

Konzept

Register- und Systemverbund (RSV)
als Attributs-Provider bzw. -Handler
insbesondere zur Umsetzung des Once Only-Prinzips in
der österreichischen Verwaltung

18. Oktober 2018

Ausgangslage und Problemstellung

Bereits in den vergangenen Legislaturperioden wurden immer wieder Bestrebungen zur Optimierung der behördeninternen bzw. -übergreifenden Datenlandschaften gestartet. Dies führte bislang jedoch nur zu Teilerfolgen und nicht zu einem gesamtheitlichen Lösungsansatz, der das bestehende Optimierungspotential der derzeit stark heterogenen Datenlandschaften strukturell betrachtet.

Die Österreichische Verwaltung besitzt eine hervorragende Basis an (zentralen) Registern und (internen) Datenbanken. Darin liegen teils strukturierte Daten (Daten, die maschinell weiterverarbeitet werden können; z.B. XML-Dateien), als auch nicht-strukturierte Daten (Daten, die nicht maschinell weiterverarbeitet werden können; z.B. eingescannte Gerichtsurteile). Das dahinterstehende Optimierungspotential wird in der praktischen Anwendung jedoch nur teilweise verwirklicht.

Eine Herausforderung stellen einerseits die Vielzahl an verwendeten Schnittstellen dar, die derzeit zwar weitestgehend auf bestehenden Standards, wie bspw. Portalverbundprotokoll (PVP) und dergleichen, basieren, jedoch im Einzelfall dennoch unterschiedlich ausgeprägt sind. Daneben ist auch die Wahrung einer entsprechend hohen Datenqualität sowie die Ermöglichung eines flexiblen technischen Zugriffs, um diese Daten rasch und einfach für die jeweiligen Verfahren nutzbar machen zu können, grundlegende Voraussetzung für die strukturelle Umsetzung von Optimierungspotentialen.

Bereits in der Vergangenheit hat sich die Idee eines Daten- bzw. Registerkerns für natürliche und juristische Personen mit den notwendigen Attributen und optimalen Prozessen zur Befüllung und Aktualisierung gut entwickelt. Für natürliche Personen ist dies das Zentrale Personenstandsregister mit dem Zentralen Melderegister im Hintergrund. Juristische Personen sind umfassend im Unternehmensregister mit angekoppelem Ergänzungsregister sonstiger Betroffener erfasst.

In vielen Fällen stehen auch bereits technische Schnittstellen zum Datenaustausch zur Verfügung, die jedoch meist für den Einzelfall geschaffen wurden und daher nicht für eine (globale) Kommunikation der Behörden untereinander geeignet sind. Auch die diesbezüglichen legislativen Maßnahmen stellen zumeist auf den Einzelfall ab (z.B. Deregulierungsgesetz zur Umsetzung der elektronischen Gründung).

Eine grundlegende gesetzliche Basis für den behördenübergreifenden Datenaustausch existiert mit dem § 17 Abs. 2 E-GovG, der Behörden zur Nutzung von Daten aus vorhandenen elektronischen Register des öffentlichen Sektors verpflichtet, bereits. Ungeachtet dessen könnte sich für die angestrebte strukturelle Optimierung der Datenlandschaft in der Zukunft ein Bedarf für weiterführende Regelungen ergeben.

Vorarbeiten und vorhandene Konzepte

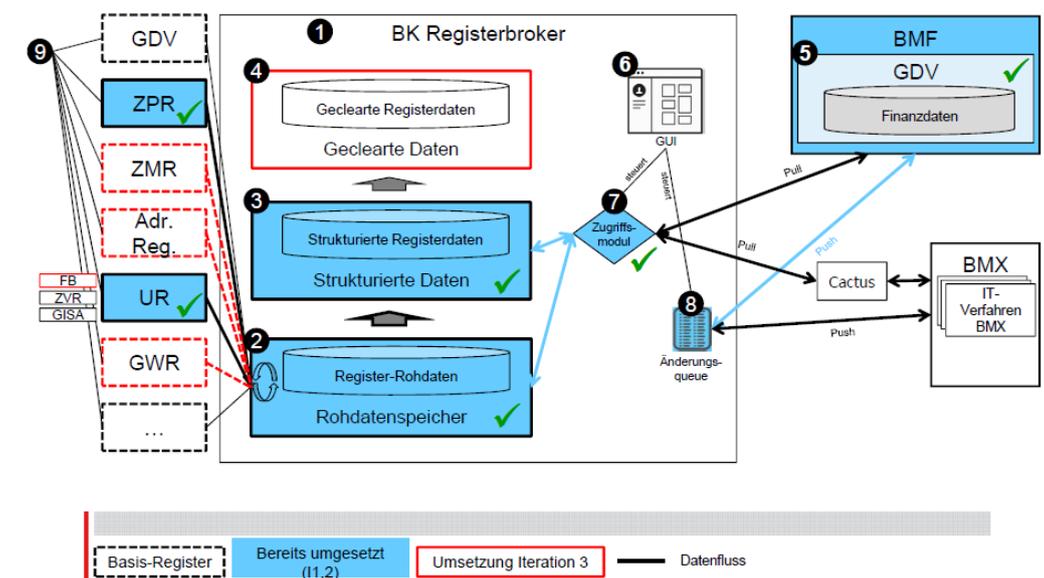
Status der Registerlandschaft in Österreich

Die letzte Registererhebung wurde in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführt. Demnach existieren ca. 130 Register, die von den unterschiedlichsten Behörden geführt werden. Erhoben wurden nicht nur die Art des Registers, sondern auch die technischen Schnittstellen, die rechtlichen Grundlagen, sowie ein Abgleich mit anderen Registern und weiteren (technischen) Parametern. Hinsichtlich letzterer besteht jedoch keine konkrete Darstellung der (Daten-)Attribute, sondern lediglich eine kurze Beschreibung der (Daten-)Inhalte, weshalb eine diesbezügliche Detailerhebung in der Zukunft unerlässlich sein wird, um strukturelle Optimierungen umsetzen zu können.

45 Register wurden von den zuständigen Behörden als „führend“ eingestuft. Das bedeutet, dass die in diesen Registern liegenden Daten(-attribute) „konstitutiv“ sind und daher von anderen Behörden für den Datenabgleich mit ihren eigenen Systemen herangezogen werden können (bspw. enthält das Zentrale Melderegister grundsätzlich alle Meldedaten. Diese Daten können mit anderen Behördensystemen synchronisiert werden, ohne dass eine neuerliche Erhebung dieser Daten beim Bürger erfolgen muss).

Viele der Register verfügen ferner über eine Vielzahl technischer Schnittstellen. Diese sind meist über PVP (Portalverbundprotokoll) angebunden und nutzen Standards wie XML, Soap, usw.

Seitens des BMF wurden erste Schritte für einen sog. „Registerbroker“ geschaffen, der vorhandene Daten sammeln und den Anwendungen des BMF bereitstellen soll. Dabei sollen alle Daten zentral gespeichert und dann den unterschiedlichen Anwendungen im BMF zur Verfügung gestellt werden. Der Anwendungsbereich ist jedoch stark auf die Finanzverwaltung zugeschnitten. Ferner unterliegen personenbezogene Daten der Finanzverwaltung neben datenschutzrechtlichen Anforderungen insbesondere auch abgabenrechtlichen Anforderungen an die Geheimhaltung.



„Once Only“

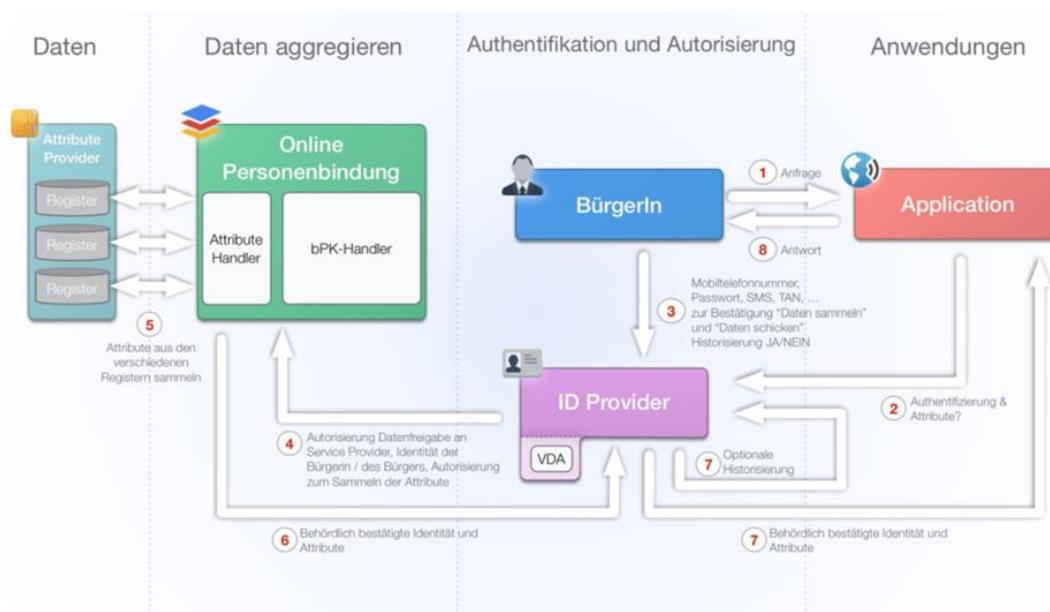
Eine der Prioritäten der österreichischen Bundesregierung ist die Vereinfachung und Beschleunigung der Interaktion von Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern mit Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung bzw. Behörden.

Zu diesem Zweck wird sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene die Umsetzung des sogenannten „Once Only“-Prinzips forciert. Liegen Informationen im öffentlichen Bereich (bzw. zukünftig auch im europäischen Kontext) bereits vor, sollen diese zukünftig kein weiteres Mal von den Unternehmen bzw. Bürgerinnen und Bürgern abgefragt werden. Das steigert nicht nur die Datenqualität und die Datensicherheit, sondern senkt gleichzeitig Kosten in der Verwaltung und insbesondere auch bei den Unternehmen.

Für eine erfolgreiche Realisierung des „Once Only“-Gedankens bedarf es neben den entsprechenden rechtlichen Grundlagen u.a. einer leistungsfähigen organisatorischen und technischen Infrastruktur, die instande ist, einen sicheren und effizienten Datentransport in einer dezentralen und heterogenen Datenlandschaft effektiv und kosteneffizient umzusetzen. Das Konzept des Register- und Systemverbunds (RSV) ist demnach als ein wesentlicher Teilaspekt des „Once Only“-Ansatzes zu verstehen.

Attribute über E-ID im Aufbau (z.B. Ausweisfunktion)

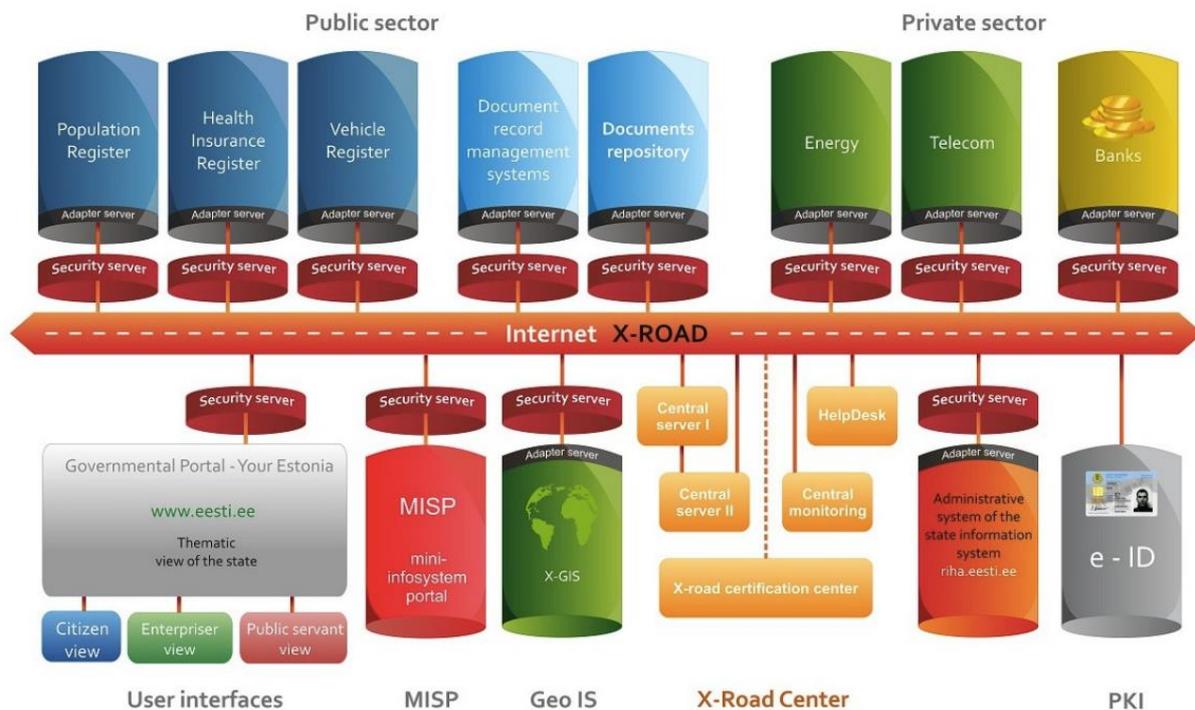
Mit der Novelle zum E-GovG 2017 (BGBl. I 121/2017) wurde mit dem elektronischen Identitätsnachweis („**E-ID**“; Weiterentwicklung der Bürgerkarte bzw. Handy-Signatur) eine Grundlage geschaffen, auch (Daten-)Attribute aus den unterschiedlichen Registern bereitzustellen. In diesem Fall erfolgt dies mit Zustimmung des Betroffenen, der dann die Freigabe im jeweiligen Service durchführt. Daneben besteht mit der **GLN der öffentlichen Verwaltung** (Global Location Number) ein System zur eindeutigen Identifikation von Unternehmen (auch solcher, die nicht im Firmenbuch eingetragen sind).



Das weiter zu entwickelnde E-ID-System befindet sich gerade in Umsetzung. Hier ist für das Bereitstellen von Attributen eine Infrastruktur in Form eines Attribute-Providers vorgesehen.

Internationales Best Practice Beispiel Estlands mit "X-Road"

International gesehen gilt Estland als Best Practice-Beispiel. Hier werden über eine Infrastruktur namens „X-Road“ die Daten aus den unterschiedlichsten Registern den Behörden bereitgestellt.



Quelle: X-Road, Estonian Information Systems's Authority, https://www.ria.ee/public/x_tee/xRoadOverview.pdf

X-Road ist keine große zentralisierte Datenbank (Datalake), sondern bindet über eine „Bus-Lösung“ die jeweiligen Systeme untereinander an. Mit Standardtechnologie werden die Datenquellen miteinander verknüpft. Über 900 Organisationen aus dem öffentlichen und privaten Sektor nehmen an der Lösung teil. Weitere Datenquellen können einfach hinzugefügt werden.

Lösungsansatz

Derzeit besteht eine sehr ausgeprägte aber technisch stark heterogene Datenlandschaft mit vielfältigen technischen Zugängen. Auch die Datenqualität der bestehenden Datenbestände befindet sich auf einem unterschiedlichen Niveau. Daher sind zumindest die folgenden Maßnahmen zu setzen:

- Erfassung aller erhobenen und geführten Attribute in den Registern;

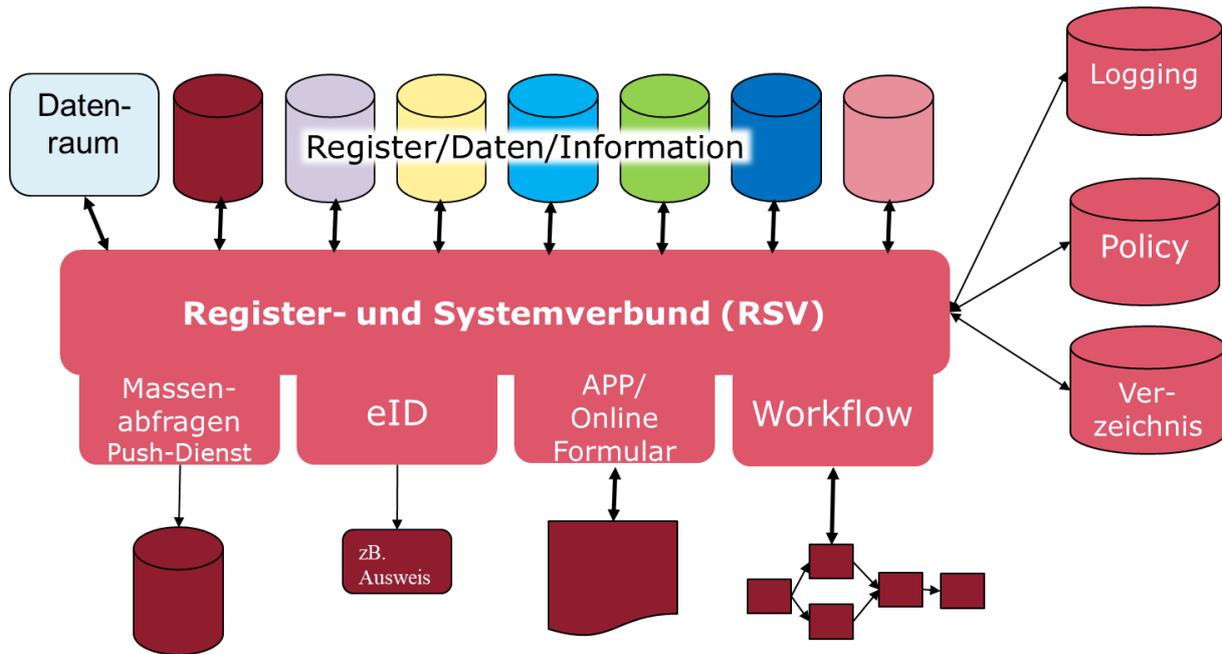
- Festlegen, welches Attribut in welchen Registern/Datenbanken das „führende“ Attribut ist;
- Schaffung der technischen Infrastruktur des Register- und Systemverbunds zur flexiblen Abfrage und sicheren Verteilung von Daten;
- Erarbeiten von standardisierten Attributen für den Abgleich mit anderen Registern/Datenbanken (BpK, GLN, Adresscode etc.);
- Standardisierte Prozesse für die Eintragung bzw. Aktualisierung von Informationsverpflichtungen.

Die technische Lösung soll auf alle Bedürfnisse flexibel eingehen und eine Anbindung sowie den Ausbau einfach und effizient ermöglichen. Als Rahmenbedingung sollen folgende Punkte vorgesehen werden:

- Vorhandene Konzepte (BMF „Registerbroker“, das E-ID-Konzept, das GLN-Konzept) und Best Practices sollen als Grundlage herangezogen werden;
- Die Infrastruktur soll für Online-Prozesse im Rahmen
 - von Verfahren von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen,
 - der Auslieferung von Attributen im Rahmen des neuen E-ID-Systems,
 - der Auslieferung von Massenabfragen; und
 - als Backend in der Verwaltung im Workflow

Verwendung finden können;

- Die Infrastruktur soll den automatischen Abgleich methodisch unterstützen und Delta-Updates ermöglichen;
- Standardtechnologien sollen zur Anwendung kommen;
- Eine einzige Abfrage von mehreren Attributen, auch wenn diese auf mehrere Register verteilt sind;
- „Need To Know“ als Prinzip bedeutet, es werden nur jene Attribute als Antwort gegeben, die auch benötigt werden;
- Es soll gewährleistet werden, dass ausschließlich berechtigte Zugriffe auf Daten erfolgen. Keinesfalls sollen durch die zu etablierenden technischen Lösungen Datenermittlungsbefugnisse von Behörden (faktisch) erweitert werden;
- Zugriffsrechte sind abzubilden;
- Dezentrales Modell zur Anbindung verschiedener Register;
- Etablierung von gemeinsamen Standards der Datenqualität;
- Nutzung der Infrastruktur für den Zugriff der Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger auf die eigenen Daten;
- OGD-Schnittstellen als eine Option
- Verrechnungssystem für kostenpflichtige Attributsabfragen.



Mit der Funktion von Massenabfragen bzw. einem Push-Dienst soll eine Möglichkeit geschaffen werden, Attribute lokal abzugleichen und in anderen Datenbeständen als eine temporäre Kopie zu halten. Dies kann in Fachanwendungen notwendig sein, um schnell zugreifen oder Auswertungen machen zu können. Diese Funktion soll auch als Änderungsdienst aufgesetzt sein, um die Möglichkeit eines Massenabgleichs zu ermöglichen. Der Änderungsdienst muss auf datenschutzrechtliche Aspekte Rücksicht nehmen und darf nur die Daten bereitstellen, die im Zielsystem verfügbar sein dürfen. Die gesetzliche Zulässigkeit muss gegeben sein.

Das gerade in Entwicklung befindliche **E-ID-System** soll auch die Möglichkeit schaffen, Attribute mit Zustimmung der Betroffenen auszuliefern. Dies soll insbesondere für private Services zur Anwendung kommen. Der Register- und Systemverbund soll dabei das Attributs-Providing und -Handlung im E-ID-Konzept übernehmen. Diese Möglichkeit sollte nicht nur im Umfeld von natürlichen Personen erfolgen können, sondern auch im Rahmen der Bereitstellung von Attributen der Unternehmen über die GLN als Identifikator.

Über **Online-Formulare** bzw. -Verfahren sollen Attribute von Registern abgefragt werden und so eine Vorbefüllung durchführbar sein. Ebenso sollen damit Attribute in Datenbeständen übertragen werden können (zB. bei einem Neuantrag, usw.).

Ähnlich wie bei den Online-Formularen soll von Behörden im **Workflow** der Register- und Systemverbund einfach über Portalverbund anbindbar sein und so flexibel Attribute in Registern eingebracht (i.S.v. Bereitstellung von Änderungen) bzw. auch abgefragt werden können.

Neben dem einfachen Bereitstellen von Attributen soll der Register- und Systemverbund auch logische Funktionen über Attribute abbilden können, zB. die Abfrage ob das Einkommen über 10.000 Euro ist, ohne dabei das tatsächliche Einkommen bereitzustellen.

Eine solche Anbindungsmöglichkeit ermöglicht die Nutzung des Register- und Systemverbunds als universellen Transportkanal für Daten, die nicht notwendigerweise aus einem mit dem Register- und Systemverbund direkt gekoppelten Register stammen (z.B. für Baupläne, Wahlkartenantrag in Kombination mit einem „**Datenraum**“).