

**Deutschland-Online Vorhaben  
Personenstandswesen**

**Abschlussbericht**



**Stand: 31.01.2013**

## 1. Einleitung

Das Deutschland-Online-Vorhaben Personenstandswesen hat die Projektarbeit zum 31.12.2012 abgeschlossen. Mit diesem Dokument werden die Projektergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Das Vorhaben Personenstandswesen war eines der priorisierten Steuerungsprojekte des Aktionsplans Deutschland-Online (DOL). Mit den Steuerungsprojekten des Aktionsplans wurde der Aufbau von E-Government-Angeboten der Öffentlichen Verwaltung unterstützt. Ziel des Aktionsplans war es, „die staatliche Zusammenarbeit auf der Basis der Informationstechnologie neu zu ordnen und damit gezielt Bürokratiekosten zu reduzieren. Durch die Einführung zentraler und IT-gestützter Verfahren bei den wichtigsten Dienstleistungen des Staates soll unser Land im Interesse unserer Unternehmen und Bürger eine führende Rolle für eine innovative und Kosten sparende Verwaltung übernehmen“.<sup>1</sup>

Das DOL-Vorhaben Personenstandswesen wurde im Zeitraum Juli 2006 bis Dezember 2012 durchgeführt. Im Rahmen des Vorhabens wurden Konzepte und IT-Lösungen entwickelt, um die Rechtsreform im Personenstandswesen umzusetzen bzw. die Umsetzung zu unterstützen. Der vorliegende Abschlussbericht fasst die Arbeitsergebnisse aus dem gesamten Projektzeitraum für jedes einzelne Teilprojekt mit Inhalten und Ergebnisdokumenten zusammen und zeigt deren Umsetzung bzw. Anwendung auf.

## 2. Deutschland-Online-Vorhaben Personenstandswesen

### 2.1. Ausgangslage

Die Personenstandsrechtsreform vom 19.02.2007 (Personenstandsrechtsreformgesetz – PStRG –, BGBl. I S. 122) hat die Ausgangslage für das DOL-Vorhaben Personenstandswesen geschaffen. Im Zentrum der Reform stand neben einer Überarbeitung des materiellen Personenstandsrechts die Einführung elektronischer Personenstandsregister und Sicherungsregister anstelle der bisherigen Personenstandsbücher und Zweitbücher. Bedeutend ist hierbei der Wechsel von einer bisher ausschließlich papierbasierten zu einer zukünftig ausschließlich elektronischen Registerführung.

Am 01.01.2009 trat im Rahmen dieser Personenstandsrechtsreform ein gänzlich neu gefasstes Personenstandsgesetz (PStG) in Kraft, u. a. mit folgenden Änderungen:

- Seit dem 01.01.2009 ist die elektronische Führung der Personenstandsregister zugelassen, die spätestens zum 01.01.2014 verpflichtend in allen Standesämtern umgesetzt werden muss. Bis zur Umstellung können die Register übergangsweise noch in Papier geführt werden, allerdings bereits mit neuem Inhalt.
- Die Fortführung der Personenstandsregister wurde zeitlich begrenzt. Nach Ablauf der Fortführungsfristen sind die Register nach Archivrecht zu behandeln und den Archiven zur Übernahme anzubieten.
- Personenstandsbücher sowie in der Übergangszeit angelegte neue Papierregister werden bis zum Ablauf der Fortführungsfristen oder bis zu einer elektronischen Nacherfassung auch weiterhin auf Papier fortgeführt.
- Das Familienbuch wurde abgeschafft.

Die Länder wurden zudem ermächtigt, ein zentrales elektronisches Personenstandsregister (ZEPR) auf Landesebene zur Nutzung durch die angeschlossenen Standesämter einzurichten (sog. Länderöffnungsklausel, § 67 PStG). Diese Entscheidung ist ausschließlich Ländersache und nicht an eine Frist gebunden.

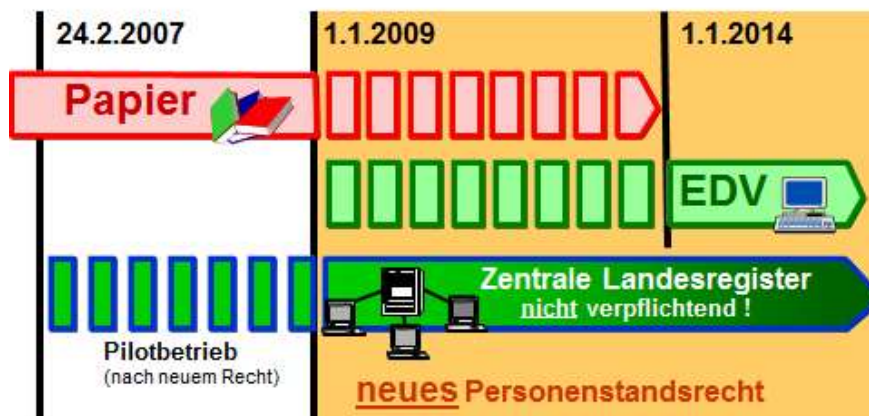
Ein zentrales elektronisches Personenstandsregister ermöglicht angeschlossenen Standesämtern, auch die Registereinträge der weiteren angeschlossenen Standesämter zu benutzen. Damit können

---

<sup>1</sup> Vgl. Aktionsplan Deutschland-Online, Stand: 24. September 2010.

Bürger aus Personenstandseinträgen bei allen angeschlossenen Standesämtern Auskünfte oder Personenstandsunterlagen erhalten. Bislang müssen sich Bürger an das Standesamt wenden, das den Personenstandsfall (u. a. Geburt, Heirat, Tod) beurkundet hat. Voraussetzung für diese Einsichtnahme in die Personenstandsregister ist, dass der Personenstandseintrag bereits elektronisch vorhanden oder im Wege der Nacherfassung elektronisch nacherfasst wurde.

## PStRG - Zeitplan



## 2.2. Deutschland-Online Aktionsplan

### 2.2.1. Allgemeine Ziele

Im Juni 2003 wurde von der Bundesregierung und den Regierungschefs der Länder der Aktionsplan Deutschland-Online beschlossen. Mit ihm wollten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam eine effizientere Verwaltung in Deutschland fördern, indem Verwaltungsabläufe unter Nutzung der aktuellen Informationstechnik vereinfacht und automatisiert werden. Ziel von Deutschland-Online war es, eine vollständig integrierte E-Government-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Dazu wurde auf die Schaffung und Etablierung notwendiger Standards gesetzt und auch die Stärken des Föderalismus genutzt: Einzelne Partner sind mit Modelllösungen vorangegangen, die dann auch anderen zugute kommen (Prinzip "Einer oder Einige für alle"). So werden über alle Verwaltungsebenen hinweg einheitliche und durchgängige Online-Dienstleistungen ermöglicht.

Durch die Einführung IT-gestützter Verfahren bei den wichtigsten Dienstleistungen des Staates und der Länder sollten über alle Verwaltungsebenen hinweg einheitliche und durchgängige Online-Dienstleistungen ermöglicht und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen bereitgestellt werden.

Der Aktionsplan Deutschland-Online umfasst neben Vorhaben zur Basisinfrastruktur und zur Standardisierung auch Fachprojekte, die unmittelbar auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet sind, wie zum Beispiel auch das Personenstandswesen.

Mit dem am 01.04.2010 in Kraft getretenen IT-Staatsvertrag zur Ausführung des Artikels 91c Grundgesetz ist der IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik festgelegt worden. Das im IT-Staatsvertrag definierte Aufgabenspektrum des IT-Planungsrats umfasst die Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik, die Steuerung von Bund-Länder-übergreifenden E-Government-Projekten, die Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie die Bereitstellung eines Verbindungsnetzes.

Bereits am 24.09.2010 hat der IT-Planungsrat die Nationale E-Government-Strategie beschlossen, deren Leitlinien für die Weiterentwicklung elektronisch abgewickelter Verwaltungsangelegenheiten erstmals Verwaltungsebenen übergreifend für Bund, Länder und die kommunale Ebene gültig sind. Im Rahmen der damit verbundenen Umsteuerung des Portfolios des IT-Planungsrats konnte unter anderem auch das Vorhaben des Aktionsplans Deutschland-Online Personenstandswesen noch im Jahr 2012 beendet werden.

#### 2.2.2. Ziele des Vorhabens Personenstandswesen

Den allgemeinen Zielen des Aktionsplans entsprechend befasste sich das Vorhaben Personenstandswesen mit den zukünftigen Strukturen des Personenstandswesens auf Grundlage einer elektronischen Registerführung sowie dem automatisierten Mitteilungsverkehr zwischen Standesämtern untereinander und mit anderen Stellen. Es wurden folgende drei Ziele für dieses Vorhaben definiert:

- a) Erstes Ziel des Vorhabens war es, die Grundlage für die Entscheidung über die zukünftigen Strukturen des Personenstandswesens zu schaffen. Hierzu sollte aufsetzend auf der im Personenstandsrechtsreformgesetz vorgeschlagenen Ländereröffnungsklausel (§ 67 PStG) ein landesweites Personenstandsregister pilotiert werden. Zu diesen Strukturen gehören auch der automatisierte Mitteilungsverkehr zwischen der registerführenden Stelle und anderen Behörden sowie der lokale Zugriff auf den zentralen Landesdatenbestand.
- b) Zweites Ziel war die Fortwicklung eines Datenaustauschformats XPersonenstand für den standardisierten elektronischen Mitteilungsverkehr zwischen den Standesämtern untereinander sowie zwischen den Standesämtern und anderen Behörden, beispielsweise den Meldebehörden.
- c) Drittes Ziel war es, für den Bürger Registerauskünfte über das Internet sowie die Online-Beantragung von Urkunden zu ermöglichen.

#### 2.2.3. Projektstruktur

Die Projektstruktur wurde angelehnt an die im Aktionsplan festgehaltenen Ziele. Das DOL-Vorhaben Personenstandswesen untergliederte sich unter der Gesamtfederführung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (BayStMI) in drei Teilprojekte, die parallel durchgeführt wurden:

- a) Ergebnisoffene Machbarkeitsstudie zur Einführung einer zentralen elektronischen Führung der Personenstandsregister (Federführung BayStMI)
- b) Datenaustauschformat XPersonenstand (Federführung Stadt Dortmund)
- c) Vorbereitung der untergesetzlichen Vorschriften (Federführung Bundesministerium des Innern – BMI –)



## Teilprojekt 1 – Bayerisches Staatsministerium des Innern

- Machbarkeitsstudie zur Einführung einer zentralen elektronischen Führung der Personenstandsregister in Bayern (MachZentPers)

## Teilprojekt 2 – Stadt Dortmund

- Erarbeitung des standardisierten Datenaustauschformats XPersonenstand für den Datenaustausch zwischen den Standesämtern und mit weiteren Stellen (in den Betrieb übergegangen)

## Teilprojekt 3 - Bundesministerium des Innern

- Erarbeitung der Ausführungsvorschriften zum PStG:
- Neufassung Personenstandsverordnung (PStV)
- Erlass der Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (PStG-VwV) als Ersatz für die Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden (DA)

## Aus den obigen Teilprojekten entstandene weitere Projektarbeiten:

- Musterfachkonzept inkl. Musterkriterienkatalog zur Einrichtung zentraler elektronischer Personenstandsregister, das allen Ländern zur Anwendung zur Verfügung gestellt wurde
- Standardisierung einer Schnittstelle zwischen Fachverfahren und elektronischen Personenstandsregistern („XRegisterschnittstelle“)
- Skizze zur Errichtung eines deutschlandweiten Standesamtsverzeichnisses unter Beachtung historischer Standesämter
- Studie zur Online-Registerrückkunft für Bürgerinnen und Bürger sowie zur Online-Beantragung von Urkunden

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Inhalte der einzelnen Teilprojekte vorgestellt.

### 3.1. Teilprojekt 1 – Ergebnisoffene Machbarkeitsstudie zur Einführung einer zentralen elektronischen Führung der Personenstandsregister in Bayern (MachZentPers)

Das Teilprojekt 1 wurde unter der Federführung des Freistaats Bayern betrieben. Bereits bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes zur Personenstandsrechtsreform wurde vom Freistaat Bayern im Jahr 2004 eine Vorstudie zum Teilprojekt „Machbarkeitsstudie zur Einführung einer zentralen elektronischen Führung der Personenstandsregister“ erstellt. Die Bayerische Staatsregierung beschloss deshalb am 08.08.2006, eine ergebnisoffene Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und in welcher Form ein zentrales elektronisches Personenstandsregister im Freistaat Bayern eingeführt werden könnte, in Auftrag zu geben.

Die Firma Accenture wurde nach einer EU-weiten Ausschreibung am 10.07.2007 mit der Studie beauftragt. Sie wurde unterstützt vom Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FhI FOKUS).

Gegenstand der Studie waren folgende Leistungspakete:

- a) Darstellung der Aufgaben des Personenstandswesens (Status quo) mit Ermittlung des Aufwands und des Finanzbedarfs,
- b) Darstellung des Soll-Zustands nach Inkrafttreten des PStRG mit Ermittlung des Aufwands und des Finanzbedarfs im Vergleich zum Status quo,
- c) Darstellung einer umfassenden zentralen Registerführung mit Ermittlung des Aufwands und des Finanzbedarfs,
- d) Darstellung von Mischmodellen,

- e) Vergleich der Modelle mit Bewertung und Umsetzungsempfehlung,
- f) Untersuchung der Nacherfassung,
- g) Ermittlung des Optimierungspotentials (ggf. Rechtsänderungsbedarf),
- h) Prüfung von Modellen anderer europäischer Staaten,
- i) Entwicklung eines organisatorischen und DV-technischen Grobkonzepts für das empfohlene Modell als Basis für einen Pilotbetrieb.

In der Machbarkeitsstudie wurden insgesamt vier Modelle einer elektronischen Registerführung für den Freistaat Bayern dargestellt und miteinander verglichen. Alle vier Modelle waren grundsätzlich technisch umsetzbar und in der Lage, die fachlichen und technischen Mindestanforderungen an eine elektronische Führung der Personenstandsregister abzudecken.

In der Machbarkeitsstudie wurde empfohlen, ein vollständig zentrales elektronisches Personenstandsregister einzurichten, das neben einer zentralen Speicherung der Registerdaten für die Bearbeitung in den Standesämtern auch ein zentrales, webbasiertes Anwendungssystem (Fachverfahren) umfassen sollte.

Für den Bereich der elektronischen Nacherfassung der Alteinträge wurde das Einscannen mit anschließender automatisierter Texterkennung in einer zentralen Nacherfassungsstelle empfohlen. Auf diese Weise würden strukturierte und damit elektronisch verwendbare Daten erzeugt. Im Nachgang wurde ein privater Dienstleister (Fa. BancTec) zur Prüfung der möglichen Umsetzung der Digitalisierung einbezogen. Dieser erarbeitete ein Konzept mit Kostenschätzung für die Digitalisierung der Personenstandsbücher.

Zur Machbarkeitsstudie wurde auch eine Kurzfassung herausgegeben. Die Dokumente konnten bundesweit ihren Beitrag als Entscheidungshilfe für weitere Überlegungen und Planungen zur Einführung der elektronischen Registerführung auch in anderen Bundesländern leisten. Das Teilprojekt 1 "Machbarkeitsstudie" wurde ausschließlich aus bayerischen Landesmitteln finanziert.

### **3.2. Teilprojekt 2 – Erarbeitung des standardisierten Datenaustauschformats XPersonenstand für den Datenaustausch zwischen den Standesämtern und mit weiteren Stellen**

#### **3.2.1. Allgemein**

Ausgangspunkt für das Teilprojekt 2 war die Umstellung der bisherigen Papiermitteilungen auf elektronische Mitteilungen (im Standesamt / zwischen Standesämtern / von und an andere Kommunikationspartner, z. B. Meldebehörden oder Statistischen Landesämter) aufgrund des im Personenstandsgesetz künftig vorgesehenen elektronischen Datenaustauschs. Mit dem elektronischen Mitteilungsverkehr im Personenstandswesen ist es möglich, den immensen Papierfluss zwischen den Beteiligten (allein ca. 10 Mio. Papier-Mitteilungen jährlich aufgrund von Personenstandsbeurkundungen) zu minimieren. Außerdem wurden im Rahmen des Teilprojekts effizientere Verfahrensabläufe zugrunde gelegt, die zu einer Verbesserung des Bürgerservice führen sollen.

Für eine effektive und effiziente elektronische Abwicklung der Geschäftsprozesse war ein bundesweites Datenaustauschformat als Grundlage erforderlich und dieses sollte als Standard zeitgleich zur Umstellung auf die elektronische Personenstandsregisterführung ab 01.01.2009 (für die Mitteilungen zwischen den Standesämtern) zur Verfügung stehen, unabhängig davon, ob die Registerführung dezentral in jeder Kommune oder zentral in einem Bundesland erfolgt.

Das Projekt startete planmäßig im Mai 2007 unmittelbar nach dem zustimmenden Beschluss des Arbeitskreises I (AK I) der Innenministerkonferenz – IMK – (als Entscheidungsinstanz).

In der Projektgruppe XPersonenstand waren folgende Mitglieder vertreten: Vertreter des Bundesministeriums des Innern, des Bundesverbands der Deutschen Standesbeamtinnen und Standesbeamten, von d-NRW, der ekom 21, der Kommunalen Datenverarbeitung Region Stuttgart, der OSCI-Leitstelle (nun KoSIT), der profi AG (ehemals Protex), der Stadt Dortmund Bürgerdienste (Projektleitung) und des Dortmunder Systemhaus, der Standesämter Hagen, Karlsruhe, Kassel und Wiesbaden sowie des Verlags für Standesamtswesen.

Bereits im Jahr 2003 wurde von der Stadt Dortmund im Auftrag des Deutschen Städtetags ein Strategiepapier für den elektronischen Datenaustausch entwickelt, weshalb diese mit ihrem Systemhaus auch Federführer für die Entwicklung des elektronischen Datenaustauschformats wurde. Vor der eigentlichen Umsetzung des Teilprojekts XPersonenstand wurde von Januar bis März 2007 auch noch eine Vorstudie durchgeführt, um für die Entscheidungsinstanz IMK eine konkrete Aufgabenbeschreibung inkl. Zeitplanung für das Teilprojekt zu entwickeln und Aussagen zum Aufwand zu treffen. Im Ergebnis wurden eine aktualisierte Projektbeschreibung und eine Kostenschätzung erstellt.

### 3.2.2. Inhalt

Mit diesem Teilprojekt wurde ein bundesweites XML-basiertes Datenaustauschformat in Form einer offenen, interoperablen und herstellerunabhängigen Schnittstelle als Grundlage für einen flächendeckenden elektronischen Mitteilungsverkehr im Personenstandswesen definiert. Die Kommunikation zwischen den standesamtlichen Fachverfahren und den Registerverfahren war nicht Bestandteil des Projektauftrags (siehe dazu Kap. 3.4.2 Projekt „XPersonenstandsregister“).

Die Arbeiten im Teilprojekt 2 „XPersonenstand“ hatten mit der Berichterstattung und Abnahme im AK I der IMK halbjährliche Meilensteine. Das Projekt wurde in fünf Module gegliedert, denen thematisch in der Vorstudie weitergehende Fragestellungen zugeordnet waren:

- a) Mitteilungen Standesamt – Standesamt
- b) Mitteilungen Standesamt – Meldebehörde
- c) Mitteilungen Standesamt – Finanzverwaltung
- d) Mitteilungen Standesamt – Statistik
- e) Mitteilungen Standesamt – andere (z. B. Zentrales Testamentsregister)

Um den für die Erarbeitung des Moduls „Mitteilungen Standesamt – andere“ vorgegebenen zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, wurden bei der Vorbereitung der Arbeiten Prioritäten definiert. Für die noch nicht modellierten Nachrichten wurden die Prozessbeschreibungen vorbereitend in die Spezifikation aufgenommen und dienen als Grundlage für eine spätere Erweiterung des Standards.

Angesichts der Vorgabe, Abweichungen von den Datenaustauschstandards des Meldewesens zu vermeiden, erfolgte nicht nur eine enge Abstimmung mit XMeld, sondern es wurde auch das standardisierte Phasenmodell XÖV-Framework V 1.0 der Projektarbeit zugrunde gelegt. Im Rahmen der Projektarbeit wurden Clearingstellen im Prozessablauf des Nachrichtenaustausches ebenso berücksichtigt wie die Nutzung des DVDV.

### 3.2.3. Umsetzung

Die Entwicklung des Standards XPersonenstand wurde gemäß der Projektplanung nach Fertigstellung der vom AK I abgenommenen Spezifikation zu XPersonenstand, Version 1.30 vom 19.03.2010, und des Betriebskonzepts, Version 1.0 vom 11.03.2009, zum 30.06.2010 beendet. Auf der Grundlage der „Verwaltungsvereinbarung über den Betrieb des Standards XPersonenstand in den Jahren 2010, 2011 und 2012“, die auch eine Finanzierungsvereinbarung durch die Länder enthält, hat die Stadt Dortmund den Betrieb ab 01.01.2010 übernommen und führt diesen auch in den Jahren 2013, 2014 und 2015 weiterhin fort.



### 3.3. Teilprojekt 3 – Vorbereitung der untergesetzlichen Vorschriften

Eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern hat Entwürfe für die Neufassung der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStV) sowie einer gänzlich neuen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (PStG-VwV) erarbeitet.

#### 3.3.1. Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes

Die Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStV) ist am 01.01.2009 in Kraft getreten. In der Verordnung wurden materiell-rechtliche Fragen zum Vollzug des neuen Personenstandsrechts geregelt und technische Vorgaben zur elektronischen Registerführung gemacht.

#### 3.3.2. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz

Die ebenfalls von der Bund/Länder-Arbeitsgruppe erarbeitete Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum PStG (PStG-VwV) wurde nach Zustimmung durch den Bundesrat und Beschlussfassung durch die Bundesregierung am 15.04.2010 im Bundesanzeiger veröffentlicht und ist am 01.08.2010 in Kraft getreten.

#### 3.3.3. Evaluation des Personenstandsgesetzes und der Personenstandsverordnung

Das Teilprojekt 3 „Vorbereitung der untergesetzlichen Vorschriften“ wurde mit Veröffentlichung der PStG-VwV abgeschlossen. Derzeit werden das PStG und die PStV überarbeitet. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenstandsrechts (Personenstandsrechts-Änderungsgesetz – PStRÄndG –) befindet sich derzeit in der parlamentarischen Behandlung im Bundestag.

### 3.4. Folgearbeiten aus dem Teilprojekt 1

#### 3.4.1. Musterfachkonzept inkl. Musterkriterienkatalog zur Einrichtung zentraler elektronischer Personenstandsregister

##### 3.4.1.1. Allgemein

Aufsetzend auf der Machbarkeitsstudie (siehe Kap. 3.1) hatte die DOL-Staatssekretärslenkungsgruppe im Februar 2009 der Erweiterung des Projektauftrags in Ausfüllung des Beschlusses der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern von 2006 zugestimmt und die zur Erstellung eines Musterfachkonzepts als Grundlage für die Ausschreibung zentraler elektronischer Landesregister benötigten DOL-Unterstützungsmittel bewilligt.

Vor diesem Hintergrund hat Bayern als Federführer des DOL-Vorhabens Personenstandswesen, begleitet mit externer Unterstützung, gemeinsam mit den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein eine Arbeitsgruppe gebildet, die das Musterfachkonzept als Blaupause und ausschreibungsbezügliche Unterlage erarbeitet hat. Zeitweise haben auch Thüringen und das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) an den Arbeitsgruppensitzungen teilgenommen.

##### 3.4.1.2. Musterfachkonzept

Das Musterfachkonzept wurde als Basis für die Ausschreibung eines zentralen elektronischen Personenstandsregisters konzipiert. Es resultiert aus den gemeinsamen Überlegungen und Planungen der Arbeitsgruppe und basiert soweit wie möglich auf der „Ergebnisoffenen Machbarkeitsstudie zur Einführung einer zentralen elektronischen Führung der Personenstandsregister in Bayern“. Die wesentlichen Bestandteile des Musterfachkonzepts sind die fachlich-organisatorische Beschreibung des Registerverfahrens sowie die Systemarchitektur.

Das Musterfachkonzept wurde in der Version 1.0 vom 21.09.2009 abgenommen und allen Ländern zur Verfügung gestellt. Am 15.10.2009 wurde es auch den E-Government-Staatssekretären des Bundes und der Länder vorgestellt.

#### 3.4.1.3. Musterkriterienkatalog

Ergänzend zum Musterfachkonzept wurde ein Katalog mit Bewertungskriterien (Musterkriterienkatalog) entwickelt, der das Musterfachkonzept ergänzt und konkretisiert. Der als weiterer Bestandteil der Verdingungsunterlagen vorgesehene Kriterienkatalog wurde als separates Dokument erstellt.

Er enthält die für die qualitative Bewertung relevanten Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, inwieweit Angebote von Firmen, die sich für die Umsetzung des Musterfachkonzeptes in den Ländern bewerben, die spezifischen Anforderungen in den einzelnen Abschnitten des Musterfachkonzeptes erfüllen. Eine exemplarische Gewichtung zeigt einen Vorschlag, welche relative Bedeutung Einzelaspekte und einzelne Abschnitte gegenüber den restlichen haben sollten.

Der Musterkriterienkatalog wurde am 03.02.2010 abgenommen und allen Ländern zur Verfügung gestellt. Der Musterkriterienkatalog ist, ebenso wie das Musterfachkonzept, bei der Verwendung durch die jeweiligen Länder an die landesspezifischen Gegebenheiten anzupassen.

#### 3.4.1.4. Anwendung

Sowohl das Musterfachkonzept als auch der Musterkriterienkatalog wurden in einigen Bundesländern in überarbeiteter Form und an die landesspezifischen Gegebenheiten angepasst (z. B. Bayern, Berlin, Brandenburg, Saarland, Thüringen und Schleswig-Holstein) bereits in Vergabeverfahren verwendet bzw. bei der Vorbereitung der Ausschreibung mit herangezogen (auch von Ländern, die dezentrale Registerstrukturen umsetzen). Darüber hinaus haben auch verschiedene kommunale Rechenzentren das Musterfachkonzept in ihre Überlegungen zur Realisierung elektronischer Personenstandsregister einbezogen. Das Musterfachkonzept wurde daher zum bundesweiten Basisdokument für die elektronische Registerführung.

### 3.4.2. Standardisierung der Registerschnittstelle zwischen den standesamtlichen Fachverfahren und Registerverfahren (XPersonenstandsregister)

#### 3.4.2.1. Allgemein

Die DOL-Staatssekretärslenkungsgruppe hat in ihrer Sitzung am 22.09.2009 dem Vorhaben Personenstandswesen Mittel für eine zentrale Projektunterstützung zugewiesen, um den Entwurf einer XÖV-konformen Schnittstelle zwischen den standesamtlichen Fachverfahren und Registerverfahren, standardisiert nach den Richtlinien des XÖV-Handbuchs, zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe zur Standardisierung der Registerschnittstelle nahm im Januar 2010 ihre Arbeiten auf. Mitglieder waren zunächst neben dem Bayerischen Staatsministeriums des Innern (Federführer) die Stabsstelle des IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das Land Niedersachsen, die Stadt Dortmund, die Datenzentrale Baden-Württemberg, die KoSIT und die Firma BearingPoint als externer Dienstleister.

Für die Fachverfahren ergeben sich aus der Schnittstellenspezifikation einheitliche Vorgaben und Funktionalitäten für die Kommunikation mit einem Registerverfahren.

#### 3.4.2.2. Inhalt der Registerschnittstelle

Mit der standardisierten Schnittstelle XPersonenstandsregister wurde ein einheitliches Datenaustauschformat zur standardisierten Kommunikation zwischen den in den Standesämtern eingesetzten Fachverfahren und den zur Führung der Personenstandsregister verwendeten Registerverfahren entwickelt. Die Registerschnittstelle gewährleistet eine einheitliche Übertragung und damit auch Darstellung der Inhalte der Personenstandsregister und stellt das reibungslose Zusammenwirken verschie-

dener Verfahren sicher. Dies reduziert Kosten und Aufwand sowohl bei der Herstellung als auch bei der Beschaffung von Verfahrenssoftware und erhöht die Interoperabilität zwischen Fach- und Registerverfahren in den Ländern und bei jedem einzelnen Standesamt.

XPersonenstandsregister setzt dabei auf der bereits als „Quasi-Standard“ bestehenden ePR-Schnittstelle der Technischen Hochschule Mittelhessen auf. Bei der Erarbeitung der Schnittstelle wurde aber darauf geachtet, dass sich diese nicht nur an der ePR-Schnittstelle, sondern zur Vermeidung von Interoperabilitätsproblemen und aus ökonomischen Gründen auch an dem bereits existierenden Standard XPersonenstand (siehe Kap. 3.2) orientiert. Ferner mussten auch die Rahmenbedingungen aus dem PStG, der PStV, dem XÖV-Handbuch und Länderspezifika beachtet werden. Mit der Änderung der ePR-Schnittstelle wurde der Autor der ePR-Schnittstelle, Herr Prof. Dr. Renz (TH Mittelhessen) beauftragt. Den Herstellern von Fachverfahren und Registerverfahren (eKom21, Verlag für Standesamtswesen, Accenture) wurden in elf Herstellerworkshops die Möglichkeit gegeben, ihre Anforderungen und Wünsche bezüglich der Gestaltung der Schnittstelle einzubringen.

Die Spezifikation XPersonenstandsregister wurde in der Version 1.5, Stand 12.10.2012, vom AK I der IMK in der Sitzung am 29./30.10.2012 abgenommen. Nach der Abnahme eingearbeitete kleinere Änderungen an der Spezifikation sowie aufgrund des Personenstandsrechts-Änderungsgesetzes noch durchzuführende Änderungen an der Version 1.5. werden dem AK I im Rahmen des regulären Betriebs des Standards zur Abnahme vorgelegt werden. Einige Änderungsanträge zur Spezifikation konnten nicht mehr abschließend behandelt werden. Diese Änderungsanträge sind im Rahmen des zukünftigen Betriebs von der KoSIT zu bearbeiten und wurden dieser zusammen mit der Spezifikation übergeben.

#### 3.4.2.3. Betriebskonzept

Die Schnittstelle wird nach Fertigstellung XÖV-zertifiziert. Um ein solches Zertifizierungsverfahren erfolgreich abschließen zu können, müssen verschiedene Kriterien aus dem XÖV-Handbuch erfüllt sein. Insbesondere muss der Standard im XRepository mit seiner Dokumentation als PDF-Datei, seinen XML-Schema-Dateien, einer XMI-Repräsentation seines XML-UML-Modells sowie seinem Pflegekonzept veröffentlicht sein.

Aus diesem Grund wurde im Rahmen zur Erarbeitung von XPersonenstandsregister auch ein Betriebs- und Pflegekonzept erstellt, das zusammen mit der Spezifikation des Standards an die KoSIT als zukünftigen Betreiber übergeben wurde.

Das Betriebskonzept in der Version 1.0 vom 15.10.2012 stellt die organisatorische Beschreibung des Vorgehens zur Pflege und Weiterentwicklung des XÖV-Standards XPersonenstandsregister dar und dient als Grundlage für die Verwaltungsvereinbarung (siehe Kap. 3.4.2.4.). In diesem Kontext wurden die hierfür notwendigen Aufgaben identifiziert, die von den jeweils zuständigen Instanzen übernommen werden sollen. Die zuständige Instanz agiert in einer definierten Rolle mit einem bestimmten Verantwortungsbereich.

#### 3.4.2.4. Betrieb von XPersonenstandsregister

Mit Beendigung des DOL-Vorhabens Personenstandswesen zum 31.12.2012 wurde auch das Projekt „Standardisierung der Registerschnittstelle“ abgeschlossen. Die IMK stimmte der Unterzeichnung des vom Freistaat Bayern vorgelegten Entwurfs einer Verwaltungsvereinbarung über den Betrieb des Standards "XPersonenstandsregister" in den Jahren 2013, 2014 und 2015 in ihrer Sitzung am 06./07.12.2012 zu. In der Verwaltungsvereinbarung wird die KoSIT als zukünftige Betreiberin des Standards XPersonenstandsregister bestimmt. Ferner wird der Betrieb durch Verweis auf das Betriebskonzept und die Kostentragung durch die Länder geregelt. Die Verwaltungsvereinbarungen waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zum Großteil bereits unterschrieben, die fehlenden Unterschriften werden der KoSIT noch nachgereicht.

Die für den Betrieb notwendigen Unterlagen wurden mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 14.01.2013 an die KoSIT übersandt.

### 3.4.3. Elektronisches Standesamtsverzeichnis

Das Thema Standesamtsverzeichnis ist im Rahmen des Projekts XPersonenstand als „Konzept für ein elektronisches Standesamtsverzeichnis“ begonnen und anschließend als ergänzendes Projekt unter dem Titel „Skizze zur Errichtung eines deutschlandweiten Standesamtsverzeichnisses unter Beachtung historischer Standesämter“ innerhalb des Gesamtvorhabens vertieft worden.

#### 3.4.3.1. Allgemein

Zukünftig sollen die Standesämter mit Hilfe ihrer Fachanwendungen direkt mit den Fachanwendungen aller Akteure im Personenstandswesen digital kommunizieren.

Um die elektronische Kommunikation zwischen Standesämtern zu realisieren, müssen Standesämter beim Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) künftig die erforderlichen Daten zur Identifikation und elektronischen Adressierung erfragen. Diese Daten können nur bei Eingabe einer eindeutigen Standesamtsnummer abgerufen werden. Dazu wird das DVDV bundesweit alle von Standesämtern angebotenen Web-Dienste vorhalten und über diese Standesamtsnummer adressierbar machen.

Dieses Vorhaben wird jedoch in der Praxis nur dann möglich sein, wenn die Standesamtsnummer des gewünschten Standesamts bekannt ist. Jedes Standesamt verfügt über eine Standesamtsnummer, die verbindlich durch die Statistischen Landesämter vergeben wird. Ein bundesweites öffentliches Verzeichnis gab es bisher nicht. Zu diesem Zweck griffen die Standesämter auf die vorhandenen Orts- und Behördenverzeichnisse eines privaten Dienstleisters zurück.

#### 3.4.3.2. Konzept

Im Rahmen des Projekts XPersonenstand wurde zunächst ein Konzept mit dem Ziel erstellt, die elektronische Kommunikation zwischen und mit den Standesämtern sicherzustellen und in diesem Zusammenhang zu analysieren, inwieweit ein Standesamtsverzeichnis als zentraler Suchservice sinnvoll ist und welche Abhängigkeiten bzw. Alternativen es gibt.

Dieses Konzept favorisierte die Erstellung sowie die Pflege eines elektronischen Standesamtsverzeichnisses unter Einbeziehung der ehemaligen Standesamtsbezeichnungen (sogenannte Historienverwaltung) in öffentlich-rechtlicher Hand. Außerdem sollte dieses elektronische Verzeichnis verbunden sein mit den im Personenstandswesen zu verwendenden Standards und zu einem elektronischen Behördenverzeichnis ausgeweitet werden.

Im Ergebnis wurde im Rahmen des Projekts XPersonenstand zur zeitnahen Ermöglichung des elektronischen Datenaustauschs eine Codeliste erstellt, welche die aktuellen Standesamtsnummern aller deutschen Standesämter zum Zeitpunkt der Erstellung der Liste enthielt und dadurch eine Adressierung des DVDV ermöglichte.

Koordiniert durch das nordrhein-westfälische Innenministerium prüften die Personenstandsreferenten der Länder die Notwendigkeit eines öffentlichen elektronischen Standesamtsverzeichnisses. Im Ergebnis gab es keine einhellige Beurteilung der Frage der Notwendigkeit eines öffentlichen elektronischen Standesamtsverzeichnisses.

Eine Mehrheit der Länder befürwortete allerdings eine Überprüfung des Bedarfs bzw. der Anforderungen an das Verzeichnis, der Kosten für die Erstellung, der Finanzierung, der Pflege und Verwaltung sowie der Trägerschaft im Rahmen einer entsprechenden Studie. Außerdem sollte untersucht werden, inwieweit ein solches Standesamtsverzeichnis sich als Vorreiter für ein elektronisches Behördenverzeichnis eignen würde.

#### 3.4.3.3. Skizze zur Errichtung eines deutschlandweiten Standesamtsverzeichnisses unter Beachtung historischer Standesämter

Ziel der Skizze war es, ein Standesamtsverzeichnis inkl. historischer Daten zu skizzieren, welches als vorgeschaltetes Verzeichnis geeignet war, die elektronische Kommunikation im Personenstandswesen zu realisieren.

Mit der Skizze für ein Standesamtsverzeichnis wurde – basierend auf dem zuvor erstellten Konzept – ein transparentes Verzeichnis, welches einen Bezug zwischen aktuellen und historischen amtlichen offiziellen Bezeichnungen der Standesämter herstellt, untersucht.

Mit Blick auf die Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Verzeichnisses zu einem Behördenverzeichnis empfahl sich aus strategischer Sicht, die Realisierung eines Standesamtsverzeichnisses entlang der bereits bestehenden DVDV-Struktur näher in Betracht zu ziehen. Hierbei könnte das Standesamtsverzeichnis als Grundlage für weitere Verzeichnisse im Behördenumfeld dienen.

In Bezug auf die Regelung der Standesamtsnummer war es Ziel, die Eindeutigkeit und damit elektronische Identifikationsmöglichkeit herzustellen. Aufgrund der Umstellung auf elektronische Kommunikation ist diese Eindeutigkeit nur über einen Zahlenschlüssel zu erreichen.

#### 3.4.3.4. Anwendung

Das Projekt „Elektronisches Standesamtsverzeichnis“ wurde zum 25.10.2010 abgeschlossen.

Mit Unterstützung der Standesämter hat die Bundesnotarkammer mit der im Mai 2011 begonnenen Erfassung der Stammdaten der inländischen Standesämter und deren Zuständigkeiten eine wesentliche Betriebsgrundlage für das Zentrale Testamentsregister geschaffen. In einer Web-Anwendung wurden bundesweit die Stammdaten aller aktiven Standesämter erfasst, einschließlich der Angaben zu historischen Standesämtern. Die Angaben werden für die Überführung von Verwahrnachrichten von den Standesämtern in das Zentrale Testamentsregister sowie das Zuordnen und Auffinden von Verwahrnachrichten benötigt. Dieses Standesamtsverzeichnis wird laufend fortgeschrieben. Die Standesämter sind gehalten, Änderungen ihrer Stammdaten und Ortszuordnungen in dieses Verzeichnis einzupflegen. U. a. können zu den historischen Standesämtern auch deren Standesamtsnummern angegeben werden.

#### 3.4.4. Studie zur Online-Registerrückmeldung für Bürgerinnen und Bürger sowie zur Online-Beantragung von Urkunden

Die Studie zur Online-Registerrückmeldung für Bürgerinnen und Bürger sowie zur Online-Beantragung von Urkunden beschreibt, wie zukünftig über das Internet Registerrückmeldungen und Urkunden beantragt werden könnten. Ziel ist es, den unterschiedlichen Nutzergruppen die für sie relevanten Informationsgehalte über einen Online-Zugriffspunkt leicht erreichbar und durch eine übersichtliche Online-Aufbereitung leicht erfassbar zur Verfügung zu stellen.

Die Studie zeigt dazu Varianten auf, die technisch, organisatorisch, rechtlich und auch wirtschaftlich umsetzbar sind. Darüber hinaus wurden Perspektiven erarbeitet, wie unter Verwendung der zu skizzierenden Lösungsvarianten weitere Online-Angebote erreicht werden können.

Alle dargestellten Umsetzungsvarianten lassen sich auf kommunaler, auf Landes- oder auf Bundesebene realisieren. Wichtige Voraussetzung hierfür sind gemeinsame Standards. Für jede Variante werden die Prozessschritte Authentifizierung, Dateneingabe, Anfrageversand, Bezahlung, Bearbeitung der Anfrage und Antwortversand beschrieben. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Umsetzungsvarianten ergibt sich schließlich aus dem jeweiligen technischen Reifegrad. Hierbei kann zwischen einfachen Formular-Downloads (Variante I), einer Einweg-Interaktion (Variante II), einer Zweiweg-Interaktion (Variante III) und einem Transaktionsprozess (Variante IV) unterschieden werden. Die beschriebenen Umsetzungsvarianten würden zu einer Reduzierung von verwaltungswirtschaftlichen Arbeitsaufwänden und der Beschleunigung des Bearbeitungsprozesses innerhalb der Standesämter führen.

Die Studie stellt auch Perspektiven für die Nutzung weiterer Online-Angebote dar, wie beispielsweise das Auffinden von Standesamtsangeboten im Internet oder die übergreifende Zusammenarbeit von Standesämtern und weiteren Prozessbeteiligten. Die entwickelten Lösungen hierfür umfassen ein Standesamtportal für Bürgerinnen und Bürger, ein Standesamtsintranet für Standesämter sowie ein Standesamtsextranet für wesentliche Prozessbeteiligte wie Krankenhäuser und Bestatter. Grundsätzlich ist eine Kombination von Standesamtportal, -intranet und -extranet möglich. Die Basiskomponenten, die in allen Systemen erforderlich sind, können in einer zentralen Plattform angesiedelt werden. Hierzu gehören das Berechtigungs- und Authentifizierungssystem (ggf. als Single-Sign-On) und Content-Management-System (CMS). Mögliche Zusatzkomponenten werden in den jeweiligen Lösungen beschrieben.

Das Projekt „Studie zur Online-Registerrückmeldung“ wurde zum 30.09.2012 abgeschlossen. Mit Ausblick auf weitergehende Arbeiten ist festzuhalten, dass das Ergebnis der Studie eine Grundlage dafür bietet, ein Fachkonzept zu entwickeln, um ein deutschlandweit unter einer Internetadresse verfügbares Online-Angebot für Bürgerinnen und Bürger zu definieren sowie die notwendigen rechtlichen, organisatorischen, technischen und finanziellen Bedingungen für das Angebot zu beschreiben. Hierfür wäre eine geeignete Projektstruktur zu erarbeiten und umzusetzen. Ein Folgeprojekt könnte in dem Verantwortungsbereich der IMK oder des IT-Planungsrats aufgesetzt werden. Wie die Studie zeigt, könnte der Bereich Personenstandswesen ein Teil eines deutschlandweit an einer Stelle verfügbaren Online-Angebotes für Behördenleistungen sein.

#### **4. Projektabschluss**

##### **4.1. Übergabe der Projektergebnisse**

Das Vorhaben ist zum 31.12.2012 abgeschlossen worden.

Die während der Projektlaufzeit genutzte Informationsplattform zum Austausch von Dokumenten (Interessengruppe auf dem Circa-Server) wurde aufgelöst. Die finalen Dokumente werden mit diesem Bericht der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats übergeben.

Durch diese aktive Informationsübergabe wird ein reibungsloser Übergang bzw. erfolgreicher Projektabschluss ermöglicht.

##### **4.2. Ausblick**

Mit Abschluss des Vorhabens liegt eine Reihe von Ergebnissen vor, die ggf. erst zukünftig Verwendung finden. Das Musterfachkonzept und der Musterkriterienkatalog kann weiterhin von den Ländern verwendet werden, die sich entschließen, eine zentrale Registerführung einzuführen. Die Ergebnisse der Studien können genutzt werden, um das Angebot der Standesämter – als Teil der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland – gegenüber der Wirtschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern weiter zu verbessern und Bürokratiekosten zu reduzieren.

Wie bereits oben im Rahmen der einzelnen Modulinhalte dargestellt, ist diese Weiterentwicklung auch von der weiteren technischen wie rechtlichen Entwicklung abhängig. Aufgrund der positiven Erfahrungen in den letzten sechseinhalb Jahren ist die weitere Entwicklung durch gemeinsame Arbeit von Bundes-, Landes- und kommunalen Vertretern unter Hinzuziehung von Experten aus der Wirtschaft und den Verbänden ein geeignetes Mittel, erfolgreich Ergebnisse zu erzielen. Daher ist zumindest ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch unter allen am Personenstandswesen Beteiligten wünschenswert und zielführend. Wie sich am Beispiel der Stadt Dortmund im Kontext der Entwicklung von XPersonenstand gezeigt hat, bedarf es manchmal nur eines Einzelnen, um eine umfangreiche Initiative zu starten, die zu guten Ergebnissen führt.