

Konzept zur Vereinheitlichung der technischen Repräsentation von Namen natürlicher Personen in den Registern des Melde- und des Personenstandswesens

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, V II-2

OSCI-LEITSTELLE, BREMEN

Fassung vom 9. 10 2009

1 Sachstand

Die Innenverwaltung betreibt eine Standardisierung von Datenübermittlungen und Registerinhalten in den Bereichen Melde-, Ausländer-, Personenstands- sowie Pass- und Ausweiswesen. In dem Bericht [Interoperabilität von XÖV-Standards der Innenverwaltung](#) der OSCI Leitstelle wurden die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen systematisch verglichen. Probleme wurden identifiziert, in denen unterschiedliche Vorgaben die übergreifende Interoperabilität gefährden. Vorschläge zur Lösung wurden unterbreitet. Zwei der aufgezeigten Probleme sind für dieses Konzept relevant:

1. Für die Registerführung des Melde- und des Personenstandswesens gelten unterschiedliche Vorgaben über den zu nutzenden Zeichensatz. Dies bezieht sich als *“Basistechnologie”* auf alle alphanumerischen Datenfelder elektronisch geführten Register. Diesbezüglich hat die DSMeld-AG beschlossen, die Registerführung im Meldewesen zum 1. 11. 2011 auf eine mit dem Personenstandswesen abgestimmte Teilmenge von Unicode (IEC 10646:2003) umzustellen. Die Festlegung der Teilmenge, die den Begriff der *“lateinischen Zeichen”* präzisiert, ist in Arbeit. Der aktuelle Stand wird in [Abschnitt 3](#) dargestellt.
2. Für die technische Repräsentation des Namens natürlicher Personen in den Registern des Melde- und des Personenstandswesens gelten unterschiedliche Vorgaben. Zwar trifft dies auch für andere Datenfelder (Anschriftenfelder etc.) zu. Besonders kritisch ist die Situation aber bezüglich des Namens. Einerseits gibt es Rechtsansprüche der Bürger bezüglich einer korrekten Wiedergabe ihrer Namen. Außerdem ist der Name einer Person das wichtigste Kriterium für die Suche in Registern. Eine Vereinheitlichung ist erforderlich bezüglich folgender drei Aspekte:

Namensbestandteil: Diese Abweichung betrifft nur die unterschiedlichen Ausprägungen von Nachnamen (Familiename, Geburtsname, ...). Ein Familienname wie „von der Wangen“ muss im Meldewesen in zwei getrennten Feldern geführt und übermittelt werden (*Namensbestandteil* = *“von der”*, *Hauptbestandteil* = *“Wangen”*). Im Personenstandswesen gibt es eine solche Aufteilung nicht, der Name wird als eine Zeichenkette geführt und übermittelt: *Familiename* = *“von der Wangen”*.

Auf seiner Sitzung vom 6./7.10.2008 hat der AK I mit Beschluss Nr. 3 zu TOP 2.3 der unstrukturierten Namensdarstellung für die Projekte XPersonenstand und XAusländer zugestimmt. Für den Bereich des Meldewesens wurde noch keine Entscheidung getroffen, hierfür bedarf es der Beurteilung hinsichtlich eines Umstellungsszenarios

Diakritische Zeichen: Namen werden in den Melderegistern derzeit regelhaft auf der Basis des eingeschränkten Zeichensatzes gemäß Abschnitt 3.1 des DSMeld geführt, also ohne diakritische Zeichen. Im Personenstandswesen hingegen in einer gegenüber dem Geburtseintrag unveränderten Form, also inklusive diakritischer Zeichen. Dies ist eine unmittelbare Folge aus der oben bereits festgestellten Tatsache, dass für die Registerführung generell derzeit noch unterschiedliche Vorgaben gelten.

Insofern ist die Aufgabe der Vereinheitlichung der technischen Repräsentation von Namen in den Registern der Innenverwaltung unmittelbar mit dem Problem der Festlegung eines einheitlichen Zeichensatzes verbunden.

Feldlängen: Im Meldewesen muss nach der Überschreitung einer festgelegten Feldlänge der Nachname zwingend abgekürzt werden, im Personenstandswesen darf nicht abgekürzt werden. Die abgestimmte Lösung besteht darin, zukünftig Feldlängen vorzugeben, die mindestens unterstützt werden müssen. Erst bei einer Überschreitung dieser Länge ist eine Abkürzung zulässig, aber nicht verpflichtend. Dem entsprechend hat der AK I der IMKim Mai 2009 beschlossen:

Die OSCI-Leitstelle wird gebeten, in Abstimmung mit den Standardisierungsvorhaben Vorschläge für geeignete Feldlängen, die bei der Registerführung mindestens unterstützt werden müssen, für die Anschriften- und Namensfelder zu erarbeiten und diese der Projektgruppe Standard vorzulegen.

Ausländische Namensart Bezüglich der Repräsentation des Namens gibt es noch einen zusätzlichen Unterschied zwischen Personenstands- und Meldewesen, das ist die Kennzeichnung einer ausländischen Namensart. Im Meldewesen gibt es lediglich spezielle Regelungen für Blocknamen. Im Personenstandswesen gibt es eine sehr detaillierte Tabelle für mögliche ausländische Namensarten.

Aus Zeit- und Ressourcengründen wird das Problem der abweichenden Repräsentation der Namensarten in dieser Fassung des Konzeptes nicht weiter behandelt.

1.1 Klassifikation dieser Abweichungen

Mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Registerführung und Datenübermittlung zwischen Personenstands- und Meldewesen lassen sich die oben genannten Abweichungen wie folgt klassifizieren:

a. Die Abweichung bezüglich des separat gespeicherten und übermittelten Namensbestandteils ist einer weitgehend automatisierten Behandlung zugänglich. Insbesondere ist es völlig unproblematisch, aus der strukturierten Repräsentation des Meldewesens (separate Speicherung) die unstrukturierte des Personenstandswesens zu erzeugen.

Die "umgekehrte" Richtung (Übermittlung eines Nachnamens in einer Zeichenkette, Aufteilung in Namensbestandteil und Hauptbestandteil) ist nicht in allen Fällen vollständig automatisierbar. Allerdings gibt es bereits jetzt vereinzelt elektronische Übermittlungen von Standesämtern an Meldebehörden (noch nicht auf der Basis von XPersonenstand), und nach Aussagen des betroffenen Verfahrensherstellers ist dabei eine weitgehend automatisierte Lösung dieses Problems im Einsatz.

b. Die Abweichungen hinsichtlich der diakritischen Zeichen und der Feldlänge sind hingegen (zumindest in der für dieses Konzept wichtigeren Richtung der Angleichung an die Repräsentation des Personenstandswesens) einer automatisierten Verarbeitung nicht zugänglich. Ist eine Name ohne diakritische Zeichen im Melderegister geführt, dann lässt sich ohne einen Rückgriff auf externe Quellen die ursprüngliche Schreibweise nicht rekonstruieren. Das gleiche gilt sinngemäß für "abgeschnittene" Zeichen bei Überschreitung einer Feldlänge.

Bei den diakritischen Zeichen kommt erschwerend hinzu, dass auch die umgekehrte Richtung nicht eindeutig geregelt bzw. gehandhabt wird. Dies betrifft die Überführung der Schreibweise im gg. ausländischen Pass in die Repräsentation des Meldewesens, soweit diese durch den in Abschnitt 3.1 des DSMeld vorgegebenen Zeichensatz determiniert ist. Ein Zeichen ë (e mit Diaeresis), welches in dem Abschnitt 3.1 des DSMeld nicht aufgeführt ist, wird vermutlich bei der Erfassung in der Meldebehörde re-

gelhaft in das Zeichen e abgebildet werden. Für das Zeichen ø scheinen jedoch die Erfassung als o oder als oe gleichermaßen plausibel (“Møller” wird als “Moller” oder “Moeller” erfasst). Ob die diesbezüglichen Erfassungsvorschriften stets befolgt worden sind, entzieht sich unserer Kenntnis..

1.2 Gegenstand des Konzeptes

Gegenstand des Konzeptes ist zunächst die Migration der Inhalte der kommunal geführten Melderegister. Zum Abschluss der langfristigen Migrationsphase sollen die Namen von Personen in den elektronisch geführten Registern des Personenstands- und des Meldewesens identisch gespeichert und übermittelt werden. Die zentrale Funktion des Meldewesens und die Vielzahl der Schnittstellen wird dazu führen, dass diese, aus Sicht des Meldewesens “neue” Repräsentation auch in diversen anderen Registern zu finden sein wird, allerdings mit unterschiedlichen Umsetzungsgeschwindigkeiten. Wir gehen davon aus, dass die Registerführung innerhalb der Innenverwaltung mittelfristig entsprechend der nunmehr vereinheitlichten Vorgaben erfolgen wird. Ob hingegen registerführende Stellen außerhalb der Innenverwaltung, wie z. B. die Deutsche Rente, ihre Registerführung ebenfalls umstellen werden, ist fraglich. Selbstverständlich muss aber der reibungslose Betrieb der Datenübermittlungen gewährleistet sein.

Somit ist zu klären:

- i. Welche Veränderungen sind *innerhalb* des Meldewesens erforderlich, um eine Migration der Registerführung herbeizuführen?
Dies betrifft die erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen durch Änderungen an dem Datensatz des Meldewesens (DSMeld) sowie am Fachstandard XMeld.
- ii. Wie kann angesichts unterschiedlicher Umsetzungsgeschwindigkeiten der reibungslose Betrieb mit den Kommunikationspartnern des Meldewesens aufrecht erhalten werden?

1.3 Zur Terminologie

Zwecks Vereinfachung der folgenden Ausführungen nehmen wir die Sichtweise des Meldewesens ein und bezeichnen:

- als “*bisherige Repräsentation*” die in der aktuellen Fassung des DSMeld vorgegebene technische Repräsentation des Namens, wie sie z. B. in den DSMeld-Blättern 0101, 0102 in Verbindung mit dem Abschnitt 3.1 (Zeichensatz) für den Familiennamen des Betroffenen festgelegt ist. “*Bisherige Repräsentation*” bedeutet also: ohne diakritische Zeichen¹, bei Nachnamen wird der Namensbestandteil in einen separaten Feld übermittelt, nach der 45. Stelle wird abgeschnitten.
- als “*neue Repräsentation*” die vom Personenstandswesen vorgegebene, im Melderegister angestrebte technische Repräsentation des Namens. Also: unter Nutzung aller lateinischen Zeichen inklusive aller Diakritika, alle Bestandteile des Nachnamens in einem einzigen Feld, bei Überschreitung einer festgelegten Länge Erlaubnis (statt Verpflichtung) zum Abschneiden. In [Abschnitt 2.1](#) wird der Vorschlag erläutert, hierfür neue DSMeld-Blätter (Arbeitstitel “0101a” ff.) einzuführen.

Wir weisen darauf hin, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle die “*neue Repräsentation*” des Namens identisch sein wird zur “*bisherigen Repräsentation*”. Beispielsweise gibt es keine Unterschiede in der bisherigen und der neuen Repräsentation bei dem Nachnamen *Meyer*. Unterschiede wird es nur geben wenn der Vor- oder Nachname andere Diakritika als die deutschen Umlaute enthält, wenn er besonders lang ist oder wenn er Namensbestandteile im Sinne des DSMeld enthält.

Bisherige Repräsentation	Neue Repräsentation	Erläuterung
“Meyer”	“Meyer”	Nachname, bleibt unverändert
“Haefs”	“Haëfs”	Nachname mit diakritischem Zeichen

1. Zu Grunde gelegt wird die Liste der zulässigen Zeichen gemäß Abschnitt 3.1 des DSMeld. Wir ignorieren dabei die Möglichkeit der Speicherung und Übermittlung gemäß des erweiterten Zeichensatzes gemäß Anlage 4 des DSMeld, denn nach unserem Kenntnisstand wird von dieser Möglichkeit nicht flächendeckend Gebrauch gemacht.

Bisherige Repräsentation	Neue Repräsentation	Erläuterung
"da" und "Costa"	"da Costa"	Nachname, zukünftig keine separate Speicherung und Übermittlung des "Namensbestandteils"
"Umberto Ranieri Carlo Emanuele Giovanni Maria Ferdinando Eu."	"Umberto Ranieri Carlo Emanuele Giovanni Maria Ferdinando Eugenio"	Vorname mit mehr als 60 Zeichen. Das Abschneiden ab der 60. Stelle ist in der neuen Repräsentation zulässig, aber nicht verpflichtend.

1.4 Schrittweise Umstellung mit paralleler Datenhaltung

In einer Stellungnahme für die Herbstsitzung 2008 wird durch die PG Meldewesen ausgeführt:

Auf dem Gebiet der seit Jahren elektronisch geführten Melderegister muss die Frage der Namensdarstellung im Licht der bestehenden technischen Systeme, der Funktion des Meldewesens als Informationsquelle für die gesamte Verwaltung und des durch den DSMeld geschaffenen Vertrauenstatbestands betrachtet werden. ... [Das] Ergebnis der Abfrage [zeigt], dass eine Umstellung für einige technische Lösungen nicht unmittelbar umsetzbar ist. Die strukturierte Darstellung ist im Meldewesen aufgrund der Festlegung durch den DSMeld erfolgt und es war das Interesse des Meldewesens, wenn die Datenempfänger ihre Systeme entsprechend ausgerichtet haben. Eine Umstellung kann deshalb nur langfristig durchgeführt werden ...

Der AK I der IMK hat auf Grund dieser Überlegungen um ein Konzept gebeten¹ für

[... eine] Anpassung des DSMeld dahingehend, dass zur Schaffung der Voraussetzungen für eine langfristige Umstellung im Meldewesen eine parallele unstrukturierte Namensdarstellung erfolgen kann

Nachfolgend wird ein erster Entwurf eines entsprechendes Konzeptes vorgelegt. Es soll nachfolgend mit Bundesbehörden, Ländern sowie den Herstellern der Fachverfahren abgestimmt werden.

2 Grobkonzept

2.1 Übersicht über das Verfahren

Das Konzept geht von der Annahme aus, dass rechtzeitig zum festgelegten Stichtag 1. November 2011 alle IT-Verfahren zur Führung von Melderegistern (so genannte *EWO-Verfahren*) in die Lage versetzt werden können, Namen gemäß der neuen Repräsentation zu verarbeiten und zu übermitteln. Da aber gemäß des Ergebnisses einer vom BMI durchgeführten Umfrage nicht alle IT-Verfahren *außerhalb* des Meldewesens (Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen wie z. B. Bundesbehörden) ihre Datenhaltung und ihre Schnittstellen zu diesem Zeitpunkt umstellen können, müssen für einen noch festzulegenden Zeitraum die Schnittstellen des Meldewesens in ihrer bisherigen Form weiter betrieben werden. Zu diesem Zweck wird in den Melderegistern eine parallele Datenhaltung betrieben, d. h. für einen begrenzten Zeitraum wird **jeder** Name sowohl in der bisherigen, als auch in der neuen Repräsentation gespeichert. Somit können innerhalb dieses Zeitraumes Namen in der bisherigen und in der neuen Repräsentation übermittelt werden.

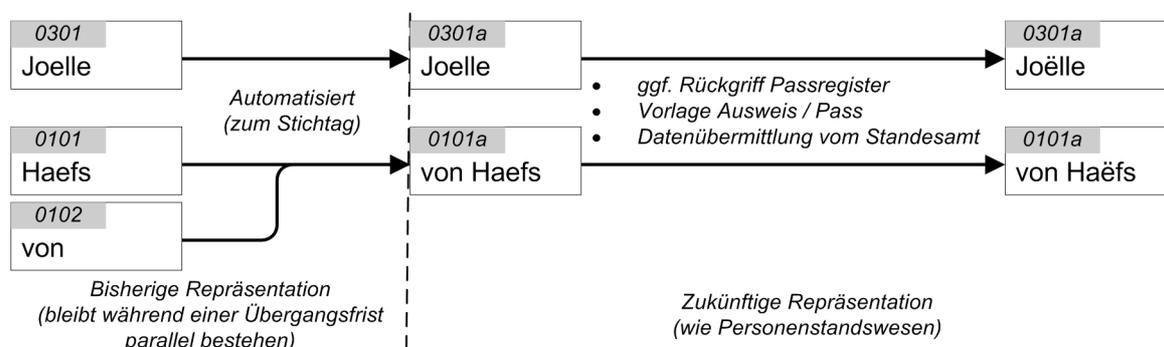
Zu diesem Zweck werden neue DSMeld Felder erforderlich. Beispiel: für den Familiennamen (Blatt 0101) und den Namensbestandteil des Familiennamens (Blatt 0102) wird das neue DSMeld-Blatt "0101a" benötigt. In diesem ist der Familiennamen in der neuen Repräsentation zu speichern und zu übermitteln. Die Definition dieser DSMeld-Blätter weicht also zumindest in den drei diskutierten Eigenschaften (zu Grunde liegender Zeichensatz, Umgang mit Feldlängen, unstrukturierte Speicherung inkludiert)

1. Sitzung des AK I der IMK am 6. / 7. Oktober 2008, TOP 2.3, dort Ziffer 5 Buchstabe b. Die Bitte war gerichtet an die Standardisierungsbereiche Ausländerwesen, Meldewesen und Personenstandswesen. In deren gemeinsamer Bewertung zum Interoperabilitätsbericht der OSCI Leitstelle wird diesbezüglich auf laufende Aktivitäten der DSMeld-AG verwiesen.

sive des Namensbestandteils) von den korrespondierenden, bisherigen DSMeld-Feldern ab¹. Wegen der Abweichungen bei dem zu Grunde gelegten Zeichensatz sind auch für Vornamen korrespondierende Datenfelder für die neue Repräsentation zu schaffen ("0301a" etc.)

Zum Stichtag des Beginns der Umstellung werden die neuen DSMeld-Felder automatisiert aus den korrespondierenden DSMeld-Feldern der bisherigen Repräsentation gefüllt (d. h. bei Nachnamen ergibt sich der Inhalt von 0101a aus dem Inhalt der beiden Felder 0101 und 0102 etc., bei Vornamen ergibt sich der Inhalt von 0301a aus der Kopie der Feldes 0301 etc.). Über die korrekte Schreibweise inklusive aller diakritischen Zeichen erhält man ggf. erst nach der Vorlage eines amtlichen Ausweises Kenntnis. Die "Umstellungsphase" dauert somit voraussichtlich bis zu zehn Jahre, erst dann kann man davon ausgehen, dass von allen Meldepflichtigen Ausweise vorgelegt wurden, so dass in den neuen DSMeld-Feldern 0101a etc. der Name in der "richtigen" Schreibweise gespeichert ist. Allerdings kann ggf. durch einen Rückgriff auf die bei den Gemeinden geführten Pass- / Ausweisregister² die Schreibweise gemäß Pass oder Ausweis für einen großen Teil der Meldepflichtigen ermittelt werden.

Bild 1 Einführung neuer DSMeld-Felder für die parallele Datenhaltung



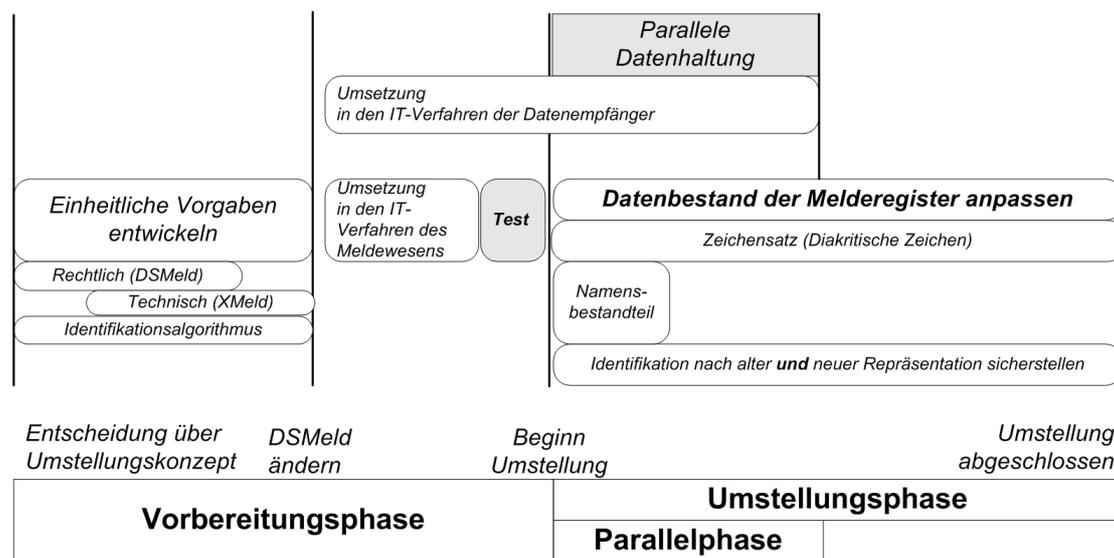
Darstellung der Angleichung von der derzeitigen Schreibweise des Meldewesens am Beispiel des Namens "Joëlle von Haëfs" (im Melderegister derzeit gespeichert als "Joelle von Haëfs")

Die derzeitigen DSMeld-Felder (im obigen Beispiel 0101, 0102, 0301) bleiben zunächst bestehen, auch bleibt ihre Definition unverändert. Sie repräsentieren die *bisherige Schnittstelle*, die so lange aufrecht erhalten bleibt, bis alle Kommunikationspartner außerhalb des Meldewesens die Schnittstellen ihrer IT-Verfahren so umgestellt haben, dass sie eine Übermittlung gemäß der neuen Repräsentation akzeptieren. Den Zeitraum, während dessen eine Übermittlung entweder noch in der bisherigen, oder bereits in der neuen Repräsentation möglich ist, bezeichnen wir im Folgenden als "Parallelphase". Deren Dauer ist unabhängig von der Dauer der Umstellungsphase.

Während der Parallelphase müssen **alle** Namen in Melderegistern doppelt geführt und gepflegt werden, andernfalls wäre die bisherige Schnittstelle nicht im vollen Umfang funktionsfähig. Insbesondere muss bei allen Zugängen (Geburt, Zuzug ...) und bei allen Namensänderungen sowohl die alte, als auch die neue Repräsentation des Namens verarbeitet werden. Da die parallele Datenhaltung offensichtlich *zu Lasten der Meldebehörden* gehen wird, ist es im Interesse des Meldewesens, die Dauer der Parallelphase kurz zu halten.

1. Sie weicht voraussichtlich noch in weiteren Eigenschaften ab: nämlich *Blockname* sowie *Schreibweise gemäß Pass*.

2. Gemäß einer Auskunft des BMI, IT-4, erfolgt die Datenhaltung in den Pass- und Personalausweisregistern persistent und redundant, d. h. als eigener Datensatz im Register. Allerdings findet ein "Mitumzug" der Daten derzeit tatsächlich nicht statt. Die Frage, ob die persistente Speicherung im Zeichensatz LA8-Passport erfolgt, konnte leider noch nicht geklärt werden. (EMail vom 22. September 09).

Bild 2 Aktivitäten

2.2 Umsetzung in Übermittlungsverordnungen und in XMeld

Wir schlagen vor, während der Parallelphase die Namen von Personen bei allen Datenübermittlungen generell sowohl in der bisherigen, als auch in der neuen Repräsentation zu übermitteln. Zu diesem Zweck müssen die bestehenden Übermittlungsverordnungen um die neuen DSMeld-Blätter 0101a, 0301a etc. erweitert werden.

Den Datenempfängern ermöglicht dies bei der Umstellung ihrer Schnittstellen ebenfalls einen Parallelbetrieb und somit einen entsprechenden Test ihrer Schnittstellen bzw. Verfahren.

Im Standard XMeld ist (analog zum Vorgehen im DSMeld) eine Datenstruktur zu entwickeln, welche die neue Repräsentation des Namens widerspiegelt. Idealerweise kann eine Kopie des Datentypen für Namen des Personenstandswesens genutzt werden. Ob dieses Ideal erreichbar ist, hängt von den Detailregelungen für die neuen DSMeld-Blätter ab.

Sämtliche Nachrichten in XMeld werden um diese neue Datenstruktur ergänzt. Im Rahmen der auf XMeld basierenden Datenübermittlungen werden grundsätzlich beide Datenstrukturen gefüllt. Erst nach Ende der Parallelphase werden die derzeit in XMeld vorhandenen Datenstrukturen für Vor- und Nachnamen aus dem Standard entfernt.

Daraus ergibt sich zwingend, dass der Beginn und das Ende der Parallelphase mit den gemäß Betriebskonzept XMeld festgelegten Terminen für einen Releasewechsel zusammenfallen müssen.

2.3 Information der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen

Bereits am Anfang aller Überlegungen für eine Angleichung der Repräsentation von Namen im Personenstands- und im Meldewesen wurde klargestellt, dass zwischen dem Meldewesen und dem Personenstandswesen keineswegs unterschiedliche Auffassungen über die rechtliche Qualität oder Begriffsdefinition des Namens einer natürlichen Person gibt. Insofern Das hier behandelte Problem sei ein ausschließlich technisches, nämlich die Angleichung der derzeit unterschiedlichen technischen Repräsentationen des Namens einer Person (über den Einigkeit herrscht) in den automatisiert geführten Registern der Innenverwaltung.

Daraus folgt, dass es sich bei der Angleichung der Repräsentation eines Namens in einem Melderegister nicht um ein melderechtliches Ereignis handeln kann. Insofern besteht bei diesem Sachverhalt keine Übermittlungspflicht. Ob eine Datenübermittlung auf Grund dieses Sachverhalts zulässig ist, oder ob die Zulässigkeit hergestellt werden kann und soll, ist zu prüfen.

Gleichwohl erscheint es geboten zu klären, inwieweit die Information über eine geänderte Repräsentation eines Namens an andere registerführende Stellen verteilt werden kann und soll.

2.3.1 Innerhalb des Meldewesens

Es besteht bereits eine XMeld Fortschreibungsnachricht ("*fortschreibung.name.0031*"), mit der andere Meldebehörden (in der Regel die, in denen der Betroffene mit Nebenwohnung gemeldet ist) über die Korrektur eines Namens informiert werden kann.

Wir schlagen vor, basierend auf dieser Nachricht die Information über die geänderte Repräsentation innerhalb des Meldewesens zu verteilen. Vermutlich sind dafür nur minimale Änderungen erforderlich.

2.3.2 Außerhalb des Meldewesens

Gemäß des oben dargestellten Konzeptes werden — während der Parallelphase — registerführende Stellen außerhalb des Meldewesens über eine erfolgte Änderung grundsätzlich dadurch informiert, dass bei späteren melderechtlichen Ereignissen, die eine Datenübermittlung rechtfertigen, der Name sowohl in der bisherigen, als auch in der neuen Repräsentation übermittelt wird.

Da es registerführende Stellen gibt, an die nur selten Datenübermittlungen erfolgen (zum Beispiel Kreiswehersatzämter), besteht das Risiko, dass während der Parallelphase kein entsprechendes melderechtliches Ereignis eintritt. In diesem Fall kann die nächste Übermittlung nach dem Ende der Parallelphase nur mit der neuen Repräsentation des Namens erfolgen. Es ist zu klären, ob daraus Probleme resultieren können, und wie diese ggf. zu verhindern sind.

Da die Dauer der Parallelphase so gewählt werden soll, dass während ihrer Dauer die Kommunikationspartner des Meldewesens ausreichend Gelegenheit haben, ihre Schnittstellen und ggf. ihre interne Verarbeitung den neuen Vorgaben des Meldewesens anzupassen, sollten "*eigentlich*" keine Probleme auftreten. Allerdings wird man diese wohl auch nicht ausschließen können.

Grundsätzlich wäre auch für Stellen außerhalb des Meldewesens eine Nachricht denkbar, die aus Anlass der geänderten Repräsentation versandt wird (basierend auf der bestehenden Nachricht "*datenuebermittlung.namensaenderung.0445*"). Dies darf aber nur übermittelt werden, wenn der von einer geänderten Repräsentation Betroffene in dem "*anderen*" Register auch tatsächlich geführt wird. Dies ist, insbesondere bei Schnittstellen auf kommunaler Ebene, nicht immer entscheidbar. Gemeinsam mit Verfahrensherstellern sind die Kosten für die Umsetzung einer solchen Nachricht zu klären und dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Die Alternative zu einer aktiven Unterrichtung registerführender Stellen durch die Meldebehörde ("*push-Verfahren*") kann in einer Nutzung der Melderegisterauskunft durch die registerführende Stelle bestehen ("*pull-Verfahren*").

2.4 Identifikation von Personen bei Meldebehörden

Die während eines begrenzten Zeitraumes parallele Existenz zweier Schnittstellen ("*alt*" und "*neu*") ist eine Serviceleistung des Meldewesens für alle Kommunikationspartner. Sie ermöglicht diesen eine Umstellung der Schnittstellen ihrer IT-Verfahren mit geringerer Umsetzungsgeschwindigkeit als im Meldewesen. Nach dem Ende der Parallelphase werden die Meldedaten von Meldebehörden ausschließlich in der neuen Repräsentation geliefert, und es muss dann davon ausgegangen werden, dass alle Datenempfänger Namen in der neuen Repräsentation entgegennehmen und verarbeiten können.

Wir gehen aber nicht davon aus, dass alle Datenempfänger ihre *interne Datenhaltung*, die nach unserer Kenntnis häufig an den derzeitigen Vorgaben des DSMeld orientiert ist, ebenfalls umstellen werden. Manche registerführende Stellen werden lediglich ihre Schnittstellen anpassen, die internen Strukturen und insbesondere ihre Registerführung zunächst unberührt lassen. Das wird dazu führen, dass langfristig, d. h. auch über die Dauer der Umstellungsphase hinaus, unterschiedliche Repräsentationen von Namen insbesondere im Bereich der diakritischen Zeichen akzeptiert werden müssen.

Beispiel: Wenn der Name "*Joëlle von Haëfs*" von einer Meldebehörde übermittelt wird, dann darf — zumindest nach dem Ende der Parallelphase — davon ausgegangen werden, dass der Datenempfänger den Namen in dieser Form entgegen nehmen kann, ohne dass es zu Fehlern der Schnittstelle kommt.

Aber es kann für einen langen Zeitraum Verfahren geben, die diesen Namen in ihrem Register als "Jo-elle von Haefs", also ohne diakritische Zeichen, führen werden. Dies kann zu Problemen führen, sofern weitergehende Abgleiche mit dem Melderegister vorgesehen sind.

Auch in diversen IT-Verfahren der Privatwirtschaft sind Namen von Personen gespeichert. Ob und wie die veränderten Vorgaben des Meldewesens übernommen werden, kann nicht vorhergesagt werden.

Die auf XMeld basierenden Schnittstellen des Meldewesens werden bei einem Vorgehen gemäß [Abschnitt 2.2](#) so gestaltet werden, dass auch bei Melderegisterauskünften und Abgleichsverfahren, bei denen Meldebehörden Daten entgegen nehmen, stets die neue Repräsentation des Namens gefordert wird. Das bedeutet, dass Nachnamen stets in einer Zeichenkette übermittelt werden (keine separate Übermittlung des Namensbestandteils). Aus den eben dargestellten Gründen ist aber nicht gewährleistet, dass die Schreibweise des Namens auch hinsichtlich der diakritischen Zeichen mit dem Eintrag im Melderegister überein stimmt.

Es ist deshalb notwendig, Vorkehrungen für eine sichere Identifikation von Personen trotz einer bei einzelnen Buchstaben abweichenden Schreibweise zu treffen. Zwar ist es nach unserem Kenntnisstand bei allen derzeit im Einsatz befindliche EWO-Verfahren auf Grund der Anforderungen aus der meldebehördlichen Praxis so, dass im Rahmen des Suchvorgangs in den Melderegistern bestimmte Unterschiede in der Schreibweise toleriert werden (Beispielsweise bezüglich der Groß- / Kleinschreibung, bei Bindestrichen, ggf. bei dem Vergleich von "ß" mit "ss"). Die rechtliche Anforderung des Personenstandswesens zur vollständigen Unterstützung aller diakritischen Zeichen führt jedoch zu einer neuen Qualität.

Beispiel: die Namen Haefs, Haëfs, Haëfs, Haëfs, Haëfs unterscheiden sich alle in einem Buchstaben ("e" mit verschiedenen Diakritika). Hinzu kommt, dass der UNICODE-Standard unterschiedliche Codierungen ein und desselben Zeichens zulässt. Im Ergebnis wird ein an den Anforderungen der Praxis ausgerichtetes Verfahren zum Vergleich von Namen (so genannter "Identifikationsalgorithmus") technisch *erheblich komplexer* werden als bisher.

Es ist zu befürchten, dass es zu qualitativ sehr unterschiedlichen Lösungen, und in der Folge zu erheblichen Beeinträchtigungen bei Registerabgleichen und Melderegisterauskünften kommen wird, wenn keine Vorgaben oder zumindest Hilfestellungen für einen Identifikationsalgorithmus entwickelt werden, der an den neuen, vereinheitlichten Vorgaben für die Repräsentation des Namens in den Registern des Personenstands- und des Meldewesens ausgerichtet ist. Aus diesem Grund halten wir es für geboten, Vorgaben für einen Identifikationsalgorithmus zu entwickeln. Diese sollte so beschaffen sein, dass er nicht ausschließlich für Meldebehörden tauglich ist, sondern auch von allen anderen registerführenden Stellen umgesetzt werden kann. Er muss technik- und produktneutral formuliert sein¹.

Gleichzeitig sollte Sorge dafür getragen werden, dass der Algorithmus in den für das Meldewesen wesentlichen IT-Verfahren auch umgesetzt werden muss. In Betracht kommt daher die verbindliche Festlegung eines Identifikationsalgorithmus entweder im DSMeld (einschlägig für alle IT Verfahren der Meldebehörden) oder im Standard XMeld (einschlägig darüber hinaus für wichtige registerführende Stellen, insbesondere BZSt, Deutsche Rente und BVA).

Um einen Eindruck davon zu geben, wie ein Identifikationsalgorithmus beschaffen sein könnte, wird nachfolgend ein erster Entwurf angegeben:

Beispiel 1: Erste Skizze eines Identifikationsalgorithmus

1. Bei beiden zu vergleichenden Namen werden bestimmte Zeichen in eine Ersatzdarstellung überführt (ß wird zu ss, ø wird zu oe)
2. Bei sämtlichen Buchstaben werden die verbliebenen Diakritika entfernt
3. Alle groß geschriebenen Buchstaben werden in Kleinbuchstaben umgewandelt
4. Alle Zeichen, die nicht Buchstaben sind (Bindestriche, Leerzeichen) werden entfernt
5. Die resultierenden Zeichenketten werden verglichen

1. Es geht also nicht um die Entwicklung von Software, sondern um eine Verfahrensbeschreibung.

Auf Grund der Beschlussfassung des AK I wird für diese Fragestellung eine Lösung durch das Projekt "Standardisierung" innerhalb der Initiative "Deutschland Online" erwartet. Entsprechende Aktivitäten haben begonnen, stocken derzeit aber auf Grund von Ressourcenproblemen auf Seiten des BMI.

3 Festlegung der lateinischen Zeichen in Unicode

Für die Register der Innenverwaltung soll zukünftig gelten: "Daten sind in lateinischer Schrift zu erfassen; diakritische Zeichen sind unverändert wiederzugeben". Daraus folgen zwei Anforderungen an IT-Verfahren, die diese Vorgaben technisch umsetzen:

- Alle lateinischen Zeichen, insbesondere alle diakritischen lateinischen Zeichen, müssen unterstützt werden.
- Zeichen, die keine lateinischen Zeichen sind, dürfen für die Registerführung nicht genutzt werden.

Um prüfen zu können, ob IT-Verfahren diese Anforderungen erfüllen oder nicht, ist eine Präzisierung der Begriffe "lateinische Schrift" bzw. "lateinische (Schrift-)zeichen" unumgänglich. Die Umstellung auf einen umfangreichen, auf UNICODE basierenden Zeichensatz ist auf der Umsetzungsebene mit einigen Aufwänden verbunden, weshalb eine Koordinierung angezeigt ist. Aufgrund der Zuständigkeit des BMI für die Standardisierung sollte die Aufgabe der Koordinierung durch das BMI wahrgenommen werden. Die AG Standard und die OSCI Leitstelle können hierbei unterstützend tätig werden

Da die Festlegung eines einheitlichen Zeichensatzes für alle IT-Verfahren (nicht nur die des Meldewesens oder derInnenverwaltung) grundlegend ist, hat der AK I um eine Befassung auch im Rahmen der Initiative "Deutschland Online" gebeten.

Da die Identifikation von Personen auch im grenzüberschreitenden Verkehr (z. B. Fahndungssuchen) grundlegend ist, ist eine Abstimmung innerhalb der Europäischen Union erforderlich. Das BMI hat eine Klärung im Rahmen einer Auftragsnormung angeregt. Der aktuelle Status dieser Aktivität ist nicht bekannt.

Der Prozess der Festlegung einer abschließenden Liste aller lateinischen Zeichen verläuft insoweit zweigleisig: einerseits für das Meldewesen / den DSMeld, andererseits auf der Ebene von *Deutschland Online* bzw. der Europäischen Union. Es ist offensichtlich, dass beide Aktivitäten möglichst eng miteinander gekoppelt und synchronisiert werden müssen.

Für den eingeschränkten Wirkungsbereich des Meldewesens wurde vereinbart: dass die OSCI-Leitstelle bis zum Abschluss einer Normierung auf europäischer Ebene den *Entwurf* einer Liste aller lateinischen Zeichen in Unicode erstellt, die auf einer bereits vorliegenden Liste (sog. Kappenberg-Liste) basieren wird. Diese Liste wird *nach Abstimmung* von der OSCI-Leitstelle veröffentlicht werden. Der DSMeld soll auf diese zu erstellende Liste referenzieren.

Die OSCI Leitstelle hat mit Datum vom 12. Mai einen ersten Entwurf veröffentlicht, der vom BMI mit Schreiben vom 15. Mai den Ländern zwecks Stellungnahme zugeleitet worden sind. Darüber hinaus wurden auch Bundesbehörden informiert.

Auf eine detaillierte Darlegung der eingegangenen Stellungnahmen wird an dieser Stelle verzichtet. Grundsätzlich kann festgestellt werden:

1. Es gibt keine grundsätzlich ablehnende Stellungnahme. Der Nutzen einer einheitlichen Festlegung, der Regelungsbedarf einer präzisen Definition des Begriffes lateinische Zeichen und die Festlegung auf UNICODE als technische Basis wird nicht in Frage gestellt.
2. Es wurde jedoch erneut bestätigt, dass nicht alle Befragten sich in der Lage sehen, die Vorgaben zum 1. 11. 2011 umzusetzen.
3. Es gibt Abweichungen im Detail, d. h. es wird entweder bezweifelt, dass manche der vorgeschlagenen Zeichen zu Recht in der Liste stehen, oder es werden zusätzliche Zeichen gefordert.

Besonders aufschlussreich ist an dieser Stelle die Stellungnahme der Bundesdruckerei. Der Abgleich mit dem dort für die Ausstellung hoheitlicher Dokumente genutztem LA-8 Passport zeigt 64 Zeichen, die nur in LA-8 Passport vorhanden sind, nicht aber im Vorschlag der OSCI Leitstelle. Umgekehrt gibt es 68 Zeichen, die zwar in dem Vorschlag der OSCI Leitstelle vorhanden sind, nicht aber in LA-8 Passport.

Eine Entscheidung in dieser Sache muss durch eine sachkundige Stelle erfolgen, die in der Lage ist, die Vorgabe des BMI bezüglich der Registerführung in lateinischer Schrift fachlich so zu interpretieren, dass für einzelne Schriftzeichen entscheidbar ist, ob sie dieser Vorgabe entsprechen oder nicht.

Falls eine solche Aussage auf der Ebene einzelner Schriftzeichen hingegen nicht getroffen werden kann, dann ist nach unserer Auffassung die aus dem Personenstandswesen stammende Vorgabe der Registerführung und Datenerfassung *“in lateinischer”* Schrift nicht sinnvoll.

4. Eine Analyse der Abweichungen zeigt, dass neben einzelnen Zeichen auch die Gruppe der Ligaturen strittig ist.
5. Der Vorschlag der OSCI Leitstelle lautet, eine einmal getroffene Festlegung auf eine Liste lateinischer Zeichen auch technisch in den einschlägigen XÖV-Standards zu hinterlegen. Dies würde eine einfache, kostengünstige und vor allem einheitliche Prüfung ermöglichen.

Der Verlag für das Standesamtswesen widerspricht dieser Auffassung, das Statistische Bundesamt schliesst sich an. Zur Begründung werden einerseits systematische Gründe angeführt (die von der OSCI Leitstelle nicht geteilt werden). Andererseits aber auch technische Gründe, diese bedürfen der Überprüfung.

Hier gibt es einen weiteren Querbezug zu Deutschland Online Standardisierung: in dem derzeit in Abstimmung befindlichen Entwurf eines *“Technischen Handbuchs XÖV”* wurde ein Datentyp vorgelegt, der den Entwurf einer Liste aller lateinischen Zeichen vom 12. Mai technisch umsetzt.

Im Rahmen der Sitzung der DSMeld-AG am 9. Oktober 2009 wurde festgelegt, dass der von der OSCI Leitstelle vom 12. Mai um die im Zeichensatz LA-8 Passport zusätzlich vorhandenen Zeichen erweitert werden soll. Ausgenommen von dieser Regel ist die Gruppe der Ligaturen (siehe Ziffer 4), für die eine Klärung insbesondere unter dem Aspekten der Auswirkungen auf den Identifikationsalgorithmus erfolgen soll (siehe [Abschnitt 2.4](#)). Der so entstandene Zeichensatz soll im Meldewesen bis zum Abschluss einer Normung auf europäischer Ebene zu Grunde gelegt werden.