

Der Zukunftsstandard für den Datentransfer

1. Die Zunahme des Datentransfers und die Folgen für Wirtschaft und Verwaltung

Der allgemeine Trend ist nicht zu übersehen: Die Kommunikation zwischen Wirtschaft und Behörden sowie zwischen den Behörden untereinander wird zunehmend in digitaler Form praktiziert. Papiergebundene Meldeverfahren werden nicht zuletzt aufgrund des Technikfortschritts und der zunehmenden digitalen Vernetzung der Gesellschaft mehr und mehr durch digitale Übertragungsformen ersetzt. Dies erhöht nicht nur das Datenvolumen, sondern führt auch zu einer ganz neuen Dimension des Automatisierungsprozesses mit besonderen Anforderungen an Qualität und Sicherheit.

Zu diesen allgemeinen Beobachtungen gesellen sich konkrete staatliche Anforderungen, denen die Unternehmen sowie die Verwaltungen Rechnung tragen müssen:

Die Meldungen gemäß der Datenerfassungs- und Übermittlungsverordnung (DEÜV) umfassen im Wesentlichen die Datenübermittlung von Beitragsnachweisen sowie die Meldungen zur Sozialversicherung an die SV-Träger. Seit dem 1. Januar 2006 sind alle Arbeitgeber zur elektronischen Übermittlung verpflichtet. Der Umfang beläuft sich auf jährlich 113 Mio. Sozialversicherungsmeldungen und 120 Mio. Beitragsnachweise.

Seit dem 1. Januar 2004 sind Arbeitgeber mit maschineller Lohnabrechnung verpflichtet, die Lohnsteuerbescheinigung spätestens bis zum 28. Februar des Folgejahres nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Da-

tenfernübertragung per elektronischer Steuererklärung (ELSTER) an die Finanzverwaltung zu übermitteln. Dies führt somit zu einem Datenvolumen, welches der Anzahl der Arbeitnehmer entspricht.

Zum 1. Januar 2009 wurde Arbeitgebern die gesetzliche Pflicht auferlegt, Neueinstellungen in bestimmten Branchen sofort zu melden, um Schwarzarbeit effektiver bekämpfen zu können. Spätestens bei Beschäftigungsaufnahme muss der Arbeitgeber diese Information an die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung melden. Dies sind jährlich etwa 2,7 Mio. Sofortmeldungen von ca. 900.000 Arbeitgebern.

Die Daten zum elektronischen Entgeltnachweis (ELENA) werden seit dem 1. Januar 2010 von ca. 3,5 Mio. Arbeitgebern pro Monat für rund 40 Mio. Beschäftigte gemeldet.

Zusätzlich zur Ausweitung um neue Meldeverfahren ist ein weiterer Trend zu beobachten. Neue Meldeverfahren wie die Sofortmeldung und ELENA oder künftige Meldeverfahren wie die zum 1. Januar 2011 pflichtige Übermittlung von Daten zur Berechnung von Entgeltersatzleistungen gem. § 23c SGB IV beinhalten auch Rückmeldungen an den Arbeitgeber. Dies sind z. B. angeforderte Sozialversicherungsnummern, die der Arbeitgeber in seine Stammdaten einarbeiten muss. Damit wird deutlich, dass die Charakteristik der bisherigen Meldeverfahren als Einbahnstraßen durch Verfahren abgelöst wird, die einen unternehmensübergreifenden Workflow mit sich bringen. Dies ist mit der Anforderung verbunden,

die einzelnen Prozessschritte im Sinne von unternehmensübergreifenden Prozessketten automatisiert oder auch in Form von Dialogen zu unterstützen. Dabei ist der Kontext der Verfahrensteilnehmer zu beachten. Wenn es sich um einen einzelnen Unternehmer handelt, ist oftmals eine Mischform von automatischen Prozessschritten zusammen mit Dialogen adäquat. Im Kontext von Service-Rechenzentren, die im Auftrag vieler Teilnehmer agieren, sollten die meisten Prozessschritte besser als Massendatenverfahren und nur manche als Dialoge ausgelegt sein. Unabhängig vom jeweiligen Kontext der Verfahrensteilnehmer wird die Komplexität der involvierten (Automatisierungs-) Prozesse beträchtlich erhöht. Die Zusammenarbeit der Unternehmen mit der Verwaltung entwickelt sich zu einem Verbund mit erheblicher gegenseitiger Abhängigkeit. Die Frage ist nun, ob die bisher angewandten Methoden und Verfahren im Bereich der Datenübermittlung in der Lage sind, diesen Entwicklungen gerecht zu werden.

Die Datenübermittlungen wurden in der Vergangenheit über ganz eigene Verfahren abgewickelt, da jede annehmende Stelle (z. B. Finanzämter oder Krankenkassen) ganz individuelle Anforderungen an die Übermittlung und den Inhalt der Daten stellte. Die bisherige Entwicklung führte zum Aufbau einer sehr heterogenen Verfahrenslandschaft, oftmals ohne elektronische Rückmeldungen, bei der die Unternehmen für den Datentransfer mit ganz unterschiedlichen Hindernissen (Internetzugang, Firewall, Rückmeldungen nur in Papierform etc.) konfrontiert wurden.

2. Wie kann den Herausforderungen begegnet werden?

Je heterogener die Landschaft der Datenübertragungsverfahren ist, desto schwieriger gestaltet sich insbesondere bei wachsender Anzahl von Kommunikationspartnern und steigender Komplexität der Verfahren die Kommunikation zwischen den verschiedenen Einrichtungen. Das wird weiter verstärkt, wenn beim Transport der Daten keine einheitlichen Regeln existieren. Ohne Zweifel würde dies letztlich auch die Effizienz mindern, welche durch die Digitalisierung der Meldeverfahren eigentlich erzielt werden soll.

Zu bewältigen ist diese Zunahme an Kommunikationspartnern, an Datenmengen und an Komplexität der Verfahren unter Berücksichtigung der erforderlichen Qualität und Sicherheit daher nur durch eine Weiterentwicklung der Datenübermittlungsverfahren. Insbesondere beim Transport der Daten kann an dieser Stelle ein Vereinheitlichungspotenzial ausgemacht werden.

Ansatzpunkt einer zukunftsicheren Übertragungsform ist ein Standard, welcher nicht nur offen und frei verfügbar ist, sondern auch mit Sprachmitteln für den universellen Datenaustausch im Rahmen von Prozessketten und Dialogen ausgestattet ist.

In einem Arbeitskreis der AWV (Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.) wurde zusammen mit Softwarehäusern sowie Vertretern der Finanzverwal-

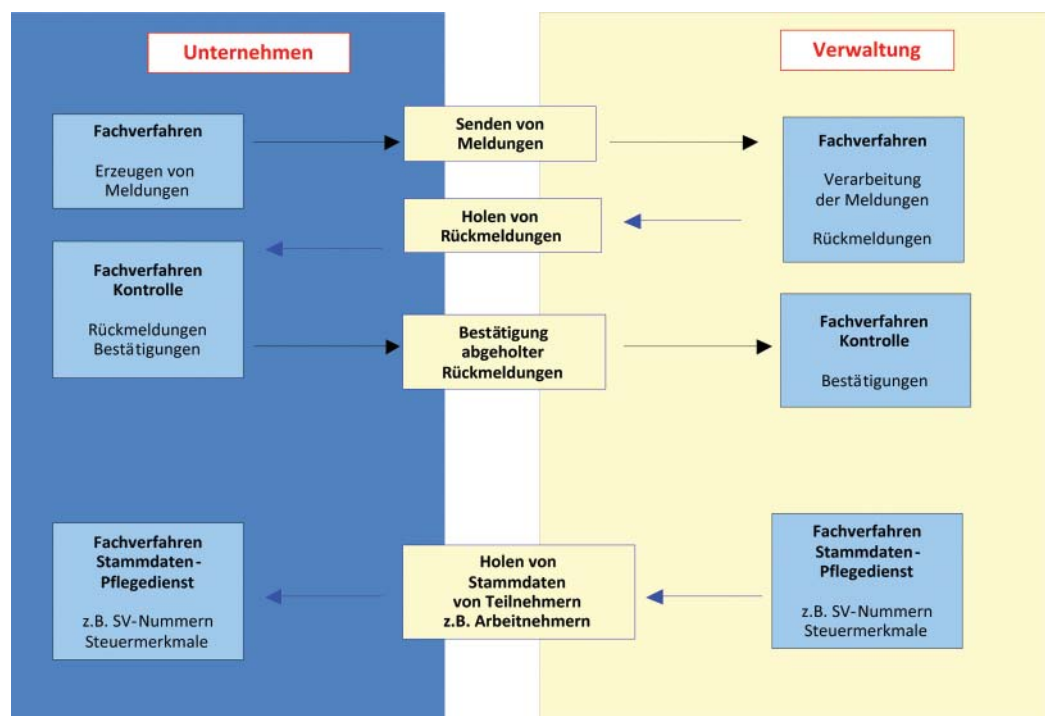
tung, der Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und des Statistischen Bundesamtes seit Ende 2004 der Standard „eXTra“ entwickelt, der diesen Anforderungen gerecht wird. Das Kürzel „eXTra“ steht dabei für „einheitliches XML-basiertes Transportverfahren“.

Mit diesem Standard wurde eine Möglichkeit geschaffen, die Übertragungsverfahren zwischen Wirtschaft und Verwaltung im Bereich des Datentransports zu vereinheitlichen, also die bestehende Vielfalt zu reduzieren. Für Unternehmen wird es zukünftig wesentlich einfacher werden, Daten elektronisch an die Verwaltung zu melden und zugleich einen „Rückweg“ für Meldedaten zu ermögli-

Erstmals erprobt wurde der neue Standard bereits 2008 durch die Deutsche Rentenversicherung Bund in einem Verfahren zum Datenaustausch mit dem Bundesamt für den Zivildienst und dem Bundesamt für Wehrverwaltung. Seine Alltagstauglichkeit wurde dadurch bereits bestätigt.

3. Das Leistungsprofil von eXTra

Der Datenaustausch zwischen zwei Partnern mit beliebigen Daten wird mit eXTra auf sichere und nachvollziehbare Weise strukturiert. Dabei werden ausschließlich die Notwendigkeiten des Transports der Daten berücksichtigt, die Struktur und das Format der fach-



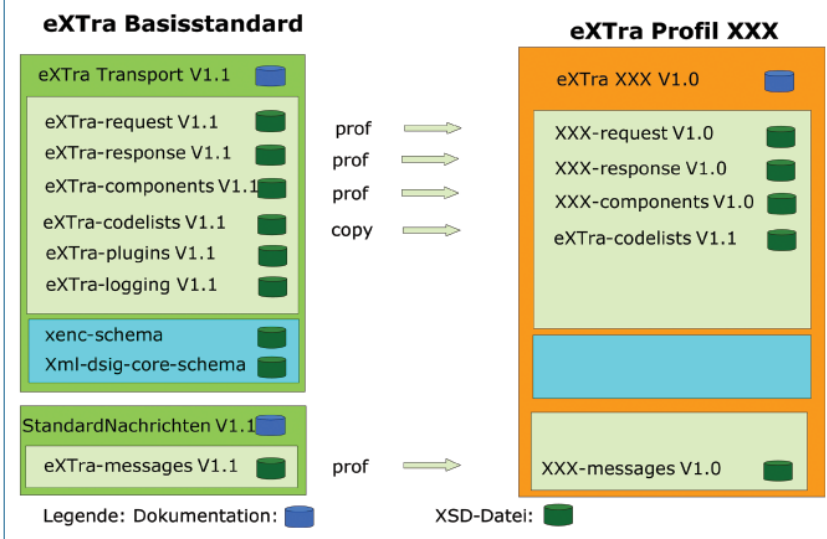
Prozessketten in der Massendatenverarbeitung: Die Grafik zeigt das Zusammenspiel von Unternehmen und Verwaltung, für welches eXTra die erforderlichen Sprachmittel bereit stellt.

chen. Zudem führen neue Projekte nicht mehr zwangsläufig wie bislang zur Entwicklung neuer Datenübermittlungsverfahren. Unternehmen werden somit nachhaltig entlastet bzw. gar nicht erst belastet, da sie kein zusätzliches Übermittlungsverfahren unterstützen und beherrschen müssen.

lichen Dateninhalte selbst – die eigentliche Meldung – ist beliebig.

Entscheiden sich die Akteure bestehender Datenübermittlungsverfahren zur Anwendung dieses neuen Standards, können sie aus Sicht von eXTra sämtliche in Nutzung befindliche Authentifi-

Profilierung Beispiel Profil XXX V1.0



Aus dem eXtra-Basisstandard können Fachverfahren eine auf die eigenen Belange zugeschnittene Ausprägung definieren. Dadurch gleichen sich die Verfahren in ihren charakteristischen Eigenschaften und Regeln.

zierungs- und Sicherheitsverfahren, Transportprotokolle und die Formate der fachlichen Daten weiterverwenden, da eXtra diese Bereiche nicht vorgibt – somit ist keine Neuausrichtung erforderlich. Dadurch ist eine kostengünstige, da aufwandsminimale und zügige Migration zu eXtra möglich. Zudem kann die Hinwendung auf den eXtra Standard in der Regel auch ohne Mitwirkung des Anwenders erfolgen. Akzeptanzprobleme sind deshalb bei der Umstellung auf eXtra nicht zu erwarten.

Ein Vorteil von eXtra ist, dass es sowohl einen Dialogbetrieb mit einzelnen Meldungen ermöglicht als auch einen Massenbetrieb mit Service-Rechenzentren, bei dem viele Meldungen mehrerer Anwender in einem Übermittlungsvorgang gemeldet werden. Die bereits thematisierte Problematik hinsichtlich der Anforderungen unternehmensübergreifender Prozessketten und automatisierter Rückmeldungen wird durch diesen Standard konsequent berücksichtigt und erleichtert den Datentransfer in beide Richtungen. Analoges gilt für das Spektrum an Topologien, das der eXtra Stan-

dard unterstützt. Im einfachsten Fall kommunizieren die beiden Teilnehmer direkt miteinander. In das Prozessgeschehen kann aber auch im komplexesten Fall auf Seiten der Wirtschaft ein Service-Rechenzentrum eingebunden sein, ebenso wie auf Seiten der Verwaltung eine zentrale Annahme- und Verteilstelle.

Die für jede Datenübertragung erforderliche Sicherheit, Vertraulichkeit und Nachvollziehbarkeit ist gewahrt. Einerseits, weil die dafür notwendigen Verfahren in eXtra integriert werden können, andererseits, weil in eXtra entsprechende Sprachmittel vorhanden sind, z. B. für die Nachvollziehbarkeit vom fachlichen Erzeuger bis zum Endempfänger/fachlichen Empfänger. Im Sicherheitsbereich können nicht nur die bereits eingesetzten Verfahren weiterhin genutzt werden, sondern es können auch die beiden w3c-Stan-

dards „XMLEncryption“ und „XMLSignature“ Verwendung finden.

4. Stand und Ausblick

Die Übermittlung der Daten für die seit Januar 2009 verpflichtende Sofortmeldung zur Sozialversicherung sowie für das seit Januar 2010 zu bedienende ELENA-Verfahren wird mit dem eXtra Standard erfolgreich durchgeführt.

Die für den Datenaustausch mit den Krankenkassen geplante Einrichtung eines sog. „Kommunikationsservers“ unter Verwendung von eXtra kann seit Oktober 2009 getestet werden. Die allgemeine Freigabe ist für März 2010 geplant.

Fazit: Der neue Standard „eXtra“ kann als ein zusätzliches Element der Verwaltungsvereinfachung bewertet werden, da er zu einer Vereinheitlichung und verfahrensgerechten Optimierung von Datenaustauschverfahren führt.



Weitere Informationen stehen unter www.extra-standard.de zur Verfügung.

Udo Kiesel (DATEV e.G.) ist Leiter des Arbeitskreises 2.1 „Vereinheitlichung von Datenübermittlungssystemen“ im AWW-Fachausschuss 2 „Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung im personalwirtschaftlichen Umfeld“.

Dr. Thomas Duve ist Verwaltungswissenschaftler und bei der AWW als Fachreferent für Verwaltungsvereinfachung tätig.