

Bedarf und aktueller Sachstand der vom IT-PLR bereitgestellten Infrastrukturlösung mit den Standards OSCI und XTA 2 und den Produkte DVDV, SAFE und Anwendung Governikus

Bericht des Steuerungskreises „Sicherer Transport“

Fassung vom 3. 9. 2021

Der Steuerungskreis (SK) „Sicherer Transport“ ist ein Fachgremium zur Begleitung der KoSIT bei der Weiterentwicklung der IT-Standards OSCI und XTA für den sicheren Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen. Er setzt sich für eine Weiterentwicklung der Standards und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für ihre Nutzung in der öffentlichen Verwaltung ein.

Ausgangslage

- Das Registermodernisierungsgesetz vom März 2021 schreibt für die Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen verschiedener Verwaltungsbereiche das 4-Corner Model in einer Umsetzung vor, welche die Ende-zu-Ende Verschlüsselung unterstützen muss. Die auf den Standards OSCI, XTA und der Produkte DVDV, SAFE und Anwendung Governikus basierende Infrastruktur des IT-Planungsrats, auf die der Beschluss 2020/44 referenziert, unterstützt diese rechtlichen Vorgaben bereits jetzt grundsätzlich. Für eine umfassende Umsetzung der Vorgaben und Ziele des RegMoG bedarf es jedoch Weiterentwicklungen sowohl in technischer Hinsicht, als auch bei der Steuerung und Koordination (Governance).
- Für die erfolgreiche OZG Umsetzung ist das „Einer für Alle“-Prinzip etabliert worden. „Einer für Alle“-Services sind flächendeckend einsetzbare Lösungen, die einmal nutzerzentriert konzipiert und entwickelt, fachlich betreut und technisch betrieben werden. Sie müssen den „Mindestanforderungen an ‚Einer für Alle‘-Services“¹ genügen. Diese verlangen in RT4 die Datenübermittlung mittels OSCI (ggfs. in Verbindung mit XTA). Ausnahmen sind nur möglich, wenn in Fachdomänen bundesweit etablierte Transportstandards existieren, die hinsichtlich der Schutzziele gleichwertig sind.

Nach der Verabschiedung der Mindestanforderungen an ‚Einer für Alle‘-Services hat NRW eine bundesweite Erhebung initiiert um zu prüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen in allen Ländern vorliegen. Knapp zusammengefasst lautet die Erkenntnis: „Die OSCI Infrastruktur ist fast überall vorhanden, Lücken müssen geschlossen werden. *Gleichwohl können die faktisch vorhandenen Infrastrukturkomponenten häufig in der Praxis noch nicht produktiv genutzt werden*“.

Insbesondere die zuletzt zitierte Aussage aus der Erhebung von NRW deckt sich mit den folgenden Erkenntnissen des Steuerungskreises:

¹ https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12587267/EfA-Mindestanforderungen_Version%201.0.pdf?version=1&modificationDate=1623408506662&api=v2, zuletzt abgerufen am 17.08.2021

- Für die zügige Umsetzung der „Einer für Alle“ Dienste, und zur Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes, bedarf es einer vom IT-Planungsrat als verlässliche Grundversorgung bereitgestellten Infrastruktur für die sichere Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen aller Verwaltungsbereiche. Die auf den Standards OSCI und XTA 2 und den Produkte DVDV, SAFE und Anwendung Governikus des IT-Planungsrates basierende Infrastruktur des IT-Planungsrates ist dafür technisch bereits grundsätzlich geeignet, aber sie bedarf des Ausbaus in Richtung einer verlässlichen Grundversorgung. Der Schwerpunkt liegt in einer Stärkung der Governance, der Verfügbarkeit sowie des Abbaus von Zugangshemmnissen, ohne technischen Weiterentwicklungsbedarf zu vernachlässigen.
- Obwohl die oben genannten Komponenten in fast allen Bundesländern vorhanden sind, bestehen Zugangshemmnisse, so dass die Nutzung hinter den theoretisch bestehenden Möglichkeiten zurückbleibt. Diese Zugangshemmnisse liegen weder in den Standards selbst, noch in den vom IT-Planungsrat bereitgestellten Standards OSCI, XTA 2 und der Produkte DVDV, SAFE und Anwendung Governikus des IT-Planungsrates, sondern in der Komplexität der Materie, der Vielzahl der Ansprechpartner, mangelnder Unterstützung von Interessenten, kommerziellen Interessen von Dienstleistern und so weiter.
- Um die erforderliche Grundversorgung für alle Verwaltungsbereiche sicherzustellen, sind Entscheidungen des IT-Planungsrates erforderlich die bewirken, dass Maßnahmen zur aktiven Förderung der Infrastruktur und zum Abbau bestehender Zugangshemmnisse ergriffen werden.

Bedarfslage

Für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eine leistungsfähige Transportinfrastruktur unerlässlich. Auf der Grundlage verwaltungseigener Netze ist sie für den sicheren und verlässlichen Transport von Nachrichten zwischen öffentlichen Stellen (Behörden) erforderlich.

Wenige Verwaltungsbereiche verfügen über eine bereichsspezifische, bundesweit etablierte Transportinfrastruktur (Finanzverwaltung mit KONSENS; Gesundheitsbereich mit der Telematikinfrastruktur der gematik GmbH, Justizbereich mit der ERV-Gesamtstrategie der Arbeitsgruppe „Zukunft“ der Bund-Länder-Kommission). Für andere stellt der IT-Planungsrat geeignete IT-Standards (OSCI Transport, XTA) und Produkte (DVDV, Governikus) zur Verfügung. Diese werden insbesondere in der Innenverwaltung seit Jahren erfolgreich genutzt. Die Vernetzung aller Behörden der Innenverwaltung nicht nur bei Bund und Ländern, sondern insbesondere im kommunalen Bereich basiert auf der abgestimmten Nutzung der genannten Standards und Produkte des IT-Planungsrates.

Aus diesem Grund fordern die von der AL-Runde beschlossenen *Mindestanforderungen an „Einer für Alle“-Services (Fassung vom 8.12.2020)* den Einsatz dieser Standards und Produkte des IT-Planungsrates für alle Online-Dienste zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsleistungen, damit „EFA-Konformität“ im Sinne des Konjunkturpakets festgestellt werden kann.

Eignung für die Registermodernisierung sowie EfA Dienste im OZG

Das vom Bund und Ländern beschlossene Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) regelt erstmalig die Verwendung eines bereichs- und registerübergreifenden Ordnungsmerkmals. Um das ansonsten vorhandene Risiko der Bildung eines umfassenden Persönlichkeitsprofils auszuschließen, schreibt das Gesetz umfassende technische Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen vor.

Insbesondere müssen Datenübermittlungen zwischen Behörden verschiedener Bereiche über Vermittlungsstellen verschlüsselt erfolgen (Vermittlungsstellen im 4-Corner Model müssen ohne Kenntnis der Nachrichteninhalte arbeiten können). Die Ende-zu-Ende Verschlüsselung muss unterstützt werden.

Der Steuerungskreis „Sicherer Transport“ stellt fest, dass die Standards OSCI, XTA 2 und die Produkte DVDV, SAFE und Anwendung Governikus des IT-Planungsrates sehr gut geeignet sind, die neuen Anforderungen des RegMoG zu unterstützen. Das 4-Corner Model ist Standard in dieser Infrastruktur. Die Ende-zu-Ende Verschlüsselung wird grundsätzlich unterstützt, es bedarf aber noch unterstützender Maßnahmen für deren möglichst einfachen Einsatz.

Der Steuerungskreis Sicherer Transport verweist zudem auf Projekte insbesondere in NRW, wo zusammen mit Vertretern der Bundesdruckerei und der KoSIT ein Konzept für die Ende-zu-Ende Verschlüsselung im unter Verwendung der oben genannten Standards und Produkte des IT-Planungsrates entsteht. Es gehört zu den Zielen der Beteiligten, dass dieses Konzept auch von anderen „Einer für Alle“ Lösungen übernommen und ggf. angepasst werden kann (Wiederverwendung).

Zugangshemmnisse

Eine von NRW für die AL-Runde initiierte Erhebung kommt zu dem Ergebnis, *„dass die Schnittstellen durch die Existenz der Intermediäre faktisch vorhanden sind, jedoch häufig in der Praxis noch nicht produktiv genutzt werden. Gerade dies kann in einzelnen EfA-Projekten die Umsetzungsgeschwindigkeit durch erstmals auftretende Detailprobleme und Abstimmungsbedarfe deutlich reduzieren.“* Die Erhebung macht deutlich, dass der Zugang zu der auf Lösungen des IT-Planungsrates basierenden Infrastruktur in anderen Verwaltungsbereichen als der Innen- bzw. Justizverwaltung nicht immer gegeben ist, oder mit hohen Hürden und Schwierigkeiten verbunden ist.

Auf der Basis der von NRW initiierten Erhebung und weiterer Erkenntnisse ist der Steuerungskreis der Auffassung, dass die objektiv vorhandenen Zugangshemmnisse nicht durch technische Eigenschaften der IT-Standards oder Produkte des IT-Planungsrates verursacht werden. Er sieht vielmehr ein Bündel von überwiegend organisatorischen Problemen, die unter Aspekten der „Governance“ zusammengefasst werden können.

Erste Überlegungen für Lösungsansätze

- **Unterstützung/Support:** Der Anschluss einer Behörde an eine OSCI-basierte Infrastruktur wird als zu kompliziert / aufwändig empfunden, wenn „anschlusswillige“ Behörden allein gelassen werden.
Lösungsskizze: Bei bundesweiten EfA Vorhaben muss der Aspekt des Anschlusses an die Infrastruktur des IT-PLR von Beginn an mit berücksichtigt werden. Viele Aufgaben können zentral erledigt werden (DVDV Eintragskonzept). Anschlusswillige Behörden müssen einen kompetenten Ansprechpartner für alle in diesem Kontext zu klärenden Fragen haben, dafür müssen Ressourcen eingeplant werden.
- **Möglichkeiten zum Test:** Es gibt derzeit keine angemessene Möglichkeit, den Anschluss öffentlicher Stellen an die Infrastruktur zu testen, bevor sie vollzogen wird.
Lösungsskizze: Aufbau und Betrieb einer Testinfrastruktur, ein Betreiber ist festzulegen.
- **Verlässliches Grundangebot fehlt:** Die von NRW initiierte Erhebung macht deutlich, dass die Rahmenbedingungen für einen Anschluss an die Infrastruktur des IT-PLR in den Ländern sehr unterschiedlich ist. Anschlusswillige Behörden können sich nicht automatisch darauf verlassen, dass sie Dienstleister finden, die den Anschluss an die Infrastruktur des IT-PLR zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen realisieren.
Lösungsskizze: Selbstverpflichtung der Mitglieder des IT-PLR, dass öffentlich-rechtliche IT-Dienstleister verpflichtet werden die Behörden des jeweiligen Landes an die Infrastruktur des IT-Planungsrates zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen anzuschließen.
- **Komplexität zu hoch:** Die in der Infrastruktur des IT-Planungsrats vorhandenen Standards und Produkte sind hochgradig konfigurierbar, damit jede feine Abstufung von Schutzbedarfen und Sicherheitsanforderungen kleinteilig abgedeckt werden kann. Die damit verbundene Notwendigkeit der Konfiguration in jedem fachlichen Einzelfall überfordert die meisten Anwender.
Lösungsskizze: Reduktion der Komplexität, z.B. durch die Einführung von wenigen „Profilen“ für die in der Praxis am häufigsten vorkommenden Anwendungsfälle.
- **Zuständigkeit und Governance für ein Gesamtsystem:** Die Infrastruktur des IT-PLR besteht aus mehreren Komponenten mit unterschiedlichen Zuständigkeiten (Standards und Produkte). Die Weiterentwicklung der Komponenten erfolgt nicht immer in abgestimmter Form, weil „die Infrastruktur“ nicht als Gesamtsystem verstanden wird. Folgerichtig mangelt es an einer Gesamtzuständigkeit für die Infrastruktur, über die bereits jetzt pro Jahr über 500 Millionen Nachrichten zwischen öffentlichen Stellen in Deutschland ausgetauscht werden.
Lösungsskizze: Diese für die Verwaltung grundlegende Infrastruktur bedarf einer Gesamtsteuerung (Governance). Analog zur Entscheidungshoheit (Governance) über das Verbindungsnetz gemäß §1 Abs. 1 Nr. 5 IT-Staatsvertrag, wird der IT-Planungsrat zuständig für diese Infrastruktur, für die der IT-PLR bereits die Standards und Produkte zur Verfügung stellt. Die Organisation operativer Aufgaben des Betriebs und der Weiterentwicklung delegiert er an FITKO.