Änderungsantrag zu XPersonenstandsregister

Zeichen	7/2014
Status	erledigt
Umsetzung	Version 1.7
Priorität	hoch

Koordinierungsstelle für IT-Standards

Berechtigungsstufen

Problemstellung

Die verbindliche Verwendung von Reservierungsnachweisen wurde in XPSR 1.6 eingeführt. In der Version 1.6 wurde nicht zwischen der Berechtigungsstufe für vorbereitende Tätigkeiten und deren Durchführung der eigentlichen Beurkundung unterschieden.

Um eine Vorbereitung von Beurkundungen im elektronischen Personenstandsregister auch durch Mitarbeiter zu ermöglichen, die nicht über die Berechtigungsstufe A gemäß § 14 PStV verfügen, sollte die erforderliche Berechtigungsstufe für die Reservierung von Eintragsnummern geprüft werden.

Lösung

Nach Befassung der Expertengruppe und der Qualitätssicherungsinstanz wird nun die Berechtigungsstufe „B“ für die Reservierung von Eintragsnummern gefordert (vgl. Kapitel 8.2.1 und Kapitel 8.2.28).

Antragsdetails

Antragsteller: Verlag für Standesamtswesen
Erfasst am: 07.03.2014
Bezug: Spezifikation 1.6 – Kapitel 8

Analyse des Änderungsantrags

Zur Vorbereitung von Beurkundungen im elektronischen Personenstandsregister werden je nach Organisation im Standesamt auch Mitarbeiter eingesetzt, die nicht über die Berechtigungsstufe A gemäß § 14 PStV verfügen. In der XPSR- Schnittstelle wird nicht zwischen der Berechtigungsstufe für vorbereitende Tätigkeiten und deren Durchführung unterschieden.

Insbesondere ist mit XPSR 1.6 die Berechtigungsstufe A erforderlich, um die Nacherfassung eines Eintrages mit *ReserveEintragsIdForNacherfassung* vorzubereiten. Außerdem ist für die Vorbereitung einer Eheschließung die Berechtigungsstufe A erforderlich, da die Eintragsnummer in Zukunft ausschließlich über das Registerverfahren erfolgt. In der 65. Sitzung des Expertengremiums XPersonenstand wurde dieses Verfahren durch die dort vertretenen Standesbeamten als praxisfremd dargestellt.

Lösungsvorschlag im Änderungsantrag

Um die oben dargestellten Probleme zu vermeiden, sollten die Berechtigungen zum Zugriff auf das Register, wie nachstehend dargestellt, angepasst werden.

Methode	Bisher	Vorschlag	Anmerkung
ReserveEintragsId	A	D	Kein Zugriff auf personenbezogene Daten
InsertEintrag InsertEintragNacherfassung	A	A	Keine Änderung
GetRegisterEintrag	C	C	Keine Änderung
GetRegisterEintragForUpdate, GetEintragForUpdate	B	C	Kein schreibender Zugriff
UnlockEintrag	B	C	Kein schreibender Zugriff
UpdateEintrag UpdateUrkundlTeil	A	A	Keine Änderung
UpdateHinweisTeil	B	B	Keine Änderung
GetEintragsUebersicht GetEintrag GetUrkundlTeil GetHinweisTeil	C	C	Keine Änderung
FindEintrag	D	D	Keine Änderung
FindEintragZentral	Individuell	Individuell	Ländervorschrift
ReserveEintragsIdForNacherfassung	A	D	Kein schreibender Zugriff

Die in der Tabelle dargestellten (gelb hervorgehobenen) Änderungen sollten in der Version 1.7 umgesetzt werden und bereits für die Version 1.6 Anwendung finden (über

Handlungsanweisungen). In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob eine besondere Berechtigung für den Standesamtsleiter bei der Vergabe der Berechtigungen aufgenommen wird.

Bearbeitung

Wartend auf:

Aktivität	Status	Wer

Bearbeitet durch: EG XPSR ***Bearbeitet am: 2014-05-14***

Die Erörterung im EG ergibt, dass keine der fünf im CR benannten Methoden personenbezogene Daten im Personenstandsregister ändert. Insofern sind die Berechtigungsstufen A oder B nicht erforderlich. Da in allen fünf Fällen der Sachbearbeiter mit den personenbezogenen Daten des Registereintrags arbeitet, ist die Berechtigungsstufe C erforderlich.

Die Webservices *ReserveEintragsId*, *GetEintragForUpdate*, *GetRegisterEintragForEintrag*, *UnlockEintrag* und *ReserveEintragsIdForNacherfassung* sollten in XPSR 1.7 die Berechtigungsstufe C erhalten. Für XPSR 1.6 soll die gleiche Änderung in die Handlungsanweisungen aufgenommen werden.

Die KoSIT wird gebeten, die QS-Instanz im Umlaufverfahren mit einer Erweiterung des Änderungsplanes zu befassen.

Bearbeitet durch: KoSIT ***Bearbeitet am: 2014-06-02***

Der Umlaufbeschluss wurde eingeleitet.

Bearbeitet durch: KoSIT ***Bearbeitet am: 2014-06-17***

In der QS-Instanz wurden Einwände gegen die beabsichtige Änderung vorgebracht. Die Erweiterung des Änderungsplans ist damit nicht erfolgt und eine Änderung der Version 1.6 über Handlungsanweisungen nicht mehr möglich.

Weiteres Vorgehen:
Der QS-Instanz wurde vorgeschlagen, die EG erneut mit dem Thema zu befassen und prüfen zu lassen, ob eine Änderung überhaupt noch erforderlich ist. Die QS-Instanz kann die Änderung dann für die Version 1.7 abnehmen.

Inhaltliche Zusammenfassung:
Die Expertengruppe hat die Auffassung vertreten, dass für die in Rede stehenden Webservices keine Berechtigungsstufe A oder B erforderlich ist, da mit ihnen ein Eintrag weder abgeschlossen, eingefügt oder fortgeführt wird noch Sperrvermerke oder Hinweise aufgenommen werden. Entsprechend hatte die Expertengruppe die Stufe C für ausreichend gehalten. Herr Arendt und Herr Tode vertreten hingegen die Auffassung, dass die Berechtigungsstufe C für die in Rede stehenden Webservices nicht ausreicht, da der Eintrag nicht nur eingesehen wird, sondern es sich dabei jeweils um einen schreibenden Zugriff auf das Personenstandsregister handelt. Beide Auffassungen scheinen mit der PStV vereinbar zu sein.

Herr Arendt weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die gewünschte Änderung *„ohne zusätzliche Maßnahmen dazu führen [würde], dass in zentralen Registern nach §67 PStG Reservierungen für andere Standesämter als das eigene vorgenommen werden können*“. Diese Folge ergibt sich jedoch nicht unmittelbar aus XPSR, sondern aus Regelungen zur Zugriffssteuerung bei zentralen Registern in Schleswig-Holstein (und ggf. weiteren Bundesländern, in denen dataport ein zentrales Register betreibt). Es scheint so, als sei nur bei Webservices mit Berechtigungsstufen A und B sichergestellt, dass diese nicht von fremden Standesämtern aufgerufen werden können. Bei Webservices mit der Berechtigungsstufe C ist also nicht auszuschließen, dass diese von fremden Standesämtern aufgerufen werden, sodass die vorgeschlagene Änderung dazu führen würde, dass fremde Standesämter Eintragsnummern reservieren und Einträge sperren können.

Bearbeitet durch: dataport/Arendt ***Bearbeitet am: 2014-07-02***

Wie telefonisch besprochen möchte ich Sie bitten, in die Expertengruppe den Vorschlag einzubringen, als Berechtigung für das Reservieren von Eintragsnummer die Berechtigungsstufe „B“ zu verwenden. Anders als die mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Änderung (Berechtigungsstufe C) entspräche dies der PStV und dem tatsächlichen Vorgehen in den Standesämtern. Wie ich Ihnen bereits mitgeteilt habe, ist dies auch die Meinung von Herrn Tode aus dem Innenministerium SH und auch der Kunde Hamburg und Frau Knaus von der Innenbehörde HH teilen diese Ansicht.

Bearbeitet durch: VfSt ***Bearbeitet am: 2014-07-10***

Wir nehmen Bezug auf die von Herrn Arendt und Herrn Tode geäußerten Einwände. Aus unserer Sicht ist ein schreibender Zugriff auf das Register erst dann gegeben, wenn die Daten zu einem Personenstandseintrag geschrieben oder verändert werden. Maßgeblich hierfür sind die in Anlage I PStV dargestellten Datenfelder. Die in Frage stehenden Methoden verändern diese Daten nicht.

Da die Problematik anscheinend ausschließlich das Registerverfahren von accenture und dataport betrifft, wäre es ein Kompromiss, wenn in diesen Fällen übergangsweise die Vorgaben nicht durch die XPSR-Schnittstelle definiert würden, sondern nur die folgende Klausel aus der Methode findEintragZentral übernommen würde:
Das Registerverfahren muss sicherstellen, dass nur berechtigte Zugriffe auf das Personenstandsregister möglich sind.

Bearbeitet durch: BMI V II 1 ***Bearbeitet am: 2014-08-13***

Die Reservierung von Registereinträgen wurde von dem Verordnungsgeber in § 14 PStV nicht ausdrücklich geregelt. Es war daher zu prüfen, mit welcher der geregelten Zugriffsbefugnisse des § 14 Abs. 1 PStV diese am ehesten vergleichbar ist. Vor dem Hintergrund der Reichweite des Zugriffs scheidet eine Vergleichbarkeit mit dem Einsehen des Eintrags im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PStV (Berechtigungsstufe C) aus. So führt die Reservierung zum einen zu einer Sperrung des Eintrags für andere Nutzer. Zum anderen ermöglicht die Reservierung auch einen schreibenden Zugriff. In der Standesamtspraxis können die Beurkundungen in den Registereinträgen (und die Ausstellung von Personenstandsurkunden) nämlich nach der Reservierung des Eintrags vorbereitet werden, indem die entsprechenden Daten durch Mitarbeiter, die nicht zur Beurkundung befugt sind, eingetragen und gespeichert werden. Der Standesbeamte, der die Berechtigungsstufe A besitzt, muss die eingetragenen Daten anschließend nur noch überprüfen und die Registrierung mittels elektronischer Signatur

abschließen, wodurch diese Daten erstmals in dem Register gespeichert werden. Diese Form des Zugriffs geht damit aber über das bloße Einsehen des Eintrags hinaus.

Im Hinblick auf die Reichweite des Zugriffs kann die Reservierung von Einträgen aber mit der Aufnahme oder Änderung von Hinweisen nach § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 PStV (Berechtigungsstufe B) verglichen werden. So wird bei der Bearbeitung von Hinweisen der Eintrag für andere gesperrt und anschließend beschrieben. Da die Hinweise als nichturkundlicher Teil des Registers nicht durch eine elektronische Signatur abzuschließen sind, kann der Mitarbeiter mit der Berechtigungsstufe B diese Daten direkt in das Register übernehmen. Die soeben beschriebenen Vorbereitungshandlungen bezüglich eines reservierten Eintrags stellen insoweit sogar einen geringeren Zugriff dar, da ohne Mitwirkung eines Standesbeamten überhaupt keine Daten in das Register überführt werden. Die Reservierung von Einträgen geht infolgedessen bezüglich der Reichweite des Zugriffs nicht über den bei der Aufnahme und Änderung von Hinweisen hinaus, so dass die Berechtigungsstufe B als ausreichend anzusehen ist.

Die Reservierung von Registernummern soll zum 1.11.2014 eingeführt werden. Wird für die Reservierung weiterhin die Berechtigungsstufe A als erforderlich angesehen, müssten die Standesämter entweder auf die Möglichkeit der Vorbereitung der Beurkundung durch Mitarbeiter verzichten oder diesen allesamt die Berechtigungsstufe A mit den damit zusammenhängenden Befugnissen erteilen. Vor diesem Hintergrund rege ich an, der Erweiterung des Änderungsplans mit der Maßgabe zuzustimmen, dass die Reservierung eines Eintrags die Berechtigungsstufe B voraussetzt.

Bearbeitet durch: KoSIT ***Bearbeitet am: 2014-09-01***

Rückläufe zur Abfrage des BMI:

- Zustimmung: Dataport, Niedersachsen, AKDB, KDRS, dosys
- VfSt stimmt mit Vorbehalt zu:

  „Inzwischen haben offenbar ausnahmslos alle Mitglieder der QS-Instanz Ihrem Vorschlag zugestimmt. Dem schließen wir uns als Kompromiss an, unter dem Vorbehalt, dass wir unverändert die Berechtigungsstufe C für die richtige und hier angemessene Stufe halten (siehe auch unsere Ausführungen vom 07.08.2014, an das BMI gesandt am 07.08.2014, hier als Anlage).
  Da es sich um eine rein technische Funktion handelt, stellt sich sogar die Frage, ob die Reservierungsnachweise überhaupt unter § 14 PStV fallen. Diese Diskussion sollte daher ungeachtet des nun vorgesehenen Kompromisses in der Expertengruppe XPSR fortgesetzt werden.
  Dem Bedarf einer entsprechenden Handlungsanweisung, bereits von mehreren Teilnehmern angesprochen, schließen wir uns an.“

Eine entsprechende Handlungsanweisung wurde veröffentlicht und den Verfahrensherstellern zur Kenntnis gegeben.

Der Ablauf der Bearbeitung und die Auswirkungen der Berechtigungsstufen im Workflow in Autista wurden vom VfSt in Anlage 1 aufbereitet.

Bearbeitet durch: KoSIT ***Bearbeitet am: 2014-10-27***

Die KoSIT hat einen Entwurf der Spezifikation erstellen, in dem die Berechtigung für die Nutzung der folgenden Webservices gemäß des Beschlusses der QS-Instanz von der Berechtigungsstufe A auf B abgesenkt wurde:

- ReserveEintragsId (Kapitel 8.2.1)

- ReserveEintragsIdForNacherfassung (Kapitel 8.2.30)

In der kommenden Sitzung der EG XPSR soll geprüft werden, ob sich aus dem in Anlage 1 dargestellten Workflow neue Erkenntnisse ergeben, die eine erneute Befassung der QS-Instanz mit diesem Thema rechtfertigen.

Sofern es ansonsten gegen diese Umsetzung keine Bedenken gibt, bzw. bei der Prüfung der Umsetzung keine Fehler festgestellt werden, kann der Änderungsantrag als erledigt gekennzeichnet und der QS-Instanz zur Abnahme vorgelegt werden.

Bearbeitet durch: KoSIT ***Bearbeitet am: 2014-11-13***

Folgende Stellungnahmen sind zur Umlaufabstimmung vom 4.11. eingegangen:

XPersonenstand (Hr. Marienfeld)
Die Aussage des Verlags für Standesamtswesen, für einfache Erfassungsarbeiten nicht immer die Berechtigungsstufe A benötigen zu müssen, halte ich zumindest für die umfangreichen Nacherfassungsarbeiten für nachvollziehbar. Eine technische Umsetzung sollte auch die verschiedenen Berechtigungsstufen berücksichtigen und zulassen.

StMI (Hr. Kollmannsberger)
In der Handlungsanweisung ist die Berechtigungsstufe B für die Reservierungsnachweise als Mindeststandard festgelegt. Im Kapitel 8.2.31 der Spezifikation (Seite 260) wird als Mindeststandard die Stufe .C vorgegeben. Nach Rucksprache mit Herrn Arendt und Herrn Tode vom 12.11.2014 wird nach wie vor die Stufe .B präferiert. Dies sollte auch in der Spezifikation Berücksichtigung finden. Begründet wird dies weiterhin damit, dass mit der Stufe C theoretisch die Möglichkeit bestehen konnte, dass in dem zentralen Register in Schleswig [illegible] Holstein auch Eintragen Standesämtern reserviert werden können. Weiterhin wird aus rechtlicher Sicht festgehalten, dass die Stufe .C nur einen lesenden Zugriff beinhaltet, jedoch keinen Schreibenden.
Technisch kann die Argumentation aus Schleswig-Holstein nur schwer nachvollzogen werden, da auch die Stufe .B die Berechtigungen der Stufe .C enthält und somit das Problem auch bei Stufen .A und .B bestehen musste, wobei das dortige Berechtigungskonzept mit nicht im Detail bekannt ist. Festzuhalten ist aber, dass die Auslegung des § 14 PStV sicherlich diskutiert werden kann, wobei sicher etwas für die Auslegung Schleswig-Holsteins spricht. Aus bayerischer Sicht ist die Stufe .C bei den Standesämtern sehr selten vergeben, so dass man sich der Auslegung Schleswig-Holsteins anschließen kann. Die Erläuterungen des Verlags vom 07.08.2014 ergeben auch nichts Neues, zumal man sich darin weiter mit der Stufe .A auseinandersetzt, die mittlerweile ja kein Thema mehr ist.

Ekom21 (Fr. Barghi)
Die Berechtigungsstufe B als Voraussetzung für die Reservierung von Einträgen (ReserveEintragsId, GetRegisterEintragForUpdate, GetEintragForUpdate, ReserveEintragsIdForNacherfassung) halte ich für akzeptabel.

BMI V II 1 (Hr. Bockstette)
Zu den Berechtigungsstufen bleibt festzustellen, dass sich die QS-Instanz hinsichtlich der Reservierung von Eintragsnummern nach langen Diskussionen für die Berechtigungsstufe B ausgesprochen hat. Für eine erneute Befassung der QS-Instanz mit diesem Thema sollte h.E. zunächst festgestellt werden, ob und ggf. welcher Mehraufwand in der Praxis durch die Anwendung der Berechtigungsstufe B gegenüber der Berechtigungsstufe C entsteht.

VfSt (Hr. Jancar)
Die Expertengruppe XPSR hatte sich dafür ausgesprochen, dass die Berechtigungsstufe ‚C' für die Anforderung von Reservierungsnachweisen vorgeschrieben wird. Die Übergangslösung mit der Berechtigungsstufe ‚B' führte dazu, dass diese Berechtigungsstufe jetzt inhaltlich mit der Eintragung von Hinweisen gekoppelt wird. Damit wird nicht mehr zwischen Vorbereitungsarbeiten, für die nur die Einsicht in den Registereintrag benötigt wird, und der Eintragung von Hinweisen unterschieden. Inhaltlich findet bei der Anforderung von Reservierungsnachweisen kein schreibender Zugriff auf Eintragsdaten und insbesondere nicht auf Daten im Hinweis statt. Die EG XPSR sollte daher unverändert dafür eintreten, dass für die Anforderung von Reservierungsnachweisen die Stufe ‚C' in XPSR vorgeschrieben wird.

Bearbeitet durch: EG XPSR ***Bearbeitet am: 2014-11-20***

Beschluss EG: Es gibt gegenüber der QS-Instanz keine neuen Erkenntnisse. Daher ist eine erneute Befassung der QS-Instanz zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich.

Bearbeitet durch: QS-Instanz ***Bearbeitet am: 2014-12-11***

Herr Gall berichtet, dass es zum Releasewechsel in Baden-Württemberg keine Probleme durch die von XPSR geforderten Berechtigungsstufen gegeben hätte und er auch keinen Grund für eine Anpassung der Berechtigungsstufe sieht.
Frau Metzner weist darauf hin, dass die bislang bewährte Abstufung der vier Berechtigungsstufen mit diesem Vorgehen ausgehebelt wird. Die in der vorliegenden Lösung gewählte Berechtigungsstufe entspreche nicht den sachlichen Anforderungen, für die Stufe C angemessen wäre.
Der CR wird abgenommen.