljährlich Informationsveranstaltungen durchgeführt, die den Erfahrungsaustausch ermöglichen und fördern.

2.2.5. Meilensteine

Datum	Beschreibung
30.04.2016	Service Desk (Telefon Hotline) ist in Betrieb
31.05.2016	Webpräsenz ist in Betrieb
15.06.2016	Erste Publikation ist auf Webpräsenz verfügbar
31.07.2016	1. Informationsveranstaltung
31.10.2016	2. Informationsveranstaltung
31.01.2017	3. Informationsveranstaltung
30.04.2017	4. Informationsveranstaltung
31.07.2017	5. Informationsveranstaltung
31.10.2017	6. Informationsveranstaltung

2.2.6. Kosten

	Personalmittel (PT)	Personalmittel (EUR)	Sachmittel (EUR)	Summe(EUR)
2016	57	70.452,31	0,00	70.452,31
2017	74,00	91.464,40	0,00	91.464,40
Gesamt	131,00	161.916,71	0,00	161.916,71

2.3. Arbeitspaket 3: Bereitstellung vorhandenen Wissens und Erarbeitung von Problemlösungen

Die im Rahmen der bisherigen Umsetzungen gemachten Erfahrungen sollen so aufbereitet werden, dass die Verantwortliche für betroffene IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards diese wiederverwenden können. Die zentrale Anlaufstelle richtet hierzu eine Expertengruppe ein, mit der gemeinsam die Publikation erarbeitet wird. Weiterhin sammelt die zentrale Anlaufstelle offene Fragen und erarbeitet mit der Expertengruppe Antworten beziehungsweise Problemlösungen.

2.3.1. Beteiligte

- Zentrale Anlaufstelle
- Expertengruppe
- Verantwortliche für betroffene IT-Verfahren und Schnittstellen in den Gebietskörperschaften

2.3.2. Vorgehen

Die zentrale Anlaufstelle identifiziert Wissensträger, die bereits Erfahrungen mit der Umsetzung der Entscheidung gesammelt haben. Diese Wissensträger werden aufgefordert, sich in die Expertengruppe einzubringen. Die Expertengruppe erarbeitet und publiziert gemeinsam mit der zentralen Anlaufstelle Publikationen, die die Verantwortlichen für betroffene IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards wiederverwenden können, um die Entscheidung in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Sollten sich im Laufe der Zeit neue Fragenstellungen ergeben, die

mit den bisher erarbeiteten Publikationen nicht beantwortet werden können, dann wird die zentrale Anlaufstelle gemeinsam mit der Expertengruppen Antworten beziehungsweise Problemlösungen erarbeiten und publizieren.

Die im Rahmen der bisherigen Umsetzungen identifizierten standardkonformer Schriftarten (Fonts) sollen in einer Liste publiziert werden, so dass die Verantwortliche für IT-Verfahren, Schnittstellen und Datenaustauschstandards selbst keine Prüfung von Schriftarten (Fonts) mehr vornehmen müssen. Darüber hinaus sollen die Erfahrungen der bisherigen Prüfungen in Form eines Leitfadens zur Prüfung der Konformität von Schriftarten (Fonts) zur Wiederverwendung bereitgestellt werden.

Sollten die Expertengruppe und die zentrale Anlaufstelle im Laufe ihrer Arbeit feststellen, dass der Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ der Konkretisierung, Ergänzung oder zusätzlicher Regelungen bedarf, dann werden sie gemeinsam Vorschläge hierzu erarbeiten und dem IT-Planungsrat zur Entscheidung vorlegen.

2.3.3. Erwartete Ergebnisse

Eine Sammlung von Publikationen zur Umsetzung des Beschlusses, die den in nachfolgend Liste skizzierten Umfang haben kann.

- Sammlung von häufig gestellten Fragen und Antworten beziehungsweise Problemlösungen
- Leitfaden zum Vorgehen (Projektmanagementhandbuch)
- Leitfaden zum Testen (Qualitätssicherungshandbuch)
- Leitfaden zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit (WiBe)
- Leitfaden zur Prüfung der Konformität von Schriftarten (Fonts)
- Liste standardkonformer Schriftarten (Fonts)
- Checklisten
- Betriebskonzept für den Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ und zugehörige Artefakte

2.3.4. Meilensteine

Datum	Beschreibung
15.04.2016	Wissensträger sind identifiziert und aufgefordert sich an der Expertengruppe zu beteiligen
15.05.2016	Expertengruppe hat sich formiert
15.06.2016	Fertigstellung der ersten Publikation
30.06.2016	Leitfaden zur Prüfung der Konformität von Schriftarten (Fonts) erarbeitet und veröffentlicht
30.09.2016	Liste standardkonformer Schriftarten (Fonts) erarbeitet und veröffentlicht

2.3.5. Kosten

	Personalmittel (PT)	Personalmittel (EUR)	Sachmittel (EUR)	Summe(EUR)
2016	151,00	186.636,82	0,00	186.636,82
2017	57,00	70.452,31	0,00	70.452,31

Arbeitspaket 3: Bereitstellung vorhandenen
Wissens und Erarbeitung von Problemlösungen

	Personalmittel (PT)	Personalmittel (EUR)	Sachmittel (EUR)	Summe(EUR)
Gesamt	208	257.089,12	0,00	257.089,12

Kapitel 6. Erfassungshilfe

Die Prüfung, ob der IT-Planungsrat Software oder Programmbibliotheken zur Erfassungshilfe zentral beauftragen und zur Verfügung stellen sollte, wurde unter Einbindung der Bundesdruckerei, der Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin und des Kreisverwaltungsreferates der Landeshauptstadt München vorgenommen. Die beiden letztgenannten wurden einerseits zur Aufnahme der aktuellen Lösungsansätze in heute konformen Fachverfahren befragt, andererseits wurde die Tauglichkeit eines auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse weiter ausgearbeiteten Ansatzes mit der Praxis erprobt. Zudem wurden im Vorfeld auch die Verbände Databund e.V. und VITAKO e.V. befragt.

Die Bundesdruckerei wurde einerseits mit ihrer Expertise als Lieferant einer vergleichbaren Lösung ("LA8 Passport") einbezogen, andererseits als Erfahrungsträger im Kontext der Nutzung und Umstellung der eigenen IT-Verfahren an die Vorgaben des Standards „Lateinischen Zeichensatzes in UNICODE“.

1. Nutzen und Bedarf

Im Rahmen der zunehmenden Vernetzung der IT-Verfahren, insbesondere bei Abfragen aus allen Arten von Registern, ist die Verlässlichkeit der Ergebnisse von hoher Bedeutung. So sollten z.B. Abfragen aus Fachverfahren bei Registern nicht aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen zu einer Fehlanzeige führen, obwohl wesentliche Informationen für den ausgehenden Verwaltungsakt vorliegen.

Weiterhin führt in der Praxis die hohe Belastung der Mitarbeiter zu einem Handeln des schnellen Erfolges, d.h. im Falle einer nutzerunfreundlichen Erfassungsunterstützung zu einer schnellen Ersatzhandlung z.B. Ö statt Œ. In der Konsequenz hängt die Qualität der erfassten Datensätze nicht nur von der generellen Konformität des IT-Verfahren, sondern auch wesentlich auch von der Einfachheit und Anwenderfreundlichkeit zur Erfassung seltener Zeichen des Zeichensatzes ab ("1-Klick zum Zeichen").

Die Verringerung der Hürde für die qualitativ minderwertigen Ersatzhandlungen führt zu einem hochwertigeren Datenbestand, einer Verbesserung der Informationsgrundlage für das eigene Verwaltungshandeln in Zusammenhang mit Informationen aus anderen IT-Verfahren sowie einer Verringerung der Aufwände für spätere Datenbereinigung bzw. Qualitätsmaßnahmen.

These 1: Der wesentliche Nutzen liegt in der Sicherstellung und Steigerung der Erfassungsqualität in den personenbezogenen Daten (Name, Vorname, Familienname, Name der Mutter, ...).

These 2: Nur eine „1-Klick zum Zeichen-Lösung“ ist bedarfsgerecht.

2. Anwendungsfälle

Im Rahmen der Interviews wurde folgenden Anwendungsfälle identifiziert:

- Erfassungshilfe für die Zeichen des Standards und standardkonforme IT-Verfahren
- Erfassungshilfe für die Zeichen des Standards und nicht standardkonforme IT-Verfahren
- Transliterationshilfe nicht standardkonforme Zeichen in standardkonforme Zeichen

These 1: Die Erfassungshilfe ist nur sinnvoll im Anwendungsfall 1, da im Falle eines nicht standardkonformen Fachverfahrens die Weiterverarbeitung nicht gegeben ist und zudem ein hohes Potential an Supportanfragen aufgrund der fehlerhaften Übernahme in das Fachverfahren gesehen wird.

These 2: Die Entscheidung, eine benutzerfreundliche Erfassungshilfe für die Zeichen des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ in einem IT-Verfahren nicht zu implementieren ist stets eine bewusste Entscheidung des Auftraggebers eines IT-Verfahrens, die im Rahmen der Umsetzungsplanung getroffen wird.

3. Transliteration

In der Regel setzt das Verwaltungshandeln ein Identifikationsdokument der deutschen Verwaltung voraus.

Teilweise beginnt das Verwaltungshandeln mit der Identifikation des Bürgers oder eines Unternehmens aber auch ohne ein vorliegendes Identifikationsdokument.

Der Bedarf zur Transliteration wird deshalb nur in den IT-Verfahren bezüglich

- Aufenthaltserlaubnis / Einreise
- Ankunftsnachweis
- Verlust-/Diebstahlsanzeige bei der Polizei sowie im Kontext von
- Ordnungswidrigkeiten bzw. polizeilichen Verfahren

gesehen. Bei der Erstellung dieser Verwaltungsdokumente kommt das Thema Transliteration zum Tragen. Dieses erfolgt i.d.R. durch die Übersetzung der Geburtsurkunde durch einen beim Amts-/ Landgericht zugelassenen Übersetzer. Ab diesem Zeitpunkt steht den Bürger / Kunden ein Dokument auf Basis der Zeichen des Standards „Lateinische Zeichen in UNICODE“ zur Verfügung.

These 1: Ein genereller durch den IT-Planungsrat übergreifend zu unterstützender Bedarf an einer Transliterationsunterstützung wird nicht gesehen, der Bedarf sollte punktuell in den Fachbereichen bzw. deren IT-Verfahren (z.B. dem Digitalen Asylverfahren und polizeilichen Abfrageverfahren) gedeckt werden.

These 2: Das Koordinierungsprojekt „Digitalisierung des Asylverfahren“ gehört zu den obigen IT-Verfahren mit Transliterationsbedarf.

4. Existierende Implementierungen

In Abhängigkeit von der zugrundeliegenden Basistechnologie des Fachverfahrens wurde über folgende Implementierungen in IT-Verfahren berichtet.

Bereitstellung einer besonderen Symboltabelle, die über eine spezielle Tastenkombination (vergleichbar mit der Symboltabelle in den Office-Produkten) erfasst werden. Diese Lösung wird insbesondere in bewährten IT-Verfahren verwendet.

Bereitstellung über eine virtuelle Tastatur, die durch das IT-Verfahren bereitgestellt wird.

Aus der direkten Praxis wird zudem berichtet, dass die Welt des Anwenders der Fachverfahren sich sehr häufig auf das Fachverfahren reduziert und er ausschließlich den Zugang zu den Funktionen über das Fachverfahren sucht. Es wurde berichtet, dass die dauerhafte Vermittlung eines „zweiten“ Systems in auch in anderen Anwendungsfällen häufig nicht von Erfolg gekrönt war („ ... sehr unhandlich in der Nutzung.“). Unabhängig von der dahinter liegenden technischen Realisierung in einem oder zwei System muss es für den Anwender „sein“ System sein, d.h. der Zugang muss mindestens in der Hilfe, in den Schulungen und am besten über im IT-Verfahren aktive, sichtbare Zugänge erfolgen.

Auf der anderen Seite ist der einzelne Anwender heute vermehrt in mehreren IT-Verfahren oder Registern tätig, so dass eine Einheitlichkeit der Erfassung ebenfalls einen Mehrwert darstellt.

Im Falle der fehlenden Unterstützung greift der Anwender auf analoge Hilfsmittel zurück, hier wird über die Nutzung ausgedruckter Symboltabellen und die zugehörige Erfassungsanweisung berichtet.

These 1: Der optimale Fall ist die durch das IT-Verfahren bereitgestellt integrierte anwenderfreundliche Eingabehilfe

These 2: Die Bereitstellung eines – technisch gesehenen - externen Dienstprogrammes ist in hohem Maße zielführend, wenn sich dieses für den Anwender nicht erkennen lässt und von ihm als Bestandteil seines IT-Verfahrens gesehen wird.

5. Technische Einsatzumgebung und Implementierungstechnologien

Die IT-Verfahren kommen weitgehend auf folgenden Arten von Behörden- bzw. Heimarbeitsplätzen zum Einsatz:

- Unterschiedliche Betriebssysteme wie Microsoft Windows, Linux Distributionen und Apple OS X
- Unterschiedliche Terminalserver
- Thinclients
- Bürgerterminals

Die IT-Verfahren sind zu einem hohen Anteil mit den folgenden Oberflächentechnologien realisiert:

- Client-Server Systeme
- Webapplikationen basierend auf Java, .NET, Ruby oder PHP

These 1: Die zentrale Bereitstellung von Programmbibliotheken ist nicht realistisch, da eine Vielzahl von Programmiersprachen und Frameworks existiert, die zum heutigen Zeitpunkt in keiner verlässlichen Form ermittelbar und aufzählbar sind.

6. IT-Verfahrenslandschaft

Der heutige aktuelle Wissenstand lässt noch kein verlässliches, generelles Bild über die betroffenen Verfahren erkennen. Die aktuellen Erhebungen lassen folgende Verfahrenslandschaft erkennen:

- Komplexe IT-Verfahrenslandschaften mit vielen Schnittstellen, wie z.B. in der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rente, im Auswärtigen Amt, den Polizeiorganisationen, dem Bundesamt für Justiz
- IT-Verfahren mit einer großen Anzahl von Transaktionen, z.B. Meldewesen, Sozialwesen, Ausländerwesen
- Spezialisierte, bewährte IT-Verfahren

Einen realen Nutzen der höherwertigen Datenerfassung ziehen nur Verfahren, die über eine elektronische Schnittstelle zur Datenabfrage und/oder Datenübertragung verfügen.

These 1: Insbesondere die Verfahren unter Nr.3 verfügen aufgrund ihres Alters und das damit verbundenen marktüblichen Funktionsstandes nicht über eine elektronischen Schnittstelle zu anderen

Verfahren. Unabhängig von der formalen Konformität des Verfahrens besteht die Gefahr der fehlerhaften automatisierten Abfrage oder Datenübergabe nicht.

These 2: Die Organisationen mit einer komplexen Verfahrenslandschaft sind professionell aufgestellt, verfügen über ein IT-Budget mit Gestaltungsmöglichkeiten und bevorzugen passgenaue interne Lösungen statt einer externen Lösung.

These 3: Die Verfahren mit elektronischen Schnittstellen gehören zur (1) oder (2). Sofern die Verfahren nicht von staatlichen Stellen selbst entwickelt und gepflegt werden, verfügen die entsprechenden Hersteller einerseits über eine relevante Anwenderzahl mit entsprechenden Pflegeeinnahmen, zudem motiviert der Wettbewerb neben der formalen Vorgabe des IT-Planungsrates zu Bereitstellung einer angemessenen und nutzerakzeptierten Unterstützung. Auch bei diesen Herstellern ist die Bereitschaft, sich in die Abhängigkeit einer externen Lösung zu geben nur gegeben, wenn die Umsetzung in hohem Maße unwirtschaftlich ist. Nach aktuellen Einschätzungen fällt der Aspekt der Eingabehilfe nicht in diese Kategorie.

7. Rahmenbedingungen der Umsetzung für Hersteller

Im Falle der Neuentwicklung eines IT-Verfahrens benötigt der Hersteller im Wesentlichen einen effizienten und gesammelten Zugriff zu Unterlagen. Dieser muss ihn in die Lage versetzen schnell den kompletten, verlässlichen und abschließenden Überblick über die Anforderung selbst, die verbundenen Herausforderungen und bewährten und empfohlene Lösungswege benannt zu bekommen.

Wesentlicher kommerzieller Entscheidungsparameter des Herstellers ist die Form der Refinanzierung der Umsetzungsaufwände. Erfolgt eine Umsetzung ohne explizite Refinanzierung z.B. im Rahmen bestehender pauschalisierter Pflegeverträge, so ist dieses nur in Betrachtung der Angemessenheit zwischen Aufwand und Pflegeeinnahmen oder bei Wiederverwendbarkeit in anderen Produkten des Herstellers möglich.

These 1: Verbreitete Standardprodukte folgen dem Marktdruck und finden einen angemessenen Weg der Refinanzierung (explizit oder durch Kundenfinanzierung)

These 2: In größeren einsetzenden Behörden (Bundesagentur, Deutsche Rente, Polizeien (BKA/LKÄ)) erfolgt eine individuelle Beauftragung zur Umsetzung, , sofern es sich nicht um Eigenentwicklungen handelt.

These 3: Insbesondere bei kleinen Herstellern ist die eigenständige Umsetzung unwirtschaftlich, eine kundenbezogene Finanzierung steht oft im krassen Missverhältnis zu lfd. Ausgaben der Verwaltung zu diesem Verfahren, es besteht ein größtmögliches Interesse an der Minimierung der Aufwände.

These 4: Im Falle der eigenständigen, nicht direkt extern refinanzierten Umsetzung steht die Umsetzung in Konkurrenz mit der regulären sowie der auftragsbezogenen Weiterentwicklung. Bei begrenzten Kapazitäten führt dieses zu einer Streckung oder gar zu einer Verschiebung der Umsetzung.

8. Bewertung

Die folgenden Lösungsansätze werden als realistisch betrachtet:

- Bereitstellung der Erfassungshilfe als integrierte Funktion des IT-Verfahrens
- Bereitstellung der Erfassungshilfe als virtuelle Tastatur in Form eines separaten Dienstprogrammes

Diese beiden Lösungsansätze werden in der nachfolgenden Tabelle bewertet und gegenübergestellt.

Kriterium	Erfassungshilfe im IT-Verfahren	Virtuelle Tastatur als separates Dienstprogramm
Steigerung Qualität bei der Erfassung	hoch	hoch
Durchgängigkeit der erfolgreichen Verarbeitung	hoch	niedrig
Vielfalt der zu unterstützenden IT-Verfahren	hoch	hoch (Voraussetzung: alle Verfahren unter einer gegebenen Clientumgebung, hps. Windows)
Einheitlichkeit für den Endanwender am Arbeitsplatz	niedrig	hoch
Akzeptanz in der IT-Architektur	hoch	niedrig
Gesamtaufwand zur Realisierung	hoch	niedrig

Der grundsätzliche Ansatz zur Unterstützung der Variante 1 durch zentral bereitgestellte Programmbibliotheken des IT-Planungsrats wird aufgrund der Variantenvielfalt, der funktionalen Gewährleistung und der Komplexität nicht weiter verfolgt.

Die Verbände Databund e.V. und VITAKO e.V. sehen keine Notwendigkeit dafür, dass der IT-Planungsrat Programmbibliotheken bereitstellt, da ihre Mitgliedsunternehmen bereits über Lösungen verfügen, die genutzt und weiterentwickelt werden.

9. Fazit

Der IT-Planungsrat sollte Software oder Programmbibliotheken zur Erfassungshilfe nicht zentral beauftragen. Vielmehr sollte er sicherstellen, dass in geeigneten Vorhaben (beispielsweise im Rahmen des Koordinierungsprojekts „Digitalisierung des Asylverfahrens“) sowohl das konzeptionelle Wissen als auch die technischen Grundlagen für eine Nachnutzung durch Interessierte dokumentiert werden. Auf diese Weise können Doppelarbeiten im Bereich der Konzeption der Erfassungshilfe und Transliterationsmechanismen vermieden werden und so die Kosten für die Bereitstellung von Erfassungshilfen in den IT-Verfahren trotz unterschiedlicher Technologien gesenkt werden. In den jeweiligen Vertragskonstrukten sind Öffnungsklauseln vorzusehen, die eine Nutzung durch andere Behörden ermöglicht. Entsprechende Module könnten in einer Bibliothek der Anlaufstelle wiederum allen Umsetzungsprojekten zur Verfügung gestellt werden.
