

5. Sitzung des Lenkungskreises der Registermodernisierung

13. September 2022

TOP 5: Anbindung der Register und Online-Services an das europäische Once-Only-Technical-System über intermediäre Plattformen

- 1. Der Lenkungskreis Registermodernisierung stimmt dem Vorschlag zu, bei der Ausarbeitung eines Konzepts zur Anbindung deutscher Register und Online-Services an das europäische Once-Only-Technical-System nach Art. 14 SDG-VO (Abkürzung: EU-OOTS) von folgenden Prämissen auszugehen:**
 - 1a. Der Anschluss öffentlicher Stellen an das technische System gemäß Artikel 14 SDG-VO sollte verpflichtend über intermediäre Plattformen (technische Komponenten i.S.v. Art. 1 Nr. 6 DVO zu Art. 14 SDG-VO) erfolgen. Im Zuge der Ausarbeitung ist die technische, rechtliche, finanzielle und organisatorische Ausgestaltung der Anbindung zu detaillieren.**
 - 1b. Er bittet das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) bis zur 40. Sitzung des IT-Planungsrates zu prüfen, ob für die intermediären Plattformen eine Zuständigkeit nach Verwaltungsbereichen festgelegt werden muss.**
- 2. Der Lenkungskreis Registermodernisierung bittet das Kompetenzteam EU-Interoperabilität bis zu seiner nächsten Sitzung einen mit dem BMI abgestimmten Vorschlag vorzulegen, wie der Prozess zum Anschluss registerführender Stellen und Online-Services an die intermediären Plattformen unterstützt werden kann**
- 3. Der Beschluss bedarf einer Zustimmung des IT-Planungsrates und einer Abstimmung mit den Fachministerkonferenzen.**

Sachverhalt:

Die Single Digital Gateway Verordnung sieht die Errichtung eines technischen Systems für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen vor (europäisches Once-Only-Technical-System, EU-OOTS), an das zahlreiche deutsche Online-Services und Register bis 12.12.2023 angeschlossen werden müssen. Die nationale Registermodernisierung plant zur skalierbaren Umsetzung des Once-Only-Prinzips zugleich ein nationales technisches System für den innerstaatlichen Nachweisaustausch (Nationales Once-Only-Technical-System, NOOTS), das Register und Online-Services über eine fachübergreifende Infrastruktur verbinden wird. Dabei wird in der Konzeption des NOOTS auf eine möglichst große Synergie zwischen beiden Systemen geachtet. Für das Funktionieren beider technischen Systeme ist es erforderlich, dass betroffene Register sowie Online-Services bestimmte Anschlussbedingungen erfüllen. Für das EU-OOTS lassen sich die Anschlussbedingungen unmittelbar aus der Verordnung, dem Durchführungsrechtsakt und den sog. Technical Design Documents ableiten. In der

vorliegenden Beschlussvorlage erfolgen ausschließlich Empfehlungen zur Anbindung an das EU-OOTS; für die Anbindung an das NOOTS siehe den Beschlussvorschlag zu Anbindung der Register an das NOOTS.

Um die Aufwände und Belastungen für die verantwortlichen Stellen zur Anbindung der Register und Online-Services an das EU-OOTS möglichst gering zu halten, sollen im Rahmen der Registermodernisierung Aufgaben und Funktionen zur Umsetzung der Anschlussbedingungen soweit möglich und sinnvoll von zentralen Strukturen übernommen werden. Das EU-OOTS erlaubt gemäß Artikel 1 Nr. 6 der Durchführungsverordnung (DVO) für den Anschluss an das System die indirekte Anbindung über intermediäre Plattformen, die von den Mitgliedstaaten ausgestaltet werden können. Dadurch kann verhindert werden, dass spezifische Funktionalitäten, die nur für die EU-Anbindung benötigt werden, in einer Vielzahl von dezentralen Registern und Online-Services implementiert werden müssen.

Im BMI ist zu prüfen, inwieweit aus der Zuständigkeit für die Koordination der Umsetzung der SDG-Verordnung in Deutschland auch eine Zuständigkeit für die Festlegung von Zuschnitt und Verantwortlichkeit der intermediären Plattformen *folgt*.

Anschlussbedingungen auf Registerseite (Anbindung der Evidence Provider)

Bei föderal verteilten Registern kann es vor die Registerabrufe vorgeschaltete zentrale Systeme geben. Das können bspw. Registerportale oder Spiegelregister sein, die in verschiedenen Verwaltungsbereichen umgesetzt wurden. Diese bauen auf einem dezentral gepflegten Datenbestand auf und stellen die Nachweisinhalte auf Anfrage bereit, ohne dass sie für die Datenpflege verantwortlich sind. Bei diesen Registerstrukturen betreffen die Anschlussbedingungen auf Registerseite die öffentlichen Stellen, die auf Anfrage aus den EU-Mitgliedstaaten die Nachweisinhalte bereitstellen (Evidence Provider im EU-OOTS). Aus Sicht des EU-OOTS stellen die Evidence Provider den Endpunkt der Kommunikation dar (Corner 4 im sog. 4-Corner-Model), auch wenn sie ihrerseits ggf. mit angeschlossenen dezentralen Registern kommunizieren. Je nach Regelung innerhalb der konkreten Fachlichkeit kann ein Evidence Provider im EU-OOTS auch ein Spiegelregister oder Abfrageportal sein.

Die Anbindung deutscher Register sollte aus Effizienzgründen immer über intermediäre Plattformen (i.S.v. Art. 1 Nr. 6 DVO zu Art. 14 SDG-VO) erfolgen, wobei der technische Anschluss mittels des NOOTS umgesetzt wird.

Evidence Provider sollen bei einem Abruf eines Nachweises aus einem in Deutschland geführten Register von einer Behörde im europäischen Ausland an intermediäre Plattformen folgende Aufgaben delegieren, die spezifisch für das EU-OOTS sind:

- Annahme der mitgliedstaatlichen Anfrage im Abrufstandard des EU-OOTS über AS4/eDelivery und Umwandlung in ein nationales Nachrichtenformat unter Nutzung eines nationalen Transportwegs,
- Nutzer-Re-Authentifizierung (falls notwendig),
- Abfrage von Zusatzattributen für die Identifikation des Evidence Providers (falls notwendig),

- Entgegennahme der Antwort vom nationalen Evidence Provider im nationalen Nachrichtenformat über nationale Transportwege,
- Anzeigen des Nachweises in einer Vorschau für den Nutzer (Preview) entsprechend den spezifischen Preview-Mechanismen des EU-OOTS und entsprechende Dialogführung für Benutzer sowie Übermittlung der Antwort und der Nachweise im Abrufstandard des EU-OOTS über AS4/eDelivery.

Eine ähnliche Delegation der Aufgaben eines Evidence Requesters ist für den umgekehrten Fall vorzusehen, bei der eine deutsche öffentliche Stelle einen Nachweis von einer Behörde im europäischen Ausland abrufen.

Die Kommunikation im EU-OOTS erfolgt über das öffentliche Internet. Eine intermediäre Plattform kann daher insbesondere auch den sicheren Übergang vom Internet des europäischen Systems in die geschützten Verwaltungsnetze der deutschen öffentlichen Verwaltung übernehmen, der für den Zugriff auf die elektronisch geführten Register deutscher Behörden unerlässlich ist. Gemäß der Vorgabe des BSI sind besondere technische Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit dieses Übergangs obligatorisch. Die Datenhaltung und -pflege von Registerdaten befindet sich nicht im Zuständigkeitsbereich der intermediären Plattformen, sondern verbleibt im Verantwortungsbereich der registerführenden Stelle.

Anschlussbedingungen für Online-Services bzw. die Verwaltungsportale (Anbindung der Evidence Requester)

Aus Sicht des EU-OOTS stellen die Online-Services bzw. die Verwaltungsportale (Evidence Requester) den Startpunkt der Kommunikation dar (Corner 1 im sog. 4-Corner-Model). Die Evidence Requester müssen ebenfalls eine Reihe von Anschlussbedingungen für das EU-OOTS erfüllen. Auch hier kann ein Effizienzgewinn erzielt werden, wenn diese nicht von jedem Online-Service bzw. Verwaltungsportal separat umgesetzt werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Anbindung an die Kommunikation über AS4/eDelivery, die innerstaatlich derzeit für diesen Zweck nicht genutzt wird. Auch Evidence Requester sollen daher die intermediären Plattformen für die Anbindung an das EU-OOTS nutzen. Ob weitere Aufgaben der Anbindung sinnvoll an die intermediären Plattformen delegiert werden können, muss während der Laufzeit des Projekts entschieden werden.

Anzahl und Zuschnitt der intermediären Plattformen

Für möglichst große Skaleneffekte ist es wünschenswert, wenige *intermediäre Plattformen* für den Anschluss zu nutzen – u.a. mit Blick auf die Kosten der Absicherung des Übergangs vom Internet in die Netze der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Dieser Ansatz findet jedoch seine Grenzen darin, dass *intermediäre Plattformen* im EU-Kontext Zugriff auf die übermittelten Nachweisinhalte erhalten können und für einige ihrer Funktionen – insbesondere die Umwandlung von Nachrichtenformaten – auch müssen. Aus § 7 Abs. 2 IDNrG ergeben sich besondere rechtliche Anforderungen zur Ende-zu-Ende Sicherheit zwischen nationalen Evidence Requestern und nationalen Evidence Providern. Zwar werden derzeit beim grenzüberschreitenden Nachweisabruf keine nationalen Identifikationsnummern wie die gemäß § 1 IDNrG übermittelt, so dass das IDNrG derzeit nicht einschlägig ist.

Dennoch sollte der Zuschnitt der intermediären Plattformen im Sinne von Privacy by Design so gewählt werden, dass – soweit möglich – in einer intermediären Plattform nur Daten eines einzigen Verwaltungsbereichs verarbeitet werden sollten.

Aufgrund der engen Umsetzungsfrist der SDG-VO muss der initiale Zuschnitt allerdings ggf. finalisiert werden, bevor die Verwaltungsbereiche rechtlich festgelegt sind, und sollte sich insofern jedenfalls an den jeweils aktuellen Planungen hierzu ausrichten.

Da aufgrund der gewollten Trennung der Verwaltungsbereiche mehrere intermediäre Plattformen benötigt werden, besteht trotz der Schaffung zentraler Strukturen die Gefahr einer kostenträchtigen redundanten Implementierung EU-spezifischer Funktionen in mehreren intermediären Plattformen. Dem soll entgegengewirkt werden, indem als Basiskomponente ein sogenannter SDG-Connector bereitgestellt wird, der einen möglichst großen Teil der wiederholbaren Funktionalität abdeckt und in die einzelnen intermediären Plattformen integriert werden kann (s. separate Beschlussvorlage zum SDG-Connector („Empfehlung zur Realisierung eines SDG-Connectors als Produkt des IT-Planungsrats“)). Es wäre jedoch nicht sinnvoll, einen solchen SDG-Connector in jedes einzelne angeschlossene Register und jeden einzelnen Online-Service zu integrieren, da dann u.a. Betriebsfragen zu AS4-Anbindung ebenfalls bei jeder angeschlossenen Behörde bearbeitet werden müssten und ein Teil der Effizienzgewinne der zentralen Anbindung an das EU-OOTS verloren ginge.

Zentrale nationale Strukturen für Evidence Provider als Option für die Anbindung an intermediäre Plattformen

Es liegt in der Zuständigkeit der Fachbereiche, die Möglichkeit ihrer Evidence Provider sicherzustellen, sich an eine intermediäre Plattform anzubinden und die Anschlussbedingungen des EU-OOTS zu erfüllen. Die Umsetzung der Anschlussbedingungen des EU-OOTS kann dabei sowohl über bestehende zentrale Evidence Provider (Spiegelregister oder Abfrageportale) oder über den direkten Anschluss bestehender Register erfolgen. Sollte sich herausstellen, dass eine solche Ertüchtigung zu teuer oder langsam wäre, kommt als Alternative die Schaffung neuer zentraler Evidence Provider (auch: Spiegelregister oder Abfrageportale) in Frage, die die Bereitstellung der Nachweisinhalte übernehmen. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Schaffung zentraler Evidence Provider, liegt bei den Gremien der zuständigen Fachministerkonferenzen.

Vorteile

- Der Dringlichkeit der Anbindung deutscher Register und Online-Services an das europäische EU-OOTS bis 12.12.2023 kann mittels der Anbindung über intermediäre Plattformen schneller und effizienter begegnet werden, da komplexe Komponenten wie die Preview und die Abfrage von Zusatzattributen nur dort umgesetzt werden müssen.
- Da mit Änderungen und Anpassungen des europäischen Systems bis Ende 2023 und auch darüber hinaus zu rechnen ist, hilft eine Anbindung über intermediäre Plattformen, diese Anpassungen schnell umzusetzen, ohne Mehraufwand bei den einzelnen angeschlossenen Behörden zu erzeugen.

Wenn das NOOTS bereitsteht und die angeschlossene Behörde die Mechanismen des NOOTS voll unterstützt, kann die Kommunikation zwischen intermediären Plattformen und angeschlossenen Behörden über das NOOTS erfolgen. Dadurch können die Unterschiede/Doppelarbeiten für die Anbindung an beide Systeme für die angeschlossenen Behörden auf ein Minimum reduziert werden. Für angeschlossene Register ist es ggf. sogar möglich, europäische und nationale Datenabrufe vollständig gleich zu behandeln; für Online-Services kann zumindest die Heterogenität reduziert werden.

- Die Nutzung von intermediären Plattformen erlaubt es im nationalen Kontext, frei über die Architektur zur Umsetzung der Vorschaufunktion zu entscheiden, ohne zwingend das komplexe Modell des EU-OOTS zu übernehmen. Insbesondere könnte so das Preview national beim Online-Service / Data Consumer gemäß des Zielbilds Registermodernisierung angesiedelt werden. Eine intermediäre Plattform, die aus EU-Sicht die Preview anbietet, könnte gegenüber dem Register innerstaatlich als Data Consumer auftreten, so dass sich für die angeschlossenen Behörden kein Unterschied zwischen europäischen und nationalen Abrufen ergibt.

Risiken

- Da der initiale Zuschnitt der Verwaltungsbereiche nach IDNrG noch nicht final feststeht und ein hoher Zeitdruck für die SDG-Umsetzung besteht, kann nicht garantiert werden, dass der finale Zuschnitt der intermediären Plattformen mit den Verwaltungsbereichen korreliert.
- Durch die Kapselung EU-spezifischer Funktionalitäten in den intermediären Plattformen wird relativ wenig Wissen darüber in den indirekt angeschlossenen Behörden aufgebaut, was es diesen Behörden erschwert, sich in die Weiterentwicklung des europäischen Systems und seiner Vorgaben einzubringen.

Alternativen

- Alle Anschlussbedingungen für das EU-OOTS müssen von jeder an das System anzubindenden Behörde separat umgesetzt werden, ggf. unter Nutzung eines wiederverwendbaren und lokal integrierbaren SDG-Connectors. Diese Variante wird nicht empfohlen, da sie zu redundanten Entwicklungs- und Betriebsaufwänden führt und im EU-OOTS zudem die Zahl der Stellen mit Netzübergang zwischen Behördennetzen und Internet vervielfacht.