



Bundesverwaltungsamt
– Bundesstelle für
Informationstechnik –



**IT-Beratung, Kompetenzzentrum Vorgangsbearbeitung,
Prozesse und Organisation (CC VBPO)**

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

Version 1.2 10. September 2012

Dokumentinformationen

Datum:	10.09.2012
Version:	1.2
Zustand:	<input checked="" type="checkbox"/> in Bearbeitung seit: 19.11.2010 <input checked="" type="checkbox"/> vorgelegt am: 11.09.2012 <input type="checkbox"/> akzeptiert/abgeschlossen
Verfasser:	Sonja Hüttenhein, Sebastian Van Deel, Patrick Weyers, Malte Seidel
Projektleiter:	Malte Seidel
Dokumenten-ID:	2012-09-10_Studie Standesamtsportal_V1.2.doc

Dokumentenhistorie

Datum	Version	Änderungsgrund	Verantwortlich
19.11.2010	0.01	Erstentwurf	Hüttenhein, Weyers, van Deel, Seidel
22.11.2010	0.02	Überarbeitung Grobstruktur	Seidel
23.11.2010	0.03	Vorstellung Dokumentenstruktur	Seidel
03.01.2010	0.04	Überarbeitung Struktur	Hüttenhein, Weyers, van Deel, Seidel
05.01.2010	0.05	Überarbeitung Struktur und erster Textinhalte	Hüttenhein, Weyers, van Deel, Seidel
11.01.2010	0.06	Vorstellung Dokumentenstruktur	Seidel
22.02.2011	0.10	Vorstellung erste Ergebnisse	Seidel
17.03.2011	0.20	Vorstellung Inhalte Kap. 2, 3 und 4	Seidel
04.04.2011	0.21	Erarbeitung Inhalte Kap. 5 und 6	van Deel
10.08.2011	0.23	Überarbeitung Textinhalte	Hüttenhein
16.08.2011	0.24	Überarbeitung Textinhalte	Seidel
14.02.2012	0.25	Überarbeitung Layout	Hüttenhein
15.02.2012	1.0	Finaler Entwurf	Hauth
17.04.2012	1.1	Überarbeitung Änderungsvorschläge	Hüttenhein Seidel
10.09.2012	1.2	Überarbeitung Änderungsvorschläge	Hüttenhein

Verteiler

Empfänger	Gremium	Erhalten am
Herr Dr. Riedl	StMI Bayern	
Herr Königbauer	StMI Bayern	
Herr Gailer	StMI Bayern	23.11.2010, 11.01.2011, 22.02.2011, 17.03.2011 16.02.2012 11.04.2012
Herr Bockstette	BMI	
Herr Dohmen	IM NRW	



Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	8
2	Einleitung.....	11
2.1	Kurzbeschreibung und Ziele des Projekts	11
2.2	Aufbau des Dokuments	12
2.3	Vorgehen	13
3	Bestandsaufnahme	15
3.1	Ausgangslage	15
3.2	Forderung nach Online-Diensten für Bürgerinnen und Bürger.....	15
3.3	Ist-Situation	16
3.3.1	Benutzung und Inhalt von Personenstandsregistern	16
3.3.2	Berechtigte für Registerbenutzung	17
3.3.3	Zuständige Stelle für die Registerrückmeldung und Urkundenausstellung	18
3.3.4	Gründe für Registerrückmeldungen und Urkundenbeantragungen.....	18
3.3.5	Art und Weise der Antragstellung und Auskunft- und Urkundenerteilung	18
3.3.6	Erfordernisse zur Auskunft- und Urkundenerteilung	20
3.3.7	Bearbeitungsdauer für die Registerrückmeldung und Urkundenerteilung.....	21
3.3.8	Fallzahlen.....	21
3.3.9	Kosten der Registerrückmeldung und Urkundenerteilung	22
3.3.10	Fazit	23
4	Soll-Situation	25
4.1	Definition von Online-Registerrückmeldung und Online-Urkundenbeantragung	25
4.2	Allgemeine Verfahrensbetrachtung	26
4.2.1	Authentifizierung	27
4.2.2	Dateneingabe.....	27
4.2.3	Versand der Anfrage	29
4.2.4	Bezahlung	30

4.2.5	Bearbeitung der Anfrage	30
4.2.6	Versand der Antwort	32
4.3	Anforderungen an die fachlichen Inhalte des Antragformulars	32
4.4	Organisatorische Anforderungen	32
4.4.1	Rechtliche Grundlagen zur Zuständigkeit	32
4.4.2	Organisatorische Verteilung der Zuständigkeit	33
4.4.3	Anforderungen an die Rechtsträger der Standesämter	33
4.4.4	Trägerschaft des Web-Verfahrens	33
4.4.5	Entwicklung	34
4.4.6	Betrieb	35
4.5	Technische Anforderungen	35
4.5.1	Visuelle Gestaltungsrichtlinien	36
4.5.2	Authentifizierung und Identifizierung	36
4.5.3	Berechtigungsmanagement	37
4.5.4	Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit	37
4.5.5	Antwortzeitverhalten	38
4.5.6	Wartbarkeit	38
5	Skizzierung verschiedener Realisierungsvarianten	40
5.1	Ausgestaltungsalternativen der Prozessschritte	40
5.1.1	Authentifizierung	40
5.1.2	Dateneingabe	41
5.1.3	Bezahlung	42
5.1.4	Anfrageversand	42
5.1.5	Anfragebearbeitung	43
5.1.6	Urkundenversand	44
5.2	Föderatives Informationsmanagement (Content-Syndication)	45
5.2.1	Bereitstellung der Informationsangebote	45
5.2.2	Bereitstellung von eingabebereiten PDF-Formularen	46

5.2.3	Bereitstellung von elektronischen Website-Formularen	46
5.2.4	Bereitstellung von standardisierten Schnittstellen	46
5.3	Umsetzungsvarianten	46
5.3.1	Variante I – Downloads	47
5.3.2	Variante II – Einweg-Interaktion.....	48
5.3.3	Variante III – Zweiweg-Interaktion	49
5.3.4	Variante IV – Transaktion	50
5.4	Kostenschätzung Umsetzungsvarianten	51
5.4.1	Kosten	51
5.4.2	Finanzierung	53
6	Perspektive für Online-Dienste	54
6.1	Perspektivische Weiterentwicklung der dargestellten Varianten	54
6.2	Standesamtsportal	54
6.2.1	Ausgangslage	54
6.2.2	Lösungsskizze.....	55
6.2.3	Bewertung	56
6.3	Standesamtsintranet	56
6.3.1	Ausgangslage	56
6.3.2	Lösungsskizze.....	57
6.3.3	Bewertung	58
6.4	Standesamtsextranet	58
6.4.1	Ausgangslage	58
6.4.2	Lösungsskizze.....	58
6.4.3	Bewertung	59
6.5	Lösungskombination	59
7	Anhang	61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Prozessschritte zur elektronischen Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerrauskünften	26
Abbildung 2 – Ausländer nach Staatsangehörigkeit in Deutschland (Stand: 31.12.2009, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister)	28
Abbildung 3 – Trägerschaft des Online-Beantragungstools	34
Abbildung 4 – Umsetzungsvarianten	47
Abbildung 5 – Lösungskombination	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Online-Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerrauskünften	26
Tabelle 2 – Vor- und Nachteile der möglichen Trägerschaft	34
Tabelle 3 – Bewertung Variante I	48
Tabelle 4 – Bewertung Variante II	49
Tabelle 5 – Bewertung Variante III	50
Tabelle 6 – Bewertung Variante IV	51
Tabelle 7 – Kostenschätzung, Angaben in Euro	52
Tabelle 8 – Bewertung Standesamtsportal für Bürger	56
Tabelle 9 – Bewertung Standesamtsintranet	58
Tabelle 10 – Bewertung Standesamtsextranet	59

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AGS	Amtlicher Gemeindeschlüssel
AK I der IMK	Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz
BVA	Bundesverwaltungsamt
CIEC	Commission Internationale de l'Etat Civil (Internatioanle Zivilstandskommission)
CMS	
DMS	
DOL	Deutschland-Online
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
ODIS I	
PDF	
PStG	Personenstandsgesetz
PStG-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz
PStV	Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes, Personenstandsverordnung
RSS	
SSL	
SSO	
URL	Uniform Resource Locator; Identifizierung einer Adresse in Computernetzwerken

1 Management Summary

Diese Studie zur Online-Registerrückmeldung für Bürgerinnen und Bürger sowie zur Online-Bearbeitung von Urkunden beschreibt, wie zukünftig über das Internet Registerrückmeldungen und Urkunden beantragt werden könnten. Dabei wird auch dargestellt, wie für Standesämter, Aufsichtsbehörden und ggf. weitere Beteiligte zukünftig Arbeitserleichterungen durch die Nutzung von Online-Diensten erzielt 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 soll dazu Varianten aufzeigen, die technisch, organisatorisch, rechtlich und auch wirtschaftlich umsetzbar sind. Darüber hinaus werden Perspektiven erarbeitet, wie unter Verwendung der zu skizzierenden Lösungsvarianten weitere Online-Angebote erreicht werden könnten.

Aktuell stehen verschiedene Kommunikationswege bei den einzelnen Standesämtern für die Beantragung von Registerrückmeldungen und Personenstandsunterlagen aus den vier Personenstandsregistern (Geburten-, Ehe-, Lebenspartnerschafts- und Sterberegister) zur Verfügung:

- persönliche Vorsprache
- schriftliche Beantragung mittels Briefpost oder E-Mail
- telefonische Beantragung
- Onlinebeantragung

Die Kommunikationswege können von Standesamt zu Standesamt variieren. Die Antwort in Form einer Personenstandsurkunde oder schriftlichen Auskunft erhält der Antragsteller grundsätzlich auf dem Postweg. Nur bei einer Vorsprache kann diese vor Ort persönlich erteilt werden. In der skizzierten Soll-Situation soll es Bürgern ermöglicht werden, Registerrückmeldungen und Personenstandsunterlagen deutschlandweit über das Internet zu beantragen.

Das dritte Ziel des Deutschland-Online Vorhabens „Personenstandswesen“ beschreibt im Wortlaut die Bereitstellung einer Online-Registerrückmeldung und Online-Urkundenbeantragung für Bürgerinnen und Bürger. Die

Absicht, dabei einen papierlosen, medienbruchfreien Prozess auch für den Versandweg zum Bürger zu ermöglichen, wird vom Wortlaut nicht direkt erfasst. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Deutschland-Online Aktionsplans, eine Vielzahl von medienbruchfreien Prozessen zwischen der Verwaltung und dem Bürger zu etablieren, sollte auch bei der Online-Registerrückmeldung und Online-Urkundenbeantragung ein medienbruchfreier Prozess geschaffen werden. Daher wird in dieser Studie an geeigneten Stellen unter der Nutzung der elektronischen Registerdaten auf den elektronischen Versand von Personenstandsunterlagen bzw. Registerrückmeldungen eingegangen. Der Online-Versand von Personenstandsunterlagen durch das zuständige Standesamt ist – abgesehen von fehlenden technischen Voraussetzungen – nach aktueller Rechtslage jedoch noch nicht möglich. Hier wären entsprechende Rechtsänderungen notwendig.

Die Ausgestaltung der Online-Dienste umfasst aus technischer Sicht Anforderungen, die zwingend umzusetzen sind („must-have“) und solche, die die Nutzung der Online-Dienste lediglich erleichtern („nice-to-have“). In der Studie werden die Mindestanforderungen näher erläutert und entlang einzelner Ausgestaltungsalternativen der einzelnen Prozessschritte dargestellt. Weitere mögliche Online-Dienste werden perspektivisch beschrieben. Abgeleitet aus den Anforderungen werden einzelne Realisierungsvarianten skizziert und zusammenfassend mit einer Einschätzung zu den Vor- und Nachteilen bewertet.

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 Formulardownloads (Variante I), einer Einweg-Interaktion (Variante II), einer Zweiweg-Interaktion (Variante III) oder einem Transaktionsprozess (Variante IV) unterschieden werden. Die beschriebenen Umsetzungsvarianten sorgen für die Reduzierung von verwaltungsinternen Arbeitsaufwänden und beschleunigen den Bearbeitungsprozess innerhalb der Standesämter.

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, und beschreibt deren Anforderungen. Die entwickelten Lösungen hierfür umfassen ein Standesamtsportal für Bürgerinnen und Bürger, ein Standesamtsintranet für Standesämter sowie ein Standesamtsextranet für wesentliche Prozessbeteiligte wie Krankenhäuser und Bestatter. Grundsätzlich ist eine Kombination von Standesamtsportal, -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 (ggfs. als Single-Sign-On) und Content-Management-System (CMS). Mögliche Zusatzkomponenten werden in den jeweiligen Lösungen beschrieben.

Im Zeitalter der stark zunehmenden Verbreitung der Internetnutzung durch Bürgerinnen und Bürger besteht zunehmend auch der Bedarf, Verwaltungsdienstleistungen online zu beziehen. Diese Studie soll für Kommunen, Länder oder den Bund einige Ansatzpunkte zur perspektivischen Entwicklung ihrer Online-Angebote geben und dabei Varianten zur Realisierung des dritten Ziels des Deutschland-Online Vorhabens „Personenstandswesen“ beschreiben.

2 Einleitung

Am 1. Januar 2009 ist im Zuge der Reform des Personenstandsrechts ein neues Personenstandsgesetz (PStG) in Kraft getreten. Im Zentrum der Reform steht neben einer Überarbeitung des materiellen Personenstandsrechts die Einführung elektronischer Personenstandsregister anstelle der bisherigen Personenstandsbücher.

Flankierend wurde im Aktionsplan Deutschland-Online das Vorhaben „Personenstandswesen“ aufgenommen. Mit Deutschland-Online sollen die Anstrengungen im E-Government in Deutschland gebündelt und dabei die Stärken des Föderalismus genutzt werden. Durch die Einführung IT-gestützter Verfahren bei den wichtigsten Dienstleistungen des Staates sollen über alle Verwaltungsebenen hinweg einheitliche und durchgängige Online-Dienstleistungen ermöglicht und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen bereit gestellt werden. Kritischer Erfolgsfaktor für die durchgängige elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten ist die elektronische Zusammenarbeit von Behörden aller Verwaltungsebenen. Es müssen Verwaltungsportale vernetzt und gemeinsame Infrastrukturen geschaffen werden, um den Datenaustausch zu erleichtern und Standards, Daten- und Prozessmodelle für hoch effiziente Kommunikations- und Transaktionsstrukturen zu entwickeln.

Diesen allgemeinen Zielen des Aktionsplans entsprechend befasst sich das Vorhaben „Personenstandswesen“ mit den zukünftigen Strukturen des Personenstandswesens auf der Grundlage einer elektronischen Registerführung sowie dem automatisierten Mitteilungsverkehr zwischen Standesämtern untereinander und mit anderen Stellen. Drittes Ziel des Vorhabens ist die Bereitstellung der Online-Registerauskunft und der Online-Beantragung von Personenstandsurkunden für Bürgerinnen und Bürger.

2.1 Kurzbeschreibung und Ziele des Projekts

In dem hier vorliegenden Dokument wird beschrieben, wie Bürger und Bürgerinnen zukünftig über das Internet Registerauskünfte und Personenstandsurkunden beantragen könnten und somit das dritte Ziel des priorisierten Vorhabens „Personenstandswesen“ – Realisierung einer Online-Registerauskunft und Online-Urkundenbeantragung für Bürgerinnen und Bürger – erreicht werden könnte. Dabei wird auch dargestellt, wie für Standesämter, Aufsichtsbehörden und ggf. weitere Beteiligte zukünftig

Arbeitserleichterungen durch die Nutzung von Online-Diensten erreicht werden könnten.

Die Möglichkeiten der Informationstechnik zur Gestaltung zukunftstauglicher Kommunikationswege sowie zur Gewinnung und Nutzung von Informationen über das Internet sollen ausgeschöpft werden. 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 soll dazu Varianten aufzeigen, die technisch, organisatorisch, rechtlich und auch wirtschaftlich umsetzbar sind.

Es sollen Lösungsvarianten aufgezeigt werden, die ermöglichen sollen, dass Bürgerinnen und Bürger zukünftig Registerauskünfte und Personenstandsurkunden im gesamten Bundesgebiet online beantragen können. Darüber hinaus sollen Perspektiven erarbeitet werden, wie unter Verwendung der zu skizzierenden Lösungsvarianten weitere Online-Angebote sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für die Verwaltung selbst sowie ggf. Dritte erreicht werden können.

2.2 Aufbau des Dokuments

Die vorliegende Studie ist in acht Kapitel gegliedert:

- In **Kapitel 1 „Management Summary“** wird das Dokument mit seinen Kernergebnissen zusammengefasst.
- In **Kapitel 2 „Einleitung“** werden die Rahmenbedingungen für das Deutschland-Online Vorhaben „Personenstandswesen“ zusammengestellt. Hier werden Ziel und Zweck des vorliegenden Dokuments kurz beschrieben.
- In **Kapitel 3 „Bestandsaufnahme“** werden die in der Analysephase gesammelten Informationen zum Status Quo zusammengefasst. Dazu zählt sowohl die Beschreibung der Ausgangslage als auch eine Darstellung zu den Themen „Registerauskunft“ und „Urkundenbeantragung“. In den Unterkapiteln werden die bisherigen Verfahrensweisen zur Registerauskunft und Beantragung von Personenstandsurkunden näher untersucht.

- Im **Kapitel 4 „Soll-Situation“** wird zunächst in einer Definition ein gemeinsames Verständnis von den Begriffen Online-Registerrauskunft bzw. Online-Urkundenbeantragung geschaffen. Die Unterkapitel erläutern die einzelnen Ausprägungsvarianten, die eine Umstellung auf Online-Dienste ermöglicht. An diese Vision anschließend werden spezifische Anforderungen an Online-Dienste aus fachlicher, organisatorischer, rechtlicher und technischer Sicht aufgeführt.
- Im **Kapitel 5 „Skizzierung verschiedener Realisierungsvarianten“** werden aus den gewonnenen Erkenntnissen mögliche Gestaltungsvarianten für die Online-Registerrauskunft und die Online-Urkundenbeantragung abgeleitet. Bei der Darstellung dieser Varianten wird auf strukturelle Ausprägungen sowie fachliche, organisatorische und technische Unterschiede geachtet. Im Anschluss erfolgt eine Bewertung der unterschiedlichen Realisierungsmöglichkeiten. Neben grafischen Darstellungen werden auch zugehörige Pro- und Contra-Argumente anhand der Auswirkungen für die Nutzer der Online-Dienste aufgelistet.
- In **Kapitel 6 „Perspektive für Online-Dienste“** wird eine perspektivische Weiterentwicklung der zuvor beschriebenen Gestaltungsvarianten versucht. Aufgrund der in den letzten Jahren aufgekommenen Diskussionen zu den Möglichkeiten eines Standesamtsportals wird dieses im Rahmen eines Exkurses betrachtet. Dabei werden die in den vorangegangenen Kapiteln aufgestellten Anforderungen herangezogen und teilweise perspektivisch erweitert.
- In **Kapitel 7 „Anhang“** wird eine Übersicht über die geführten Gespräche mit den im Rahmen der Studie interviewten Experten zur Verfügung gestellt.

2.3 Vorgehen

Die Studie zur Ermittlung der Umsetzungsmöglichkeiten für das dritte Ziel des Deutschland-Online Vorhabens Personenstandswesen wurde in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern (Federführer des Deutschland-Online-Vorhabens „Personenstandswesen“) erstellt. Die Arbeitsphasen waren in drei Abschnitte aufgeteilt:

- In der ersten Projektphase wurden Informationen über potenzielle Ausgestaltungsvarianten zur Realisierung des dritten Ziels des Vorhabens in der Projektgruppe des Deutschland-Online Vorhabens „Personenstandswesen“ eruiert. Um alle relevanten Informationen berücksichtigen zu können, wurden Einzelinterviews mit Verwaltungsexperten des Personenstandswesens geführt und anschließend zusammengefasst.
- In der zweiten Projektphase wurden unter Fokussierung auf das dritte Ziel des Deutschland-Online-Vorhabens „Personenstandswesen“ weitergehende Recherchearbeiten durchgeführt und Umsetzungsvarianten für Online-Dienste tiefergehend untersucht. Diese Untersuchung erfolgte im Rahmen weiterführender Einzelgespräche mit Experten aus dem Personenstandswesen. Dabei wurden insbesondere auch bestehende Online-Angebote auf ihre Ausbaufähigkeit oder zukünftige Betriebsumgebung geprüft.
- In der dritten Phase wurden die wesentlichen Inhalte aus den durchgeführten Experteninterviews aufbereitet und in der hier vorliegenden Studie zusammengestellt. Dabei wurde insbesondere auf die formulierten Schwerpunkte, wie u. a. Zukunftstauglichkeit und Umsetzbarkeit, eingegangen.

3 Bestandsaufnahme

3.1 Ausgangslage

Mit dem Aktionsplan Deutschland-Online wurden die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen und konkrete Ziele formuliert, um die Verwaltung des Staates innovativer, effektiver und effizienter zu gestalten. Individuelle Ziele werden dabei im Rahmen von Deutschland-Online durch einzelne Länder oder Kommunen federführend über einzelne Vorhaben vorangetrieben, um Modelle für eine spätere, bundesweit einheitliche Lösung zu eruieren.

Eines dieser Vorhaben im Kontext des Aktionsplans Deutschland-Online betrifft das Personenstandswesen. Die Ziele des Vorhabens sind¹:

- 1) Pilotierung der Einführung eines landesweiten Personenstandsregisters als Grundlage für die Entscheidung über die zukünftigen Strukturen des Personenstandswesens
- 2) Fortentwicklung des Datenaustauschformats XPersonenstand für den automatisierten Mitteilungsverkehr zwischen verschiedenen Personenstandsregistern sowie anderen Behörden
- 3) Bereitstellung einer Online-Registerrauskunft für Bürgerinnen und Bürger sowie der Möglichkeit, Personenstandsurkunden online zu beantragen

Das vorliegende Dokument untersucht, wie das dritte Ziel erreicht werden kann.

3.2 Forderung nach Online-Diensten für Bürgerinnen und Bürger

Im Zeitalter der stark zunehmenden Verbreitung der Internetnutzung durch Bürgerinnen und Bürger besteht zunehmend der Bedarf, auch Verwaltungsdienstleistungen online zu beziehen. Dies betrifft auch die Online-Angebote der Standesämter.

In einigen Situationen bedeutet eine persönliche Vorsprache in einem Amt zur Erledigung der notwendigen Angelegenheiten eine zeitliche (z. B.

¹¹ Vgl. Aktionsplan Deutschland-Online, Fassung vom 24. September 2010, durch Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und den Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 beschlossen.

wegen beruflicher Verpflichtungen), logistische oder praktische Hürde (z. B. unter Gesichtspunkten der Barrierefreiheit). Die Nutzung von Online-Diensten ist daher nicht nur zeitgemäß, sondern auch äußerst zweckmäßig.

Diesen Umstand hat die Bundesregierung ebenso wie die Länder bereits seit langem erkannt. Auch vor dem Hintergrund der ständigen Messung des Reifegrads von E-Government im europäischen Kontext (EU-Benchmarking) sind die Bundesregierung und die Länder an vielfachen Online-Diensten der deutschen Verwaltung interessiert. Dies kommt nicht zuletzt am Gesamtvorhaben Deutschland-Online deutlich zum Ausdruck. Auf vielen Gebieten gibt es bereits Erleichterungen für die Bürgerinnen und Bürger durch die Bereitstellung von Online-Diensten der Verwaltung.

Auch auf der Ebene der Europäischen Union wird immer stärker der Einsatz des Internets für Verwaltungsdienstleistungen gefordert. Dies kommt durch den „Vertrag von Lissabon“ und das „Stockholmer Programm“ zum Ausdruck, in denen neue Maßnahmen im Bereich des Datenaustauschs – auch zum Personenstandswesen – formuliert und gefordert werden. Die EU ist seit mehr als 20 Jahren unter hohem finanziellen Aufwand bemüht, durch immer wieder neu aufgelegte Programme und Projekte den online-basierten Datenaustausch zwischen ihren Mitgliedsstaaten zu fördern und voranzutreiben.

3.3 Ist-Situation

3.3.1 Benutzung und Inhalt von Personenstandsregistern

In § 61 PStG wird beschrieben, welche Möglichkeiten für die Benutzung der Personenstandsregister bestehen. Das Standesamt stellt gemäß § 55 PStG aus seinen vier Personenstandsregistern (Geburten-, Ehe-, Lebenspartnerschafts- und Sterberegister) folgende **Personenstandsurkunden** aus:

- aus allen Personenstandsregistern beglaubigte Registerausdrucke
- aus dem Geburtenregister Geburtsurkunden
- aus dem Eheregister Eheurkunden
- aus dem Lebenspartnerschaftsregister Lebenspartnerschaftsurkunden
- aus dem Sterberegister Sterbeurkunden
- aus der Sammlung der Todeserklärungen beglaubigte Abschriften

Das Standesamt kann gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 PStG ferner Auskunft aus einem und die Einsicht in einen Registereintrag sowie die Durchsicht mehrerer Registereinträge ermöglichen. Die erforderlichen Voraussetzungen werden in den §§ 62 ff. PStG definiert. Zum Schutz einer Person ist es möglich, bestimmte Einträge für Auskünfte zu sperren (§ 64 PStG).

Registerauskünfte und Personenstandsurkunden basieren beide auf derselben Datenbasis: den Inhalten eines Personenstandsregisters. Registereinträge bestehen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 PStG aus einem urkundlichen Teil (Haupteintrag und Folgebeurkundungen) und einem Hinweisteil.

Ein Registereintrag ist eine strukturierte Auflistung der festgelegten Datenfelder. Die Inhalte für Einträge im Geburten-, Ehe-, Lebenspartnerschafts- und Sterberegister sind in Anlage 1 zur PStV festgelegt. Für jedes der vier Personenstandsregister sind in einer zugehörigen Anlage der PStV spezifische Inhalte geregelt (vgl. Anlagen 2 bis 5).

3.3.2 Berechtigte für Registerbenutzung

Grundsätzlich können Registerauskünfte und Personenstandsurkunden für Personen, auf die sich der Eintrag bezieht, sowie deren Ehegatten, Lebenspartnern, Vorfahren und Abkömmlingen ausgestellt werden. (§ 62 Abs. 1 Satz 1 PStG) Andere Personen müssen zunächst ein rechtliches Interesse glaubhaft machen (teilweise genügt auch die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses, § 62 Abs. 1 Satz 2, § 63 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 PStG).

Es ist auch Behörden und Gerichten, Religionsgemeinschaften, ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Inland sowie Einrichtungen zur wissenschaftlichen Forschung unter bestimmten Voraussetzungen möglich, Auskünfte aus den Personenstandsregistern und Personenstandsurkunden zu erhalten (§§ 65, 66 Abs. 1 PStG).

Abweichende Regelungen gelten nach § 63 PStG in den Fällen der Adoption und der Geschlechtsumwandlung sowie nach § 64 PStG für Registereinträge, die mit einem Sperrvermerk versehen wurden.

3.3.3 Zuständige Stelle für die Registerauskunft und Urkundenausstellung

Das registerführende Standesamt erteilt Registerauskünfte und stellt Personenstandsurkunden aus (§55 Abs. 2 Satz 1, § 61 Abs. 1 PStG). Von diesem Grundsatz sind aus rechtlicher und technischer Sicht zwei Ausnahmen denkbar.

Die Beantragung von Urkunden bei einem anderen als dem registerführenden Standesamt wird zwar von der Praxis gewünscht² und ist bundesweit gesetzlich geregelt (§55 Abs. 2 Satz 2, § 56 Abs. 4 PStG), hat sich jedoch noch nicht etabliert, u. a. aufgrund der technischen Voraussetzungen und ungeklärter Kostenfragen.

Nur in Ländern, die zentrale Register nach § 67 PStG führen, besteht die Möglichkeit, auch bei einem anderen angeschlossenen Standesamt Registerauskünfte oder Personenstandsurkunden zu erhalten. Für eine Beantragung auf dem Postweg oder eine elektronische Beantragung empfiehlt es sich aber immer das registerführende Standesamt zu kontaktieren.

3.3.4 Gründe für Registerauskünfte und Urkundenbeantragungen

In der Regel werden Personenstandsurkunden beantragt, um diese bei einer anderen Stelle vorzulegen (z.B. Geburtsurkunde des Kindes für die Schuleinschreibung, für Erbsachen). Es kommt auch vor, dass lediglich eine Auskunft über einzelne Daten (z.B. Stunde und Minute der Geburt zur Erstellung eines Horoskops) für den Dateninhaber interessant sind. Ferner kann es in Einzelfällen auch nur von Interesse sein, zu erfahren, welche Daten die Behörde über einen selbst oder über Angehörige (z. B. Ahnenforschung) gespeichert hat.

3.3.5 Art und Weise der Antragstellung und Auskunfts- und Urkundenerteilung

Die für die Beantragung von Registerauskünften und Personenstandsurkunden zur Verfügung stehenden Kommunikationswege unterscheiden sich zwischen den einzelnen Standesämtern. Grundsätzlich bieten alle Standesämter aber folgende Kommunikationswege an:

² Vgl. Spezifikation XPersonenstand, Elektronische Datenübermittlung im Personenstandswesen, Version 1.40 (Stand: 06.09.2010), Punkt 12.1.1.3: „Die Modellierung von Urkundenanforderungen und -versand in XPersonenstand ist äußerst wünschenswert, da dies hohe Einsparpotentiale verspricht, indem die Anforderung und der Versand nicht mehr manuell, sondern durchweg medienbruchfrei auf elektronischem Wege erfolgen - unter

- persönliches Erscheinen vor Ort
- Briefpost

Bei größeren Standesämtern stehen heute meist auch die folgenden Kommunikationswege zusätzlich zur Verfügung:

- E-Mail
- Telefon
- Onlinebeantragung

Bei einer persönlichen Vorsprache im Standesamt erfragt der Standesbeamte die Gründe der Beantragung und berät über die Inhalte. Dies soll Bürgern helfen, die benötigte Auskunft oder Personenstandsurkunde zu erhalten (zum Beispiel mehrsprachige Personenstandsurkunde für die Verwendung im Ausland). Bei der Beantragung der Auskunft oder der Personenstandsurkunde auf elektronischem oder postalischem Wege muss der Standesbeamte ggf. schriftlich oder telefonisch Kontakt mit dem Antragsteller aufnehmen, um diesbezügliche Rückfragen zu stellen. Die Online-Verfahren und Internetseiten der Kommunen werden hingegen durch entsprechende Erläuterungen teilweise bereits ergänzt.

In der Regel wird durch das Standesamt eine vorgegebene Struktur („Gesprächsbaum“) abgefragt. Es handelt sich hierbei bspw. um Fragen nach dem Verwandtschaftsverhältnis mit der beurkundeten Person (Benutzung der Personenstandsregister gem. §§ 61 ff. PStG) sowie den Verwendungszweck (s. o.).

Die Online-Beantragung, sofern bereits heute angeboten, wird oftmals über eine vom Verlag für Standesamtswesen (VfSt) gehostete Lösung abgewickelt (xSta-Bürger). Es wird von dem Internet-Auftritt des Standesamts oder der Kommune auf das Online-Angebot „xSta-Bürger“ des VfSt verlinkt. „xSta-Bürger“ stellt im Wesentlichen eine formularbasierte Benutzerführung zur Eingabe der für die Beantragung von Personenstandsurkunden erforderlichen Daten durch den Bürger dar. Die Daten werden dann an die ebenfalls vom VfSt bereitgestellte Software zur Verwaltung und Bearbeitung der Fachverfahren der Standesämter (AutiSta) weitergeleitet und von hier aus dem zuständigen Standesbeamten bereitgestellt. Die Online-Beantragung von Auskünften ist über „xSta-Bürger“ nicht möglich.

Es gibt aber auch Standesämter, die an einer Online-Beantragung grundsätzlich Interesse hätten, aber auf diese konkrete Lösung aus datenschutzrechtlichen Gründen verzichten.

Daneben gibt es Kommunen, die eigene Lösungen zur Online-Beantragung aufgebaut haben (z.B. Stadt Würzburg, Landeshauptstadt Stuttgart).

Der Antragsteller erhält die Dokumente bei postalischer, elektronischer oder telefonischer Beantragung stets auf dem Postweg. Nur bei einer persönlichen Vorsprache wird die Registerauskunft oder die Personenstandsurkunde vor Ort ausgestellt und ausgehändigt.

Nach aktueller Rechtslage ist zur Beglaubigung der Übereinstimmung der zu beurkundenden Daten mit dem Registerinhalt die Original-Unterschrift des Standesbeamten und der Abdruck des Dienstsiegels auf der Personenstandsurkunde notwendig (siehe auch § 56 Abs. 3 Satz 2 PStG). Der Adressat muss nach § 62 Abs. 1 Satz 1 PStG berechtigt sein oder ein rechtliches bzw. berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht haben. Ein Versand an eine c/o-Adresse erfolgt in der Regel nicht. In bestimmten Fällen (z. B. Erbschaftsangelegenheiten) kann auch eine Übersendung direkt an eine andere Behörde (z. B. Nachlassgericht) erfolgen.

Eine Registerauskunft bedarf hingegen keines Abdrucks des Dienstsiegels. Je nach Art der Auskunft könnte auch auf die Unterschrift verzichtet werden (z. B. nur für die private Verwendung).

3.3.6 Erfordernisse zur Auskunft- und Urkundenerteilung

Eine Authentifizierung mittels Personalausweis ist insbesondere bei persönlichem Erscheinen vor Ort im Standesamt erforderlich. Bei der elektronischen, telefonischen und postalischen Beantragung erfolgt in der Regel keine dedizierte Authentifizierung des Bürgers, es sei denn, eine Kopie oder ein Scan des Personalausweises wird seitens des Standesamts gefordert. Ansonsten prüft das Standesamt die Authentizität der Anfrage lediglich anhand der Empfängeradresse³ und ggf. klärendem Schriftwechsel oder Telefongesprächen.

³ Der Versand der Daten erfolgt nur an eine Adresse, die dem Namen des Anfragenden (bzw. des Verwandten im Sinne des § 62 PStG bzw. § 53 Abs. 2 PStV) entspricht. An „c/o“-Adressen erfolgt in der Regel kein Versand.

3.3.7 Bearbeitungsdauer für die Registerauskunft und Urkundenerteilung

Je nach Kommunikationsweg unterscheidet sich die Bearbeitungsdauer. Bei persönlichem Erscheinen werden die Anfragen meistens unmittelbar vor Ort bearbeitet und die angefragten Dokumente können im Rahmen der normalen Wartezeit vom Bürger sogleich in Empfang genommen werden. Bei der Fernbeantragung (telefonisch, online, postalisch) ist die Bearbeitungsdauer allein durch den Postweg für den Versand der Dokumente deutlich länger. Je nach Auslastung der beschäftigten Standesbeamten und Anzahl der direkt vor Ort zu bearbeitenden Anfragen durch wartende Bürger können hier auch weitere Verzögerungen entstehen.

Der maßgebliche Anteil der Personenstandsregister liegt aktuell noch in Papier/Buchform vor. Nur ein kleiner Teil – nämlich die seit Einführung der elektronischen Personenstandsregister (frühestens 2009) hinzugekommenen Einträge sowie evtl. ereignisbezogen nacherfasste Einzelfälle – liegt in elektronischer Form bereit und kann somit elektronisch weiterverarbeitet werden. Eine Reduzierung des manuellen Aufwands der Bearbeitung und damit der Bearbeitungsdauer wird erst sukzessive mit der Übernahme der Personenstandsdaten in die elektronischen Personenstandsregister möglich sein.

3.3.8 Fallzahlen

Aus Gesprächen mit den Standesämtern Dortmund, Würzburg und Berlin-Neukölln hat sich ergeben, dass ca. 90% der gesamten Anfragen auf Urkundenbeantragungen und ca. 10% auf Registerauskünfte entfallen.

Die Antragsteller sind zu ca. 70% Privatpersonen und zu ca. 30% gewerbliche Kunden (Erbenermittler, Bestatter, etc.) oder Behörden.

Die Statistik aus dem Standesamt in Berlin-Neukölln zeigt auch, dass im Jahr 2010 bereits 29% der Geburtsurkunden und 16% der Eheurkunden online (über xSta-Bürger) beantragt worden sind.

Die Landeshauptstadt Stuttgart geht im Schnitt von rd. 18.000 beantragten Personenstandsurkunden pro Jahr aus, die Zahl der Online-Beantragungen wächst kontinuierlich und lag im Jahre 2010 bei rd. 3.400.

3.3.9 Kosten der Registerrückkunft und Urkundenerteilung

3.3.9.1 Kosten für Bürger

Vor 2009 waren die Gebühren für Dienstleistungen des Standesamts bundeseinheitlich geregelt. Seit Inkrafttreten des neuen PStG am 1. Januar 2009 liegt die Regelungskompetenz in Länderzuständigkeit (§ 72 PStG). Die Gebühr für die Ausstellung von Personenstandsunterlagen ist somit in den jeweiligen Gebührenordnungen der Länder geregelt (zum Teil unterschiedlich). In Nordrhein-Westfalen besteht beispielsweise eine Öffnungsklausel für Kommunen, so dass die Kommunen im Bedarfsfall auch Abweichungen durch eigene Gebührenordnungen erlassen können.

Für eine Aufwandschätzung ist zu beachten, dass heute bereits die schriftliche Beantragung von Registerrückkünften und Personenstandsunterlagen angeboten wird (per E-Mail und/oder Post). Die Schätzung des Aufwands für den Wegfall von Fußwegen bzw. Autofahrten ist daher nicht mehr relevant.

3.3.9.2 Kosten für Standesämter

Eine monetäre Kostenschätzung ist zu diesem Zeitpunkt des Diskussionstands nur eingeschränkt möglich. Aufgrund der heterogenen Komponenten und der technischen Rahmenbedingungen können die Kosten stark variieren und sind deswegen hier nicht angegeben.

Nachfolgend werden Gesichtspunkte aufgeführt, die als Rahmenparameter für eine spätere Kostenschätzung identifiziert werden können. Es sind beispielsweise neben den Kosten für Bürger ebenfalls die Kosten der Verwaltung bei einer Gesamtabwägung einzukalkulieren.

Die Klärung dieser finanziellen Frage ist zusätzlich abhängig vom technischen Fortschritt. Denn derzeit bestehen weder bundesweit flächendeckend elektronische Personenstandsregister, noch sind die Daten in ebensolchen Registern durchgehend elektronisch nacherfasst. Aus diesem Grund kann die Übersendung von XML-Daten zwischen Standesämtern mit dem Ziel der Datenübertragung aus Personenstandsregistern derzeit faktisch nicht erfolgen. Daher ist es auch für den Antragsteller momentan zeitsparender, direkt bei dem zuständigen Standesamt die benötigten Urkunden ausstellen zu lassen.

Aufgrund der unterschiedlichen Gebühren – zwischen Bundesländern und auch teilweise zwischen Kommunen eines Landes – können benachbarte

Standesämter potenziell bei der Schaffung eines Personenstandsfalls (konkret: Eheschließung) im Wettbewerb zueinander stehen (sog. „Standesamt-Tourismus“). Nach § 55 Abs. 2 Satz 1 PStG ist das Standesamt für die Ausstellung der Personenstandsurkunden zuständig, bei dem der entsprechende Registereintrag geführt wird. Aus diesem Grund ist nach Entstehung des Personenstandsfalls keine Auswahl des zuständigen Standesamts mehr möglich.

Um den konkreten Kostenaufwand für einzelne Standesämter zur Etablierung einer Online-Registerrauskunft und einer Online-Urkundenbeantragung festzustellen, sind die Kosten des Internetauftritts der jeweiligen Gemeinde (z. B. die Entwicklungs- und Betriebskosten eines Virtuelles Rathauses) mit den Kosten der Bereitstellung eines spezifischen Online-Angebots für die Online-Beantragung von Personenstandsurkunden zu summieren. Heute haben die Standesämter die Wahl, entweder ein solches Online-Angebot selbst zu entwickeln oder eine marktverfügbare Lösung einzukaufen.⁴

3.3.10 Fazit

Standesämter stellen bereits heute unterschiedliche Wege zur Kontaktaufnahme bereit. Neben persönlichem Erscheinen sind ebenfalls die telefonische, postalische und teilweise sogar eine Online-Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerrauskunftersuchen möglich.

Um die Online-Beantragungen anzubieten, werden unterschiedliche technische Systeme genutzt. Während einige auf marktverfügbare Produkte zurückgreifen, entwickeln andere Standesämter die Anwendung entlang der eigenen Bedürfnisse. Weitere Standesämter sehen Einzelfragen als ungeklärt an und warten auf ein einheitliches Angebot, welches den technischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen entspricht.

Für die Bürgerinnen und Bürger bietet sich daher ein heterogenes Bild der Verwaltungslandschaft. Fast jede Gemeinde bietet eine gesonderte Benutzeroberfläche ihres IT-Angebots an, die für die Kunden jeweils eine technische Eingewöhnung erfordert. Dies kann Abstriche in der Benutzerfreundlichkeit eines E-Government-Angebots bedeuten. Es trägt

⁴ Die Landeshauptstadt Stuttgart hat nach eigener Aussage im Rahmen des 11. eGovernment-Wettbewerbs (2011) Gesamtkosten inkl. Infrastrukturaufbau von knapp 50.000,- € abgeschätzt.

in allen Fällen dazu bei, dass die Verwaltung kein einheitliches Erscheinungsbild hat.

Um für Bürger und weitere Standesamtskunden hier eine gemeinsame Orientierung zu schaffen, bietet sich eine homogene IT-Lösung an. Wird diese zur Erleichterung der Bedienung als standardisierter Rahmen geschaffen, in dem die regionalen und kommunalen Besonderheiten zur Geltung kommen dürfen, ist von der Akzeptanz durch Anwender und Nutzer auszugehen. Die möglichen Lösungsvarianten für eine Online-Registerrauskunft und Online-Urkundenbeantragung werden nachfolgend untersucht.

4 Soll-Situation

4.1 Definition von Online-Registerrückkunft und Online-Urkundenbeantragung

Im Rahmen der Online-Registerrückkunft und Online-Urkundenbeantragung soll es Bürgern ermöglicht werden, die in Kapitel 3 vorgestellten Registerrückkünfte und Urkunden deutschlandweit über das Internet zu beantragen.

Das dritte Ziel des Deutschland-Online Vorhabens „Personenstandswesen“ beschreibt im Wortlaut die Bereitstellung einer Online-Registerrückkunft und Online-Urkundenbeantragung für Bürgerinnen und Bürger. Die Absicht, dabei einen papierlosen, medienbruchfreien Prozess auch für den Versandweg zum Bürger zu ermöglichen, wird vom Wortlaut nicht direkt erfasst. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Aktionsplans, eine Vielzahl von medienbruchfreien Prozessen zwischen der Verwaltung und ihren Kunden zu etablieren, sollte auch bei der Online-Registerrückkunft und Online-Urkundenbeantragung ein medienbruchfreier Prozess geschaffen werden. Daher wird im Folgenden an geeigneten Stellen auch auf die Nutzung der elektronischen Registerdaten bzw. auf die elektronische Übersendung der Personenstandsunterlagen eingegangen.

Zur Verwendung von elektronischen Daten innerhalb des Standesamts ist auf die Notwendigkeit der Nacherfassung der derzeit papiergebundenen Personenstandsregister hinzuweisen. Ohne die Nacherfassung der Personenstandsdaten in das jeweilige elektronische Personenstandsregister ist keine medienbruchfreie elektronische Bearbeitung möglich.

Soweit das zuständige Standesamt die beantragten Personenstandsunterlagen auch elektronisch zusenden soll, sind die für die Ausstellung, die Übersendung und den Empfang elektronischer Personenstandsunterlagen erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen. Denn die Urkunden müssen zum Beweis im Rechtsverkehr geeignet und bestimmt sein und den Aussteller erkennen lassen. Deswegen sind technische und rechtliche Regelungen (z. B. Anbringung einer qualifizierten elektronischen Signatur) erforderlich. Im Gegensatz zu Personenstandsunterlagen könnte je nach Art der Registerrückkunft ggf. auch auf die Unterschrift verzichtet werden (z. B. nur für die private Verwendung).

4.2 Allgemeine Verfahrensbetrachtung

Personenstandsurkunden und Registerauskünfte sollen zukünftig auch über das Internet beantragt werden können. Der elektronische Versand der Personenstandsurkunden und Registerauskünfte durch das zuständige Standesamt ist – abgesehen von fehlenden technischen Voraussetzungen – nach aktueller Rechtslage nicht möglich. Hier wären entsprechende Rechtsänderungen notwendig. Registerauskünfte sind keine Personenstandsurkunden (vgl. § 55 Abs. 1, § 62 Abs. 2 PStG).

Die Möglichkeit der Antragsstellung kann in neun Konstellationen eingeteilt werden:

Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerauskünften			
	Beglaubigte Registerausdrucke aus allen Personenstandsregistern (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 PStG)	Personenstands-urkunden (Ehe-, Lebenspartner-schafts-, Geburts-, Sterbeurkunden) (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 PStG)	Registerauskünfte (§ 62 Abs. 2 PStG)
Antragsteller nach § 62 Abs. 1 Satz 1 PStG	x	x	x
Antragsteller nach § 62 Abs. 1 Satz 2, § 63 Abs. 1, Abs. 2 PStG	x	x	x
Antragsteller nach § 65 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, § 66 Abs. 1 PStG	x	x	x

Tabelle 1 – Online-Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerauskünften

Im Folgenden wird auf die Prozessschritte bei der elektronischen Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerauskünften eingegangen. Die Prozessschritte gliedern sich in Authentifizierung, Dateneingabe, Versand der Anfrage, Bezahlung, Bearbeitung der Anfrage sowie Antwortversand:



Abbildung 1 – Prozessschritte zur elektronischen Beantragung von Personenstandsurkunden und Registerauskünften

4.2.1 Authentifizierung

Gesetzliche Regelungen zur Authentifizierung bei der Inanspruchnahme von Online-Diensten der Standesämter existieren derzeit nicht. Jedes Standesamt entscheidet für sich, welche Authentifizierung bei der Beantragung erforderlich ist. Dies gilt im Übrigen für jede Art der Beantragung, also dem persönlichen Erscheinen, der telefonischen Anfrage usw. Beim persönlichen Erscheinen im Standesamt wird normalerweise die Vorlage des Personalausweises gefordert, während bei einer Online-Beantragung, z.B. via xSta-Bürger, kein Authentifizierungsnachweis verlangt wird. Diese Erkenntnisse wurden bei den durchgeführten Interviews und mittels Praxistests gewonnen. Dabei waren maximal durch die Angabe von persönlichen Kontodaten des Antragstellers zum Gebühreneinzug Authentifizierungsmechanismen erkennbar. Datenschutzrechtlich erscheint diese Vorgehensweise für ein Online-Verfahren bedenklich, da grundsätzlich sichergestellt sein muss, dass der Berechtigte als Antragsteller identifiziert werden kann.

4.2.2 Dateneingabe

Die Dateneingabe bildet die Grundlage für die Antragstellung und die Recherche in den Personenstandsregistern.

Die Online-Beantragung der Personenstandsurkunden und Registerauskünfte sollte barrierefrei gestaltet werden, um auch in der Sinneswahrnehmung eingeschränkten Personen die Nutzung dieser Angebote zu ermöglichen. Den Vorgaben der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung - BITV) vom 17.07.2002 (BGBl. I S. 2654) sollte dabei Rechnung getragen werden.

Ebenso sollte beachtet werden, dass entsprechend dem Grundsatz der Datensparsamkeit von den Antragsstellern nur die Daten abgefragt werden, die neben der Prüfung der Benutzungsvoraussetzungen für die Bearbeitung durch die Standesämter zwingend erforderlich sind. Die Daten, die dabei zum Suchen des Registereintrags verwendet werden dürfen, sind in Anlage 1 zur PStV als „Suchfelder“ vollständig aufgeführt.

Grundsätzlich erfolgt die Dateneingabe für einen Online-Service einer deutschen Behörde in deutscher Sprache. Gemäß § 23 Abs. 1 VwVfG ist die Amtssprache deutsch. Jedoch ist aufgrund des Zuschnitts der heutigen

Gesellschaft eine Mehrsprachigkeit des Angebots zu diskutieren. „Die Vielfalt der modernen Gesellschaft, beeinflusst durch die Globalisierung und den demografischen Wandel, prägt das Wirtschaftsleben in Deutschland. Wir können wirtschaftlich nur erfolgreich sein, wenn wir die vorhandene Vielfalt erkennen und nutzen. Das betrifft die Vielfalt in unserer Belegschaft und die vielfältigen Bedürfnisse unserer Kundinnen und Kunden sowie unserer Geschäftspartner.“ (Auszug aus der „Charta der Vielfalt“⁵). Die Charta der Vielfalt hat das Bundesinnenministerium des Innern im September 2010 unterzeichnet. Um ihren Anregungen gerecht zu werden, ist eine mehrsprachige Gestaltung des Internetauftritts der Online-Dienste empfehlenswert. Fraglich ist jedoch, welche Sprache in Deutschland den Anforderungen an die Mehrsprachigkeit gerecht wird.

Das Dokument „Ausländerzahlen 2009“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge listet auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamts die in Deutschland vertretenen Staatsangehörigkeiten auf. „Am 31.12.2009 stellten gemäß Ausländerzentralregister die Staatsangehörigen aus der Türkei mit 1.658.083 Personen (24,8 %) die weitaus größte ausländische Personengruppe. Die zweitgrößte Nationalitätengruppe in Deutschland bildeten die italienischen Staatsangehörigen mit 517.474 Personen (7,7 %), gefolgt von Personen aus Polen mit 398.513 Personen (6,0 %). Serbien, Montenegro und Kosovo kommen zusammen auf 456.471 Personen in Deutschland (6,8 % aller Ausländer).“ (Stand: 2009, Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

Ausländerbestand am 31.12.2009
Gesamt: 6.694.766 Personen

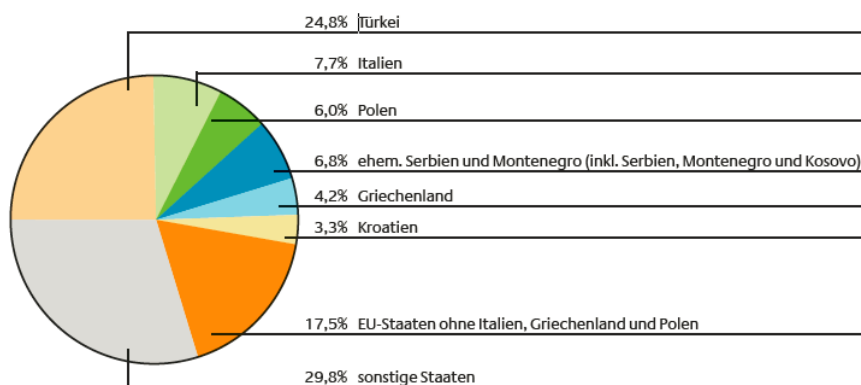


Abbildung 2 – Ausländer nach Staatsangehörigkeit in Deutschland (Stand: 31.12.2009, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister)

⁵ <http://www.charta-der-vielfalt.de/de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html> (Stand: 17.04.2012)

Um den Bedarf der Mehrsprachigkeit zu beurteilen, könnte die Aufenthaltsdauer und damit die zeitliche Möglichkeit des Erwerbs der deutschen Sprache einen Anhaltspunkt geben. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer liegt bei Migranten im Durchschnitt bei 18,6 Jahren. Für ein Kommunikationsmedium spricht jedoch grundsätzlich die Abbildung der gesellschaftlichen Vielfalt (Stichwort: „Diversity“). Daher ist für die Nutzer ein mehrsprachiges Angebot dienlich.

Auch der Integrationsreport zum Thema „Mediennutzung von Migranten in Deutschland“ (Stand: 2010, Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) empfiehlt in Bezug auf sogenannte E-Government-Angebote, also elektronisch bereitgestellten Dienstleistungen von Verwaltungen und Behörden, als Maßnahme für Migranten unter anderem, die Angebote sprachlich zu vereinfachen bzw. mehrsprachig vorzuhalten.

Für den sachlichen Informationserhalt einer vertrauenswürdigen Internetseite einer deutschen Behörde wird die deutsche Sprache in Deutschland von Migranten als angemessen empfunden. Das Medium Internet ist aufgrund seiner Entwicklungsgeschichte englischsprachig geprägt. Die Bereitstellung eines zweisprachigen Angebots (deutsch und englisch) für Informationen deutscher Behörden wird daher als angemessen empfunden.

Diese Einschätzung wird durch die zentralen Ergebnisse des Integrationsreport zum Thema „Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland“ (Stand: 2008, Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) ebenfalls gestützt. Denn auch ein mehrsprachiges Angebot aller in Deutschland vertretenen Staatsangehörigkeiten würde den Kundenservice der Behörde nicht zwangsläufig verbessern.

Somit ist abschließend als Empfehlung festzuhalten, dass ein Online-Service einer deutschen Behörde aufgrund der Funktion des Online-Angebots und den damit verbundenen Anforderungen an seinen Internetauftritt (seriös, vertrauenswürdig, sachlich) sowohl in der Amtssprache (§ 23 Abs. 1 VwVfG) als auch in der Mediensprache – die Sprache des Internets ist Englisch – verfasst werden sollte.

4.2.3 Versand der Anfrage

Die eingegebenen Daten und ggf. Authentifizierungsinformationen werden an das jeweilige (registerführende) Landesamt übermittelt.

4.2.4 Bezahlung

Durch den Antragsteller ist die je nach Bundesland oder Kommune für die Bearbeitung der Anfrage anfallende Gebühr zu entrichten.

Die möglichen Bezahlungsarten liegen im Ermessen der Standesämter und hängen von den jeweils vorhandenen technischen Gegebenheiten ab:

- Zahlung per Vorkasse vor Antragsbearbeitung - Der Antragsteller überweist die erforderlichen Gebühren vor der weiteren Antragsbearbeitung.
- Zahlung per Lastschrift vor Antragsbearbeitung - Der Antragsteller übermittelt die Kontodaten und erteilt die Erlaubnis, den Gebührenbetrag vom Konto einzuziehen.
- Zahlung mit Kreditkarte vor Antragsbearbeitung - Der Antragsteller zahlt die Gebühren während des Beantragungsprozesses mit seiner Kreditkarte.
- Nutzung von Micropayment-Mechanismen vor Antragsbearbeitung - Der Antragsteller zahlt die Gebühren während des Beantragungsprozesses über ein Micropayment-Verfahren.
- Zahlung per Nachnahme bei Erhalt der Urkunde - Der Antragsteller zahlt die Gebühren an den Postzusteller.
- Zahlung auf Rechnung nach Erhalt der Urkunde - Der Antragsteller überweist die erforderlichen Gebühren nach Erhalt der Urkunde.

4.2.5 Bearbeitung der Anfrage

Die Möglichkeit zur Bearbeitung der elektronisch eingereichten Anträge in einem papierlosen Prozess hängt von der Verfügbarkeit der Registereinträge in elektronischer Form ab.

4.2.5.1 Nutzung elektronischer Personenstandsregister

Sind die Daten bereits elektronisch erfasst und liegen als Registereinträge in einem elektronischen Personenstandsregister vor, wird anhand der vorliegenden Daten des Antragsformulars eine elektronische Recherche durchgeführt.

Die ermittelten Registereinträge werden entweder als Registerauskunft oder als Personenstandsurkunde für den jeweiligen Verwendungszweck aufbereitet. Registerauskünfte können (fern)mündlich oder auch per E-Mail erteilt werden. Für Personenstandsurkunden werden drei Prozessschritte durchlaufen:

- Ausdruck der Personenstandsurkunde,
- Unterschrift zur Beglaubigung der Übereinstimmung der Urkundeninhalte mit den Registerinhalten durch den zuständigen Standesbeamten und Anbringung des Dienstsiegels sowie
- Übergabe (bei persönlichem Erscheinen im Standesamt) oder Versand auf dem Postweg.

Nach Umstellung der rechtlichen Grundlagen und Schaffung der technischen Voraussetzungen könnte zukünftig das Dokument auch nur in elektronischer Form erzeugt und als unveränderbares Dateiformat übermittelt werden (vorzugsweise als elektronisch signierte PDF-Datei, da dieses Dateiformat weit verbreitet ist.) Vor der elektronischen Übermittlung an den Antragsteller ist die Urkunde qualifiziert elektronisch zu signieren.

4.2.5.2 Nutzung papierbasierter Personenstandsregister

Solange keine elektronischen Registereinträge vorliegen, wird folgender manueller Bearbeitungsprozess erforderlich:

Die ermittelten Registereinträge werden wiederum entweder als Registerauskunft oder als Personenstandsurkunde für den jeweiligen Verwendungszweck aufbereitet. Registerauskünfte können (fern)mündlich oder auch per Postbrief erteilt werden. Für Personenstandsurkunden werden vier Prozessschritte durchlaufen:

- Manuelles Recherchieren des individuellen Registereintrags des Antragstellers mithilfe der vorliegenden Daten aus dem Antragsformular,
- Kopieren des Registereintrags oder Ausfertigung beispielsweise einer Geburtsurkunde,
- Unterschrift zur Beglaubigung der Übereinstimmung der Urkundeninhalte mit Registerinhalten durch den zuständigen Standesbeamten und Anbringung des Dienstsiegels sowie
- Übergabe (bei persönlichem Erscheinen im Standesamt) oder Versand auf dem Postweg.

4.2.6 Versand der Antwort

Die Art des Antwortversands ist abhängig von den technischen Möglichkeiten eines Standesamts und den Präferenzen des Antragstellers.

- Hat der Antragsteller ein Dokument im Papierformat beantragt, sollte dieses per Post an diesen versendet werden.
- Hat der Antragsteller ein elektronisches Dokument beantragt, sollte es über gesicherte Leitungen und mit qualifizierter elektronischer Signatur an diesen versendet werden. Die elektronischen Signaturinformationen werden zur Nachvollziehbarkeit an das elektronische Dokument angehängt.

4.3 Anforderungen an die fachlichen Inhalte des Antragsformulars

Ein Online-Antragsformular für Registerauskünfte und Personenstands-urkunden ist so aufzubauen, dass eine vollständige Abfrage sämtlicher vom Standesamt benötigter Informationen möglich ist. So sollte in den Antragsprozess auch das Hochladen ggf. notwendiger Vollmachten, Nachweise etc. integriert werden.

Die Online-Beantragung der Registerauskunft und der Personenstands-urkunden soll stets dem registerführenden Standesamt zugeleitet werden. Das elektronische Antragsformular ist so zu gestalten, dass es dem Antragsteller das im Einzelfall registerführende Standesamt ausweist und eine direkte Kommunikation herstellt. Online ist die Nutzung des Kommunikationsweges des § 55 Abs. 2 Satz 2 PStG nicht sinnvoll.

4.4 Organisatorische Anforderungen

4.4.1 Rechtliche Grundlagen zur Zuständigkeit

Die Zuständigkeit der Standesämter für den Bereich des Personenstandswesens ergibt sich aus § 1 Abs. 2 PStG. Welche Behörde die Erfüllung der Aufgaben des Standesamts wahrnimmt, bestimmt sich nach Landesrecht. Beispielsweise sind in Bayern grundsätzlich die Gemeinden zuständig (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 (bayerisches) Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes – AGPStG –).

Auch die Gebühren werden nach Maßgabe von Landesrecht erhoben. Aufgrund des Landesrechts in Nordrhein-Westfalen können dort z. B. die Kommunen sogar abweichend vom Landesrecht nach § 2 Abs. 3 GebG

NRW i. V. m. § 1 Abs. 2 AVerwGebO NRW „in ihrem Aufgabenbereich für Amtshandlungen ... eigene Gebührenordnungen (Satzungen) mit abweichenden Gebührensätzen erlassen“.

4.4.2 Organisatorische Verteilung der Zuständigkeit

Die Standesämter beurkunden den Personenstand gemäß den rechtlichen Vorgaben und wirken bei der Schließung von Ehen bzw. der Begründung der Lebenspartnerschaft mit (§ 1 Abs. 2 PStG). Darüber hinaus erfüllen Standesämter weitere Aufgaben, die ihnen durch Bundesrecht oder Landesrecht zugewiesen werden (§ 1 Abs. 3 PStG).

Die Beurkundungen und Beglaubigungen für Zwecke des Personenstandswesens sowie die Ausstellung von Personenstandsurkunden und sonstigen öffentlichen Urkunden werden im Standesamt nur von hierzu bestellten Urkundspersonen (Standesbeamten) vorgenommen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 PStG).

4.4.3 Anforderungen an die Rechtsträger der Standesämter

Abgesehen von praktisch-technischen Schulungsmaßnahmen für Standesbeamte zur Abwicklung der Online-Anfragen entstehen keine weiteren Anforderungen an die Rechtsträger der Standesämter.

4.4.4 Trägerschaft des Web-Verfahrens

Bei der Trägerschaft geht es vor allem um die fachliche und inhaltliche Verantwortung für die bereitgestellten Online-Dienste, die damit zusammenhängende Organisation der thematischen Entwicklung und der Finanzierung.

Die direkte Kommunikation mit den Antragstellern obliegt den Standesämtern. Eine flächendeckende Ausweitung einheitlicher Kommunikationswege auf Online-Beantragungsmöglichkeiten ändert an der grundsätzlichen Aufgabenabwicklung nichts. Prinzipiell könnte weiterhin jedes Standesamt für sich eine individualisierte Lösung bereitstellen.

Eine einheitliche Art der Online-Beantragung bietet jedoch sowohl die Chance eines einheitlichen Erscheinungsbildes als auch die Möglichkeit der Bündelung der Verantwortung für die Lösung an einer oder wenigen Stellen. Dafür kämen je nach Ausprägung entweder der Bund oder ein

Land für alle Länder oder jedes Land für sich als mögliche Verfahrensträger in Betracht.



Abbildung 3 – Trägerschaft des Online-Beantragungstools

Jede dieser Lösungen hat Vor- und Nachteile. Diese werden in der nachfolgenden Abbildung zusammenfassend veranschaulicht:

	Vorteile	Nachteile
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Trägerschaft auf derselben Ebene, auf der die grundlegenden Rechtsnormen geschaffen werden, dadurch Änderungen der Online-Dienste direkt an Gesetze geknüpft • Flächendeckendes Angebot 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Durchführungsverantwortung im Personenstandswesen auf Bundesebene • Hoher Abstimmungsbedarf
Land	<ul style="list-style-type: none"> • Konzentration der Kräfte, Aufwandsbündelung an einer Stelle • Flächendeckendes Angebot 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Abstimmungsbedarf
Länder	<ul style="list-style-type: none"> • Landesspezifische Ausrichtung der Online-Dienste • Abstimmungsbedarf mit dem Bund und den anderen Ländern eher gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Bis zu 16 verschiedene Lösungen mit möglicherweise 16 verschiedenen Ausprägungen der Beantwortung der Anfragen • Zeitlich differierende Online-Angebote (z.B. nach Gesetzesänderungen)
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Hochindividualisierte, auf die kommunalen Anforderungen angepasste Lösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Unübersichtlichkeit der Angebote (bis zu ca. 5300 Lösungen) • Vielfacher Kostenaufwand • Ggfs. kein flächendeckendes Online-Angebot (Angebotslücken) • Zeitlich differierende Online Angebote (z.B. nach Gesetzesänderungen)

Tabelle 2 – Vor- und Nachteile der möglichen Trägerschaft

4.4.5 Entwicklung

Die Entwicklung von Software für die Online-Dienste wäre grundsätzlich erforderlich, soweit auf keine bestehende Lösung zurückgegriffen werden kann.

Der Verlag für Standesamtswesen stellt bereits eine für AutiSta-Nutzer ansprechende Lösung den Standesämtern kostenpflichtig bereit (xSta-Bürger).

Einige Kommunen haben für ihre Standesämter ebenfalls bereits individuelle Lösungen entwickelt, so z. B. die Stadt Würzburg oder die Landeshauptstadt Stuttgart.

Inwiefern Neu-Entwicklungen von Software für Standesämter erforderlich sind oder auf bestehende Lösungen aufgesetzt werden kann, ist zu klären, sobald die Anforderungen und der Umfang der ausgewählten Lösungen vereinbart wurden. Im Anschluss ist dann für Neu-Entwicklungen zu klären, wer die Entwicklung tatsächlich durchführen kann bzw. sollte. Empfehlenswert kann es sein, dass der verantwortliche Träger für die Online-Dienste auch die Entwicklung durchführt bzw. beauftragt.

4.4.6 Betrieb

Der Betreiber ist zuständig für den technischen Betrieb der Online-Dienste. Dazu zählt insbesondere die kontinuierliche Aktualisierung der Inhalte. Dies ist beispielsweise erforderlich, wenn sich die personenstandsrechtlichen Vorschriften oder die Gebührensätze für einzelne Amtshandlungen der Standesbeamten auf Kommunal- oder Landesebene ändern und dadurch die erläuternden Texte geändert werden müssen ändern. Die technische Betreuung der Online-Dienste (z. B. die Einrichtung von Support-Funktionen für die unterschiedlichen Nutzer der Online-Dienste) obliegt ebenfalls dem Betreiber.

Abhängig von der Zuordnung der Trägerschaft ist die Frage nach dem technisch zuständigen Betreiber zu beantworten. Der technische Betrieb sollte auf der gleichen Ebene wie die Trägerschaft angesiedelt werden, um Reibungsverluste bei den notwendigen Abstimmungen zwischen dem Träger und dem technischen Betreiber möglichst gering zu halten.

4.5 Technische Anforderungen

Die Online-Dienste umfassen aus technischer Sicht Anforderungen, die zwingend umzusetzen sind („must-have“) und solche, die die Nutzung der Online-Dienste erleichtern („nice-to-have“). Nachfolgend werden insbesondere die Mindestanforderungen näher erläutert. Weitergehende Möglichkeiten werden im Kapitel 6 unter Perspektiven für Online-Dienste beschrieben.

4.5.1 Visuelle Gestaltungsrichtlinien

Bund, Länder und Kommunen besitzen üblicherweise visuelle Gestaltungsrichtlinien, welche in sogenannten Styleguides für Marketing- und Werbemaßnahmen oder technische Oberflächen wie Internet- oder Intranetseiten verankert sind. Jede Behörde verfügt somit über ein Corporate Design.

Grundsätzlich hat jede Verwaltungseinheit ihre eigenen Wappen, Logos, Formate (Schriftart und -größe, Zeilenabstand, Druckgröße bzw. Bildschirmaufteilung), Layouts (Verwendung von Gestaltungselementen und Bildsprache) sowie eine eigene Farbpalette. Jede Verwaltungseinheit tritt mit einem eigenen Erscheinungsbild auf, um einen Wiedererkennungseffekt zu erreichen.

Das Prinzip des Corporate Designs sollte, entsprechend der zu vereinbarenden Trägerschaft, auch auf die Lösungen für die Online-Dienste angewendet werden. Ein Beispiel: Die Trägerschaft und Finanzierungsverantwortung liegt beim Bund. Der Online-Dienst wird ebenfalls auf den Internetseiten des BMI eingesetzt. Erst bei der Ermittlung des zuständigen (registerführenden) Standesamtes wird das entsprechende Wappen dieser Kommune eingeblendet.

Bei der Auswahl der Trägerschaft und des Betreibers ist die Bestimmung der anzuwendenden visuellen Gestaltungsrichtlinien zu berücksichtigen, insbesondere unter den Aspekten Kosten- und Zeitaufwand mit Blick auf Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf.

4.5.2 Authentifizierung und Identifizierung

Im heutigen Ist-Zustand gibt es – abgesehen von ODIS I – kein einheitliches Verfahren zur Authentifizierung der Antragsteller, sofern ein Standesamt bereits den Online-Kommunikationsweg anbietet. Diese Herangehensweise ist unter der zunehmenden Bedrohung von Angriffen aus dem Internet (Cyber Crime) nicht mehr zeitgemäß. Die Bundesregierung hat am 23.02.2011 eine Cyber-Sicherheitsstrategie beschlossen und sich dabei klar für eine „Stärkung der IT-Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung“ ausgesprochen, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Deshalb sollte mindestens eine einheitliche, sichere Authentifizierungs- und Identifizierungsart bei der Nutzung der Online-Dienste (verbindlich) vorgeschaltet sein.

Für eine sichere Authentifizierung und Identifikation bietet sich bspw. die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises (eID-Funktionalität) des neuen Personalausweises an, der in zehn Jahren flächendeckend eingeführt sein wird. Sofern ein Nutzer noch keinen elektronischen Identitätsnachweis vorlegen kann (z. B. ausländische Staatsangehörige), sollte das System weitere Funktionalitäten zur Identifizierung anbieten.

4.5.3 Berechtigungsmanagement

Die über das Internet versandte Online-Anfrage geht in einem Postkorb (bspw. im verwendeten E-Mail-Werkzeug oder bei einem gesonderten IT-Verfahren) im adressierten Standesamt ein. Es muss geregelt werden, wer Zugriff auf diesen Postkorb haben soll.

Hierzu bedarf es eines Berechtigungskonzepts. Dieses beschreibt die Rollen und Zugriffsrechte auf Empfängerseite innerhalb eines jeden Standesamts. Beim Aufbau der Lösungen für die Online-Dienste und der technischen Infrastrukturen ist dieses dann zu berücksichtigen. Für eine spätere Rollen- und Rechteverwaltung bedarf es eines geeigneten, möglichst abgestuften Administrationskonzepts.

4.5.4 Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit

Die geplanten Online-Dienste sollen für die Nutzer jederzeit im Internet bereitstehen, d. h. der Zugriff sollte an sieben Tagen pro Woche rund um die Uhr möglich sein.

Darüber hinaus sollte die Beantragung von Personenstandsurkunden über die bereits bestehende Kommunikationswege (persönliche Vorsprache oder telefonische Anfrage zu den Öffnungszeiten des Standesamtes, schriftliche Beantragung per Post oder E-Mail) weiterhin möglich bleiben. Ferner steht der Beantragung einer Personenstandsurkunde keine vergleichbare Geschäftskritikalität wie bspw. beim Aktienhandel an der Frankfurter Börse gegenüber. Aus diesem Grund sollte der Grad der Ausfallsicherheit auf ein auch unter finanziellen Gesichtspunkten geeignetes Maß beschränkt werden. Jede Erhöhung der Ausfallsicherheit um bspw. ein halbes Prozent erzeugt eine exponentielle Steigerung der Kosten.

Jedoch ist der Wert der Nutzerakzeptanz bzw. die Auswirkung eines Imageschadens für die Öffentliche Verwaltung bei einem mehrstündigen Ausfall nicht zu unterschätzen. Wie bereits in Kapitel 3.2 dargestellt,

besteht bei einer zeit- und zweckmäßigen Betrachtung der heutigen Arbeitszeiten die Forderung nach E-Government-Lösungen „rund um die Uhr“. Die Öffentliche Verwaltung bemüht sich bereits seit einiger Zeit, diesem Anspruch gerecht zu werden. Bei der neunten EU-Benchmark-Studie zum Stand von E-Government-Dienstleistungen in Europa (Februar 2011) hat Deutschland insgesamt betrachtet den 12. Platz belegt. *„Beim Grad der Online-Verfügbarkeit, die anhand einer fünfstufigen Skala gemessen wurde, erreicht Deutschland (...) den 6. Rang.“*

Ein zukünftiger Betreiber muss die vereinbarte Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit des Systems garantieren können. Daher muss bei der Betreiberentscheidung diese Anforderung berücksichtigt werden.

4.5.5 Antwortzeitverhalten

Mit dem Begriff Antwortzeitverhalten ist hier die zeitlich messbare Geschwindigkeit der Systemverarbeitung aus Nutzersicht gemeint. Je kürzer die Antwortzeit des Systems ist, umso eher wird ein Nutzer dieses auch nutzen wollen.

Auch wenn je nach Komplexität und Nutzungsart eines Systems verschiedene Antwortzeiten vertretbar sind, sollten bei Online-Diensten zwei Sekunden, wie von DIN-Norm 66273 zu diesem Thema gefordert, für einen Verarbeitungsschritt (neuer Seitenaufruf, Einblendung neuer Felder bei einer Formularbefüllung o. ä.) nicht überschritten werden. Hinzuzurechnen sind Zeiten, die durch unterschiedliche Internetverbindungsarten durchaus deutlich differieren können.

4.5.6 Wartbarkeit

Mit der Wartbarkeit wird die Forderung aufgestellt, dass ein IT-System so zu gestalten ist, dass notwendige Aktualisierungen und Änderungen des Systems jederzeit mit überschaubarem Aufwand durchzuführen sind.

Aus diesem Grund ist die Konstruktion der IT-Architektur des Systems hier eine entscheidende Messgröße. In diesem Zusammenhang sind folgende drei Punkte wichtig:

- modulare Bauweise, um die Komplexität des Gesamtsystems gering zu halten,
- Wiederverwendbarkeit von Bausteinen und Code-Fragmenten

- dienstbasierte Konstruktion, um z. B. auch Tests zu vereinfachen, da jedes Modul für sich getestet werden kann.

Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist die Dokumentation des IT-Systems und die verwendete Entwicklungsumgebungen durch den Entwickler. Je besser diese Dokumentation gestaltet ist, desto einfacher lässt sich der Betrieb auch bei Wechsel auf einen anderen Betreiber gestalten. Die Dokumentationsverpflichtung des Entwicklers ist daher als äußerst wichtig einzustufen.

5 Skizzierung verschiedener Realisierungsvarianten

In Kapitel fünf werden potenzielle Realisierungsvarianten angeführt. Unabhängig von der aktuellen Rechtslage werden technische Entwicklungen einbezogen, die zukünftig das Einsatzpotenzial auch im Personenstandswesen entfalten könnten (z.B. der neue Personalausweis; „De-Mail“ zur sicheren elektronischen Kommunikation).⁶

5.1 Ausgestaltungsalternativen der Prozessschritte

5.1.1 Authentifizierung

Die Authentifizierungsverfahren der Antragsteller liegen im Ermessen der Standesämter und können je nach Umsetzungsvariante in unterschiedlichen Verfahren erfolgen (z. B. durch Unterschrift, qualifizierte elektronische Signatur, Adressabgleich oder neuen Personalausweis). Die einzelnen Authentifizierungsalternativen werden im Folgenden dargestellt:

5.1.1.1 Unterschrift

Bei der Authentifizierung aufgrund der Unterschrift muss der Antragsteller das heruntergeladene Antragsformular ausfüllen, unterschreiben und per Post an das Standesamt übersenden.

5.1.1.2 Adressabgleich

Bereits heute wird im Rahmen der Online-Urkundenbeantragung ein Adressabgleich zwischen den Daten des Antragsstellers, den Daten der beantragten Urkunde und den Daten der Versandadresse durchgeführt. Im Zweifelsfall wird eine Überprüfung im Melderegister vorgenommen oder Kontakt mit dem Antragsteller aufgenommen.

5.1.1.3 Neuer Personalausweis

Der neue Personalausweis (nPA) im Scheckkartenformat, der am 1. November 2010 eingeführt wurde, beinhaltet eine sogenannte eID-Funktion (eID = electronic Identity) oder Online-Ausweisfunktion, die es Bürgern ermöglicht, sich auch elektronisch zu identifizieren. Die Authentifizierung erfolgt mithilfe einer speziellen Software, die sowohl im Internetangebot des Portalanbieters sowie auf dem PC des Antragstellers

⁶ Nach derzeitigem Recht ist jedoch die elektronische Bereitstellung von Formularen nur über pdf-Dokumente oder Web-Services möglich. Die elektronische Übersendung kann über eine standardisierte Schnittstelle an das jeweilige Fachverfahren erfolgen.

installiert sein muss und das Auslesen des Ausweises und die Eingabe eines 6-stelligen persönlichen PIN-Codes ermöglicht.⁷

5.1.2 Dateneingabe

Die Dateneingabe kann mit Hilfe von eingabebereiten PDF- oder elektronischen Website-Formularen durchgeführt werden, die jeweils unterschiedlich in die technischen Umgebungen eingebunden werden.

Zu empfehlen ist, unabhängig von der Formularart, landesweite Abfragefelder zu definieren (vergleichbar mit der Definition von Registerinhalten, wie sie in Anlage 1 zur PStV definiert sind), um eine möglichst einheitliche Online-Registerrückmeldung oder Online-Urkundenbeantragung zu erreichen.

Von der Nutzung formloser E-Mail-Angebote wird abgeraten, da die Daten häufig unvollständig und in unstrukturierter Form übertragen werden. Dies führt i. d. R. zu zusätzlichen Arbeitsaufwänden innerhalb der Standesämter. Dementsprechend wird die reine unstrukturierte E-Mail-Beantragung in dieser Studie nicht weiter betrachtet.

5.1.2.1 Eingabebereite PDF-Formulare

Eingabebereite PDF-Formulare können elektronisch ausgefüllt, ausgedruckt, unterschrieben und per Post an die Standesämter versendet werden. Sofern es nicht auf die Unterschrift ankommt, können PDF-Formulare auch elektronisch ausgefüllt und direkt elektronisch (ggfs. mit eingebetteten XML) versandt werden.

Darüber hinaus können eingabebereite PDF-Formulare vergleichsweise einfach in die bestehenden Internetangebote der Behörden integriert werden, da sie lediglich einmal entwickelt und zum Download auf den bestehenden Verwaltungsportalen der Standesämter angeboten werden können.

5.1.2.2 Elektronische Website-Formulare

Eine alternative Lösung stellen elektronische Website-Formulare dar, die die systematische Eingabe und den Versand über das Internet ermöglichen.

⁷ Personalausweisportal: http://www.personalausweisportal.de/clin_102/DE/Neue-Moeglichkeiten/Online-Ausweisfunktion/online-ausweisfunktion_node.html (Stand 13.01.2010).

Daten, die in einem elektronischen Website-Formular erfasst werden, können mit E-Mail oder über eine standardisierte Schnittstelle an die Standesämter übermittelt werden.

Darüber hinaus kann mit dem elektronischen Versand des Formulars durch den Antragsteller gleichzeitig eine automatische Rechnung über die zur entrichtenden Standesamtsgebühren erstellt und an den Antragssteller versendet werden.

Bereits heute werden elektronische Formulare zur Online-Urkundenbeantragung in verschiedenen Standesämtern eingesetzt, z. B. in den Standesämtern von Würzburg, Berlin oder Gelsenkirchen.

5.1.3 Bezahlung

Die Bezahlung der Beantragungsgebühren kann in unterschiedlichen Verfahren durchgeführt werden. Bisher etablierte Verfahren sind die Überweisung, das Lastschriftverfahren und die Bezahlung mit Kreditkarte, sofern dies im Standesamt möglich ist.

5.1.3.1 Überweisung / Online-Überweisung

Beim Überweisungsverfahren wird dem Antragsteller mit Eingabe seiner Daten eine Rechnung inklusive Rechnungsnummer bzw. Kassenzzeichen per E-Mail zugeschickt. Den Rechnungsbetrag muss der Antragsteller (je nach Verfahren) vor oder nach dem Erhalt der Urkunde unter Angabe der entsprechenden Rechnungsnummern bzw. Kassenzzeichen zahlen.

5.1.3.2 Lastschriftverfahren

Beim Lastschriftverfahren muss der Antragsteller seine Kontodaten direkt in einer sicheren Umgebung der Website angeben und dem Lastschriftverfahren online zustimmen. Die Rechnung wird dem Antragsteller per Post oder E-Mail inklusive Rechnungsnummer bzw. Kassenzzeichen zugesendet. Die Abbuchung des erforderlichen Gebührenbetrages erfolgt automatisch.

5.1.4 Anfrageversand

Anfragen an die Behörden sollten online und offline in einem gesicherten Verfahren durchgeführt werden. Aus diesem Grund sollten Datenübertragungen mit E-Mail oder über eine Schnittstelle innerhalb einer

verschlüsselten Umgebung durchgeführt werden. Hierfür bieten sich z. B. SSL-Lösungen an.

5.1.4.1 Postversand

Der Antragsversand per Post ist nur in der Variante PDF-Formular erforderlich, da an dieser Stelle keine elektronische Authentifizierung oder ein sicherer elektronischer Versand gewährleistet werden können. Ein Ausweisscan entspräche beispielsweise nicht den Anforderungen einer validen elektronischen Authentifizierung.

5.1.4.2 Datenübertragung via E-Mail

Im Falle, dass Daten eines elektronischen Website-Formulars mit E-Mail an den Standesbeamten verschickt werden, sollten das elektronische Website-Formular (d.h. über den Web-Server) und das E-Mail-System des Standesbeamten über eine sichere Verbindung miteinander kommunizieren können (z.B. SSL).

5.1.4.3 Datenübertragung über standardisierte Schnittstelle

Im Falle, dass Daten des elektronischen Website-Formulars über eine standardisierte Schnittstelle an ein Fachverfahren übertragen werden, sollten das elektronische Website-Formular und das Fachverfahren über eine sichere Verbindung miteinander kommunizieren können (z. B. SSL).

Die deutschlandweite Standardisierung einer solchen Schnittstelle nach dem Beispiel von XPersonenstandsregister sollte in Erwägung gezogen werden.

5.1.5 Anfragebearbeitung

Die Anfragebearbeitung ist abhängig vom Anfrageprozess und den technischen Rahmenbedingungen.

Auch die Online-Urkundenbeantragung erfordert die Prüfung sowie die Beurkundung eines Standesbeamten, so dass eine vollständig automatisierte Beurkundung in den dargestellten Umsetzungsvarianten vorerst nicht betrachtet wird.

Grundsätzlich kann die Bearbeitung von Anträgen im manuellen oder elektronisch-automatisierten Verfahren erfolgen.

Bei dem Erhalt der Daten per Post oder E-Mail ist davon auszugehen, dass eine automatische Datenübernahme und Weiterverarbeitung in den Fachverfahren nicht möglich ist. Strukturierte Daten, die über eine standardisierte Schnittstelle an die Fachverfahren übertragen werden, können jedoch eine automatische oder halb-automatische Datenübernahme und Weiterverarbeitung innerhalb der Fachverfahren ermöglichen. Je nach technischer Ausgestaltung und Bearbeitungsprozess im Standesamt könnten die fachlichen Prüfungen der Anliegen und Beurkundungen elektronisch unterstützt erfolgen, jedoch nicht automatisiert.

5.1.6 Urkundenversand

Der Urkundenversand ist abhängig von den technischen Infrastrukturen der Standesämter, den Empfangsmöglichkeiten der Antragsteller und dem Zweck der Beurkundung. Als mögliche Verfahren wurde der Versand der Antworten per Post, per De-Mail oder die Beantwortung der Anfrage innerhalb eines Verwaltungsportals identifiziert.

Es ist zu berücksichtigen, dass nach aktueller Rechtslage nur handschriftlich unterzeichnete Urkunden durch Behörden oder Unternehmen akzeptiert werden.

5.1.6.1 Postversand

Der Urkundenversand per Post ist gängige Praxis und wird auch weiterhin als Versandweg gesehen.

5.1.6.2 De-Mail-Versand

De-Mail wird das verbindliche und vertrauliche Versenden von Dokumenten und Nachrichten, insbesondere bei Kommunikationsprozessen zwischen Bürgern und Behörden, über das Internet ermöglichen. Die Identität der Kommunikationspartner sowie die Zustellung der De-Mails können hierbei nachgewiesen werden.

Der Urkundenversand per De-Mail wird als eine zusätzliche Lösung neben dem Postversand gesehen. Voraussetzung hierfür ist, dass sowohl das Standesamt als auch der Antragssteller im Besitz einer De-Mail-Adresse sind und der Antragssteller seine De-Mail-Adresse im Rahmen des Beantragungsverfahrens angibt.

5.1.6.3 Beantwortung im Portal

Die Beantwortung von Online-Registerrückmeldung oder Online-Urkundenbeantragung innerhalb einer Portalanwendung ist abhängig von der Art der Anfrage. Nach aktuellem Stand bedürfen Registerrückmeldungen, die gegenüber Dritten verwendet werden sollen, stets der Unterschrift des Standesbeamten. Eine automatisierte Nutzung des Portals ist rechtlich nicht möglich.

5.2 Föderatives Informationsmanagement (Content-Syndication)

Alle Umsetzungsvarianten können auf kommunaler Ebene oder gebündelt auf Landes- oder Bundesebene umgesetzt werden, z. B. unter Nutzung von Content-Syndication-Verfahren⁸.

Im Rahmen von Content-Syndication-Verfahren werden unterschiedliche Portalangebote (Informationen, Formulare, Schnittstellen sowie ePayment- oder Authentifizierungsverfahren) an zentraler Stelle über RSS-Feeds oder gesicherte Schnittstellen zur Integration in dezentrale Verwaltungsportale bereitgestellt. Zusätzlich können diese Technologien z. B. auch für ein zentrales Bundesportal verwendet werden.

Bereits heute werden solche Technologien im Rahmen von Service-BW (Baden-Württemberg) oder von der Landesregierung von Sachsen-Anhalt eingesetzt. Ein Teilprojekt des Deutschland-Online Vorhabens „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ befasste sich mit dem Thema unter dem Titel Föderatives Informationsmanagement. Das Teilprojekt wird heute in der Geschäfts- und Koordinierungsstelle LeiKa / BFD beim Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt fortgeführt⁹.

5.2.1 Bereitstellung der Informationsangebote

Die Informationsangebote können an zentraler Stelle entwickelt oder zusammengeführt werden. Zusammenführung bedeutet, dass Daten aus unterschiedlichen Quellen (i. d. R. Verwaltungsportalen) abgerufen und an einer anderen Stelle, z. B. einem anderen Portal, gebündelt werden.

Sowohl die zentral entwickelten wie auch die zentral zusammengeführten Informationen werden in gebündelter Form für die Verwaltungsportale auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene zum Abruf zur Verfügung

⁸ Unter Content-Syndication wird der Austausch oder die Mehrfachverwendung medialer Inhalte verstanden.

⁹ Siehe <http://www.gk-leika.de/>

gestellt. Um dem grafischen Erscheinungsbild der Zielportale zu entsprechen, kann die Darstellung der Navigation, der Hintergründe und der Texte an die Anforderungen der Zielportale angepasst werden. Eine Angabe der Datenquelle sollte allen Texten elektronisch hinzugefügt werden, um die Urheberschaft der Angebote kenntlich zu machen.

5.2.2 Bereitstellung von eingabebereiten PDF-Formularen

Über das Content-Syndication-Verfahren können eingabebereite PDF-Formulare mit standardisierten Eingabefeldern bereitgestellt werden. Um dem Erscheinungsbild der Zielportale zu entsprechen, können diese auf die individuellen Anforderungen der Standesämter zugeschnitten werden, z. B. indem die Einbindung von Wappen und Adressen über entsprechende Administrationsoberflächen möglich wird (Formular-Customizing).

5.2.3 Bereitstellung von elektronischen Website-Formularen

Über das Content-Syndication-Verfahren können elektronische Formulare mit standardisierten Website-Formularen bereitgestellt werden. Um dem Erscheinungsbild der Zielportale zu entsprechen, können diese auf die individuellen Anforderungen der Standesämter zugeschnitten werden, z. B. indem die grafische Oberfläche an den Style Guide des jeweiligen Standesamts angepasst werden kann.

5.2.4 Bereitstellung von standardisierten Schnittstellen

Es sollte eine standardisierte Schnittstelle entwickelt werden, die eine Übermittlung der elektronischen Formulare bzw. der darin eingegebenen Daten an die Fachverfahren der zuständigen Standesämter ermöglicht.

5.3 Umsetzungsvarianten

Die Online-Beantragung der Registerauskunft und der Personenstandsurkunden kann in unterschiedlichen Verfahren mit jeweils unterschiedlichen technischen Reifegraden durchgeführt werden. Die folgende Darstellung beschreibt die vier wesentlichen Varianten mit unterschiedlichen Ausprägungen.

Alle dargestellten Umsetzungsvarianten lassen sich, je nach politischem Wunsch und technisch-organisatorischer Umsetzungsentscheidung, als

kommunale Lösung oder als Landes- oder als Bundeslösung realisieren. Wichtige Voraussetzung hierfür sind gemeinsame Standards.

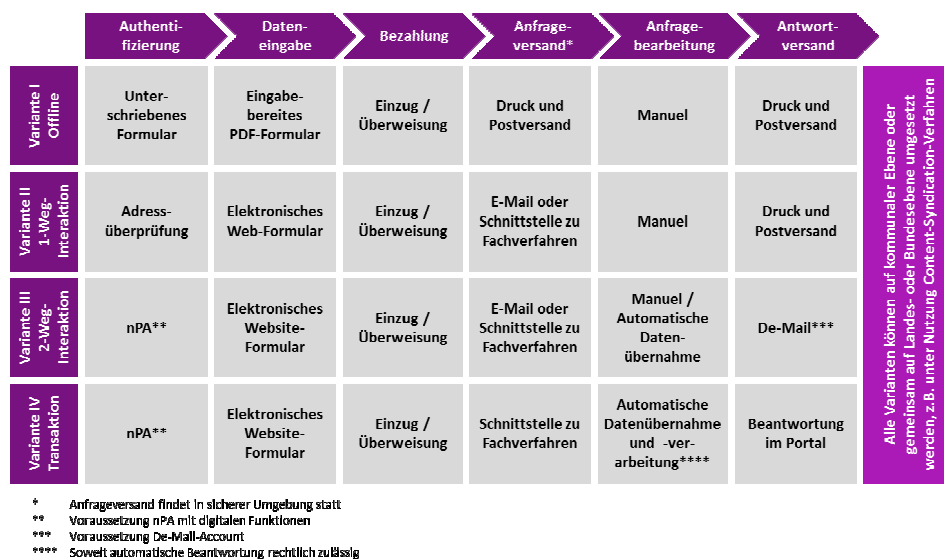


Abbildung 4 – Umsetzungsvarianten

Die Darstellung der Varianten beschreibt die wesentlichen Prozessschritte, die Umsetzungs- und die Einsatzmöglichkeit von Content-Syndication-Verfahren für einen überregionalen Angebotsverbund.

Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Umsetzungsvarianten ergibt sich aus der technischen Ausgereiftheit (Reifegrad) der Umsetzungsvarianten. Hierbei kann zwischen einfachen Formulardownloads (Variante I) sowie einer Einweg-Interaktion (Variante II), einer Zweiweg-Interaktion (Variante III) oder einem Transaktionsprozess mit den Standesämtern (Variante IV) unterschieden werden. Im Folgenden werden die Umsetzungsvarianten näher beschrieben:

5.3.1 Variante I – Downloads

In der Variante I – Downloads werden eingabebereite PDF-Formulare auf den Verwaltungsportalen der Standesämter angeboten. Die eingabebereiten PDF-Formulare können heruntergeladen und elektronisch ausgefüllt werden. Danach sind die ausgedruckten Formulare handschriftlich durch den Antragssteller zu unterzeichnen und per Post an die Standesämter zu versenden. Die angefragten Ergebnisse werden geprüft, manuell durch den Standesbeamten bearbeitet und per Post zurück an den Antragssteller gesendet. Die Bezahlung der erforderlichen Gebühren erfolgt, je nach Präferenz des Standesamtes, während des

Beantragungsprozesses oder nach dem Erhalt der Urkunde bzw. der Registerrückmeldung.

Bewertung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Verhältnismäßig einfach und kostengünstig umzusetzen. • I. d. R. sind keine neuen IT-Infrastrukturen / Verwaltungsportale erforderlich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es werden keine wesentlichen Effizienzgewinne erzielt. • Es entstehen Kosten bei der Entwicklung eines neuen Web-Formulars. • Daten werden nicht digital übermittelt. Hierdurch wird ggf. eine manuelle Datennachbearbeitung im Standesamt erforderlich. Das ist davon abhängig, ob die Registereinträge bereits in elektronischer Form vorliegen. • Rechnung wird per Post an Antragsteller übersendet und durch diesen online oder offline beglichen. • Die beantragten Dokumente werden ausschließlich in Papierform per Post an den Antragsteller übermittelt.

Tabelle 3 – Bewertung Variante I

5.3.2 Variante II – Einweg-Interaktion

In der Variante II – Einweg-Interaktion wird ein elektronisches Formular auf den Verwaltungsportalen der Standesämter angeboten. Die Eingabe wird elektronisch durchgeführt. Nach Dateneingabe und Authentifizierung über einen Adressabgleich mit den Daten des Melderegisters werden die Daten verschlüsselt an das Standesamt übertragen, wo eine manuelle Übernahme und Weiterverarbeitung der Daten stattfindet. Nach der Datenprüfung und manuellen Bearbeitung durch den Standesbeamten wird die Urkunde oder Registerrückmeldung per Post dem Antragsteller zugesandt. Die Bezahlung der erforderlichen Gebühren erfolgt, je nach Präferenz des Standesamtes, während des Beantragungsprozesses oder nach dem Erhalt der Urkunde bzw. der Registerrückmeldung.

Bewertung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Die Bearbeitungsaufwände auf Seite des Kunden sinken teilweise im Vergleich zur Variante I.• Je nach CMS- bzw. Portalsoftware sind Eingabeformulare und Dialoge durch die Programmier- und Konfigurationswerkzeuge der Software benutzerfreundlich und damit i. d. R. kostengünstig realisierbar.• I. d. R. sind keine neuen IT-Infrastrukturen / Verwaltungsportale erforderlich.• Die Übermittlung der Daten an das Standesamt erfolgt digital (strukturiert oder unstrukturiert).• Die Gebührenrechnung kann automatisch per E-Mail an den Antragsteller versendet werden.	<ul style="list-style-type: none">• Es werden nur geringe Effizienzgewinne erzielt.• Es entstehen Kosten bei der Entwicklung eines elektronischen Web-Formulars und ggf. einer Schnittstelle zu den Backend-Systemen.• Es entstehen ggf. Kosten für das Verschlüsselungsverfahren.• Bei einer unstrukturierten Datenübermittlung (z.B. per E-Mail) müssen die Daten manuell in die Backend-Systeme des Standesamtes übertragen werden.• Die beantragten Dokumente werden ausschließlich in Papierform per Post an den Antragsteller übermittelt.

Tabelle 4 – Bewertung Variante II

5.3.3 Variante III – Zweiweg-Interaktion

In der Variante III – Zweiweg-Interaktion wird ein elektronisches Website-Formular auf den Verwaltungsportalen der Standesämter angeboten. Die Eingabe wird unter Nutzung des neuen Personalausweises durchgeführt, sodass eine Authentifizierung vor dem Versand der eingegebenen Daten an das Standesamt möglich wird. Nach Dateneingabe und Authentifizierung werden die Daten verschlüsselt an das Standesamt übertragen, wo eine manuelle oder elektronische Übernahme und Weiterverarbeitung der Daten stattfindet. Nach der Datenprüfung und manuellen oder elektronisch-automatisierten Bearbeitung durch den Standesbeamten werden die Urkunden oder die Registerauskunft per Briefpost an den Antragsteller versandt werden. Ein elektronischer Versand, z. B. per De-Mail, ist derzeit noch nicht zulässig. Die Bezahlung der erforderlichen Gebühren erfolgt, je nach Präferenz des Standesamtes, während des Beantragungsprozesses oder nach dem Erhalt der Urkunde bzw. der Registerauskunft.

Bewertung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Bearbeitungsaufwände sinken und Bearbeitungsprozesse werden beschleunigt zum Vorteil aller Beteiligten.• Die Übermittlung der Daten erfolgt digital und strukturiert und kann direkt in die Backend-Systeme übertragen werden.• Die Authentifizierung des Antragstellers erfolgt über den neuen Personalausweis als anerkannte Methode.• Die Gebührenrechnung kann automatisch per E-Mail an den Antragsteller versendet werden.• Die beantragten Dokumente können zukünftig – sofern dies dann rechtlich zulässig ist - via De-Mail und/oder in Papierform per Post an den Antragsteller übermittelt werden.• Die Zeitersparnis für den Kunden könnte sich zukünftig, insbesondere unter Verwendung von De-Mail, erheblich ggü. dem klassischen Postversand auswirken.	<ul style="list-style-type: none">• Es entstehen Kosten bei der Entwicklung eines elektronischen Web-Formulars, einer Schnittstelle zu den Backend-Systemen, ggf. für die Verschlüsselung sowie bei der Integration einer nPA-Infrastruktur.• Voraussetzung für den Versand von De-Mails ist eine De-Mail-Adresse bzw. -Infrastruktur bei Antragsteller und Standesamt.• Ein zusätzlicher Papierversand wird sich vorerst nicht vermeiden lassen, solange das Papierdokument als primäre Nachweisform verlangt wird.

Tabelle 5 – Bewertung Variante III

5.3.4 Variante IV – Transaktion

In der Variante IV – Transaktion wird ein elektronisches Website-Formular auf den Verwaltungsportalen der Standesämter angeboten. Die Eingabe wird unter Nutzung des neuen Personalausweises durchgeführt, sodass eine Authentifizierung vor dem Versand der eingegebenen Daten möglich wird. Aufgrund der rechtlichen Grundlagen wird dort eine manuelle oder elektronische Bearbeitung durch einen Standesbeamten erforderlich. Eine automatisierte Nutzung des Portals ist rechtlich nicht möglich. Nach der manuellen oder elektronisch-automatisierten Bearbeitung werden die Ergebnisdokumente dem Antragsteller im Verwaltungsportal bereitgestellt. Die Bezahlung der erforderlichen Gebühren erfolgt, je nach Präferenz des Standesamtes, während des Beantragungsprozesses oder nach dem Erhalt der Urkunde bzw. der Registerauskunft.

Bewertung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Bearbeitungsaufwände sinken und Bearbeitungsprozesse werden beschleunigt zum Vorteil aller Beteiligten.• Die Übermittlung der Daten erfolgt digital und strukturiert und kann direkt in die Backend-Systeme übertragen werden.• Die Authentifizierung des Antragstellers erfolgt über den neuen Personalausweis als anerkannte Methode.• Die Gebührenrechnung kann automatisch per E-Mail an den Antragsteller versendet oder im Portal bereitgestellt werden.• Die beantragten Dokumente können im Portal bereitgestellt und/oder per Post an den Antragsteller übermittelt werden.• Die Zeitersparnis für den Kunden könnte zukünftig – unterstellt die Rechtslage ist angepasst worden – erheblich verbessert ggü. dem klassischen Postversand.• Der gesamte Prozess kann medienbruchfrei abgewickelt werden.	<ul style="list-style-type: none">• Es entstehen Kosten bei Ausbau oder Relaunch der CMS- oder Portalsoftware, der Entwicklung einer Schnittstelle zu den Backend-Systemen, ggf. für die Verschlüsselung sowie bei der Integration einer nPA-Infrastruktur.• Ein zusätzlicher Papierversand wird sich vorerst nicht vermeiden lassen, solange das Papierdokument als primäre Nachweisform verlangt wird.

Tabelle 6 – Bewertung Variante IV

5.4 Kostenschätzung Umsetzungsvarianten

Im Folgenden werden die Kosten für die technischen Systeme auf Basis von Erfahrungs- und Vergleichswerten geschätzt. Die Kostenschätzungen beziehen sich auf die vier Umsetzungsvarianten. Eine Konkretisierung der Kostenschätzungen kann erst nach einer vertieften Planung der Varianten und einer Überprüfung der Rahmenbedingungen innerhalb der Behörden durchgeführt werden.

5.4.1 Kosten

In der Kostenschätzung wird davon ausgegangen, dass bereits eingerichtete Internetserver inklusive sicherer Anbindungen an E-Mail-

oder Backend-Systeme vorhanden sind und in den Varianten I, II und III auf bestehende Portal-Infrastrukturen aufgesetzt werden kann.

Laufende Kosten für die Nutzung von De-Mails werden nicht betrachtet, da diese in starker Abhängigkeit zum Antragsaufkommen in den Standesämtern stehen. Die jährlichen Kosten für einen nPA-eID-Server liegen bei ca. 7.000 EUR.

Wesentliche Positionen der Kostenschätzung sind: die Konzeption, die Formularentwicklung und -implementierung, die Integration von nPA-eID-Server, De-Mail-Gateway und ePayment-System sowie Design, Aufbau und Integration neuer Portalsoftware und Suchmaschinenoptimierung:

	Variante I	Variante II	Variante III	Variante IV
Investitionen				
Konzeption	2.000,00	2.000,00	5.000,00	10.000,00
Formularentwicklung & implementierung (sowohl PDF, als auch elektronisch)	1.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Integration von nPA-eID-Server	0,00	0,00	20.000,00	20.000,00
Integration De-Mail-Gateway	0,00	0,00	20.000,00	20.000,00
Integration Payment-System	0,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Entwicklung von	0,00	0,00	10.000,00	10.000,00
Design, Aufbau und Integration neuer Portal-Software inklusive Userverwaltung	0,00	0,00	0,00	50.000,00
Suchmaschinenoptimierung	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Investitionssumme	5.000,00	7.000,00	60.000,00	115.000,00

Tabelle 7 – Kostenschätzung, Angaben in Euro

Die Kosten für jede Variante entstehen natürlich pro behördlicher Instanz. Wenn also jedes Standesamt die Variante I umsetzen würde, entstehen die Kosten multipliziert mit der Anzahl der Standesämter. Die Varianten III und IV wären am besten umzusetzen über einen Verantwortlichen auf Ebene des Bundes oder eines Landes für alle Länder. So würde z. B. der Aufbau der neuen Portal-Software nur einmal notwendig sein.

Zu beachten ist, dass der Aufwand für die Konzeption in Abhängigkeit zum Umfang der Lösung steht und sich mit der Komplexität der Lösung erhöht. Für die Integration des nPA-eID-Servers wird mit einem Aufwand von ca. 10-20 Personentagen kalkuliert. Ähnliches gilt für die Integration eines De-Mail-Gateways, wobei davon auszugehen ist, dass beide Anwendungen auch im Gesamtkontext der Behörden angesiedelt und die entstehenden Kosten entsprechend umgeschichtet werden können.

Für die Integration von ePayment-Systemen wird lediglich mit einem Anpassungsaufwand von ca. 1-2 Personentagen kalkuliert, da die

angebotenen Services und deren Design verhältnismäßig einfach in ein Rahmendesign über Stylesheets¹⁰ eingepasst werden können. Ein zusätzlicher Aufwand kann bei der Entwicklung einer Schnittstelle zu Fachverfahren entstehen, wenn diese entsprechende Schnittstellendefinitionen anbieten. Bereits heute wird durch den Verlag für Standesamtswesen ein Portalmodul angeboten, welches eine sichere Anbindung an die Backend-Systeme der Standesämter gewährleistet.

Die wesentlichen Kosten entstehen im Rahmen einer Portalentwicklung, die Informationen, Beantragungsprozesse und SSO-Lösungen beinhaltet.

Es zeigt sich, dass mit der Einführung neuer Technologien wie neuer Personalausweis, De-Mail oder Portalsoftware wesentliche Kostensprünge auszumachen sind. Dafür wird aber die Servicequalität wesentlich erhöht und der Anforderungen an die Bereitstellung innovativer, effizienter und effektiver Online-Dienste in besonderer Weise Rechnung getragen.

5.4.2 Finanzierung

Die Finanzierung von Ausbau und Relaunch der Standesamtsportale erfolgt durch die jeweils zuständigen Behörden. Eine Reduzierung der Kosten kann durch die gemeinsame Nutzung von IT-Komponenten (nPA-eID-Server, De-Mail-Gateway, ePayment-System), zum Beispiel im Rahmen einer kommunalen oder einer Standesamtskooperation, erzielt werden.

Ggf. sind für die Standardisierung der Formulardaten und die Definitionen der Portalanforderungen übergreifende Projekte durchführbar.

¹⁰ Ein Stylesheet ist am ehesten mit einer Formatvorlage zu vergleichen. Grundidee hierbei ist die Trennung von Information (Daten) und Darstellung.

6 Perspektive für Online-Dienste

Die beschriebenen Umsetzungsvarianten sorgen für die Reduzierung von verwaltungsinternen Arbeitsaufwänden und beschleunigen den Bearbeitungsprozess innerhalb der Standesämter.

Das einfache Auffinden von Standesamtsangeboten im Internet sowie die übergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung von Standesämtern und weiteren Prozessbeteiligten unterstützen die genannten Lösungen nicht.

Im Folgenden werden Perspektiven zum Umgang mit den genannten Herausforderungen dargestellt. Die Lösungen umfassen ein Standesamtsportal für Bürger, ein Standesamtsintranet für Standesamtsbehörden sowie ein Standesamtsextranet für wesentliche Prozessbeteiligte wie Krankenhäuser und Bestatter.

6.1 Perspektivische Weiterentwicklung der dargestellten Varianten

Bei einer rein maschinenbezogenen Auskunftserteilung von Registerdaten würden die bisherigen, manuellen Prozesse der Prüfung und Beglaubigung durch Standesbeamte entfallen können. Die Anfrage wäre hierbei durch geeignete technisch abbildbare Regeln zunächst auf Zulässigkeit zu prüfen. Anschließend würde im ePR nach dem entsprechenden Datensatz gesucht, die Daten elektronisch aufbereitet und an den Anfragenden versandt werden. Derzeit bilden die Registerverfahren jedoch keine Fachlogik ab. Somit ist die Realisierung eines solchen Kommunikationsweges auf seine sicherheitsrelevante und perspektivisch gewollte Umsetzung zu überprüfen.

6.2 Standesamtsportal

6.2.1 Ausgangslage

Für Bürgerinnen und Bürger, die sich in Deutschland über die für eine Eheschließung notwendigen Dokumente informieren möchten, stellt sich die elektronische Landschaft im höchsten Grade heterogen dar. So können zwar Informationen über die Verwaltungsportale der Standesämter auf kommunaler oder Landesebene abgerufen werden, Qualität und Umfang der angebotenen Informationen und Internetdienstleistungen schwanken jedoch stark. Üblicherweise muss der Bürger Suchmaschinen nutzen oder sich durch heterogene Portallandschaften bewegen, um sein gewünschtes

Ergebnis zu erreichen - sofern überhaupt vorhanden. Hinzu kommt, dass die Suchmaschinenoptimierung der Verwaltungsportale häufig einer Optimierung bedarf und dies zu schlechten Ergebnissen in Suchmaschinen führt. Ein zentrales Standesamtsportal könnte dies ändern, indem die wesentlichen Informationen und Services gebündelt angeboten und für Suchmaschinen und Bürgerinnen und Bürgern optimiert werden.

6.2.2 Lösungsskizze

Um Bürgerinnen und Bürgern ihren Weg zum Standesamt im Internet zu vereinfachen und wesentliche Informations- und Kommunikationsangebote der Standesämter unter einem zentralen Standesamtsportal zu bündeln, stellt die Entwicklung eines gemeinsamen Standesamtsportals in Deutschland eine wesentliche Lösung dar. Über ein Standesamtsportal können Bürgerinnen und Bürgern alle erforderlichen Informationen zum Personenstandswesen und ihre zuständigen Standesämter erhalten, E-Mail-Anfragen stellen und wichtige Interaktionsprozesse, wie z. B. Online-Registerrückfragen, Online-Urkundenbeantragungen oder die Vereinbarung eines Eheschließungstermins durchführen.

Der zentral verfügbare Informationsbestand kann durch Informationsprovider und Content-Syndication-Verfahren aufgebaut und betrieben werden.

Die durch den Bürger zentral eingegebenen Informationen (E-Mail-Anfragen) werden automatisch an die zuständigen Standesämter weitergeleitet. Die Identifikation des zuständigen Standesamtes erfolgt über die Auswahl des Ortes oder die Eingabe einer Postleitzahl.

Das Verfahren zur Erteilung von Online-Registerrückfragen oder zur Online-Urkundenbeantragungen erfolgt, je nach Urkundenform (Papier oder elektronisch), in einem vergleichbaren Verfahren, solange ein zuständiger Standesbeamter entsprechende Urkunden ausstellt.

Sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine automatische Online-Registerrückfrage oder Online-Urkundenbeantragung entstehen und entsprechende Infrastrukturen aufgebaut werden, so könnte ein Standesamtsportal (unter Berücksichtigung aller sicherheitstechnischen Maßgaben) direkt an die Register bzw. an einen Registerindex angebunden werden.

Zu berücksichtigen ist, dass hierfür eine eindeutige Identifizierung des Antragstellers über das Internet erforderlich ist, und dass die vorgehaltenen Personenstandsdaten semantisch vernetzt werden müssen, um familiäre Beziehungen zwischen Personen bzw. Personenstandsdaten automatisch ermitteln zu können. Anzumerken ist in diesem

Zusammenhang auch, dass eine Suchfunktion für die Bürger keinen Sinn macht, da diese – nach entsprechenden rechtlichen Anpassungen – nur sehr begrenzt möglich wäre.

6.2.3 Bewertung

Vorteile	Herausforderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Single-Point-of-Contact - der Bürger benötigt für die Zukunft nur noch eine Internetadresse, um alle nötigen Informationen zu erhalten • Kostenreduktion von Pflege- und Vermarktungsaufwänden in den Standesämtern • Vermeidung von Informationsredundanzen - Länder, Städte und Gemeinden müssen keine redundanten Daten auf ihren Internetseiten vorhalten • Aufbau einheitlicher Online-Urkundenbestellungen • Nutzung einheitlicher Payment-Verfahren • Ggf. Bündelung von Marketing-Maßnahmen zur Bekanntmachung der Plattform im Internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer zentralen Standesamtsplattform inklusive aller erforderlichen Funktionen - elektronische Web-Formulare, Schnittstellen, nPA-Funktionalitäten, ggf. SSO. • Aufbau eines Föderativen Informationsmanagements • Entwicklung eines Betriebskonzeptes und Aufbau einer zuständigen Betriebseinheit/Geschäftsstelle • Entwicklung einheitlicher Online-Urkundenstandards und ggf. Gebühren

Tabelle 8 – Bewertung Standesamtsportal für Bürger

6.3 Standesamtsintranet

6.3.1 Ausgangslage

Die Standesbeamten arbeiten derzeit mit einer Vielzahl von IT-Systemen und Informationsquellen, die es zu bedienen und erschließen gilt. Zu erwarten ist, dass mit der fortschreitenden Ausweitung elektronischer Kommunikations- und Informationsservices der administrative Aufwand in diesen Bereichen weiter steigt.

Die übergreifenden Recherchemöglichkeiten und Kommunikationsprozesse zwischen den deutschen Standesämtern sind noch nicht ausreichend erschlossen. Bisher bestehen noch keine Möglichkeiten zur übergreifenden Personensuche oder Online-Urkundenbeantragung zwischen Standesämtern in Deutschland.

Um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen und einen autorisierten und übergreifenden Zugriff auf erforderliche Informationen und Personenstandsdaten zu erhalten, wurde folgende Lösungsskizze erarbeitet:

6.3.2 Lösungsskizze

Ein zentrales Standesamtsintranet kann den Informationsfluss standesamtsübergreifend verbessern und Bearbeitungsprozesse zwischen Standesämtern beschleunigen. Voraussetzung hierfür sind die folgenden Funktionen:

- ein Berechtigungssystem zur Vergabe von Rollen und Rechten,
- ein Authentifizierungssystem (ggfs. in der Form des Single-Sign-On),
- registerübergreifender Suchindex,
- Bestellformulare für Urkunden,
- Content- und Dokumenten-Managementfunktionen sowie
- ggf. Web 2.0-Funktionen.

Das Berechtigungssystem bildet die Grundlage für die Zugriffsrechte im System und der damit verbundenen Rollen und Rechte. Das Authentifizierungssystem sollte als Single-Sign-On-Verfahren konzipiert werden und dazu dienen, die Standesbeamten und Mitarbeiter des Standesamtes im Rahmen der Systemanmeldung ausreichend zu authentifizieren.

Der Aufbau eines registerübergreifenden Suchindex bildet neben einer elektronischen Urkundenbestellung zwischen den Standesämtern die Kernfunktion eines Standesamtsintranets und soll die gezielte Ermittlung von Personenstandsdaten unterstützen.

Neben den genannten Funktionen sollen auch Content-Management-Funktionalitäten in das System integriert werden, um eine standesamtsübergreifende Kommunikation innerhalb des Intranets zu ermöglichen und Informationen zentral zu verteilen.

Zum Ausbau der weiteren Kommunikationsfähigkeit des Standesamtsintranet können zusätzliche Dokumentenmanagement-Angebote, z. B. zur Bereitstellung von Urteilen und internen Rundschreiben, und Web 2.0-Funktionen, wie z. B. Nachrichtendienste, Chats und Mitarbeiter-Seiten, in das Standesamtsintranet integriert werden. Vergleichbar ist eine solche Lösung mit der Sozialen-Netzwerk-Plattform des Auswärtigen Amtes (www.commio.de).

Die beschriebenen Funktionen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Kommunikations- und Prozessoptimierung innerhalb der deutschen Standesamtslandschaft.

6.3.3 Bewertung

Vorteile	Herausforderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweiter Single-Point-of-Contact für die Mitarbeiter der Standesämter und Aufsichtsbehörden • Abbau von Medienbrüchen und Verringerung von E-Mail-Aufkommen • Zentraler registerübergreifender Suchindex für Personendaten • Zentrale Möglichkeit zur Standesamtsübergreifenden Online-Urkundenbeantragung • Zentrales Wissensmanagement durch Dokumentenmanagementsystem und Web 2.0-Funktionen • Technische Grundlage für ein zentrales Fachverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer zentralen Intranetplattform inklusive aller erforderlichen Funktionen – Authentifizierungsfunktionen, elektronische Web-Formulare, Suchindex, DMS und Web 2.0 • Entwicklung eines Betriebskonzeptes und Aufbau einer zuständigen Betriebseinheit/Geschäftsstelle

Tabelle 9 – Bewertung Standesamtsintranet

6.4 Standesamtsextranet

6.4.1 Ausgangslage

Krankenhäuser und weitere Einrichtungen, in denen Geburtshilfe geleistet wird, sind verpflichtet, die Geburten nach § 18 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 20 PStG schriftlich anzuzeigen. Ebenso müssen Krankenhäuser, Altenheime aber auch Bestattungsunternehmen Sterbefälle nach § 30 Abs. 1, § 29 Abs. 2 i.V.m. § 20 PStG schriftlich anzeigen. Dies erfolgt derzeit hauptsächlich schriftlich per Post. Jede Einrichtung verwendet zudem unterschiedliche Formulare. Eine Vereinheitlichung der Formulare und die Möglichkeit der elektronischen Versendung sind wünschenswert.

6.4.2 Lösungsskizze

Ein zentrales Standesamtsextranet kann den Informationsfluss zwischen Standesämtern und Dritten, wie z. B. Krankenhäusern und Bestattern verbessern und Bearbeitungsprozesse beschleunigen. Voraussetzung hierfür sind vergleichbare Funktionen wie bei einem Standesamtsintranet:

- ein Berechtigungssystem zur Vergabe von Rollen und Rechten,

- ein Authentifizierungssystem,
- Single-Sign-On,
- Eingabeformulare für schriftliche Anzeigen sowie
- Content-Management-Funktionen.

Das Berechtigungssystem würde, wie auch beim Standesamtsintranet, die Grundlage für die Zugriffsrechte im System und der damit verbundenen Rollen und Rechte bilden. Das Authentifizierungssystem sollte auch hier als Single-Sign-On-Verfahren konzipiert werden und dazu dienen, die Mitarbeiter von Krankenhäusern, Bestattern und weiteren Prozessbeteiligten im Rahmen der Systemanmeldung ausreichend zu authentifizieren.

Wesentliches Element des Standesamtsextranets bilden die Eingabeformulare für schriftliche Anzeigen, die eine Anzeige von Geburten und Todesfällen durch die Prozessbeteiligten über das Internet ermöglichen. Durch die elektronische und strukturierte Eingabe der Daten können Fehleingaben und Bearbeitungsprozesse in den Standesämtern beschleunigt werden.

Neben den genannten Funktionen sollten auch Content-Management-Funktionalitäten in das System integriert werden, um eine prozessübergreifende Kommunikation innerhalb des Standesamtsextranets zu ermöglichen.

Die beschriebenen Funktionen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Kommunikations- und Prozessoptimierung zwischen Standesämtern, Krankenhäusern, Bestattern und weiteren Prozessbeteiligten.

6.4.3 Bewertung

Vorteile	Herausforderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweiter Single-Point-of-Contact für Beteiligte am Personenstandsprozess • Zentrale Möglichkeit zur Online-Erfassung schriftlicher Anzeigen • Zentrale Informationsplattform 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer zentralen Intranetplattform inklusive aller erforderlichen Funktionen – Authentifizierungsfunktionen, elektronische Web-Formulare und Suchindex • Entwicklung eines Betriebskonzeptes und Pflege

Tabelle 10 – Bewertung Standesamtsextranet

6.5 Lösungskombination

Grundsätzlich ist eine Kombination von Standesamtsportal, -intranet und -extranet möglich. Zu prüfen ist an dieser Stelle, welche Elemente für welche Anwendung wie genutzt werden können und in welchen Netzen

(Internet, NdB oder VPN-Lösungen) welche Komponenten der IT-Lösungen angesiedelt werden. Die folgende Darstellung zeigt die wesentlichen Bausteine in einer Übersicht.

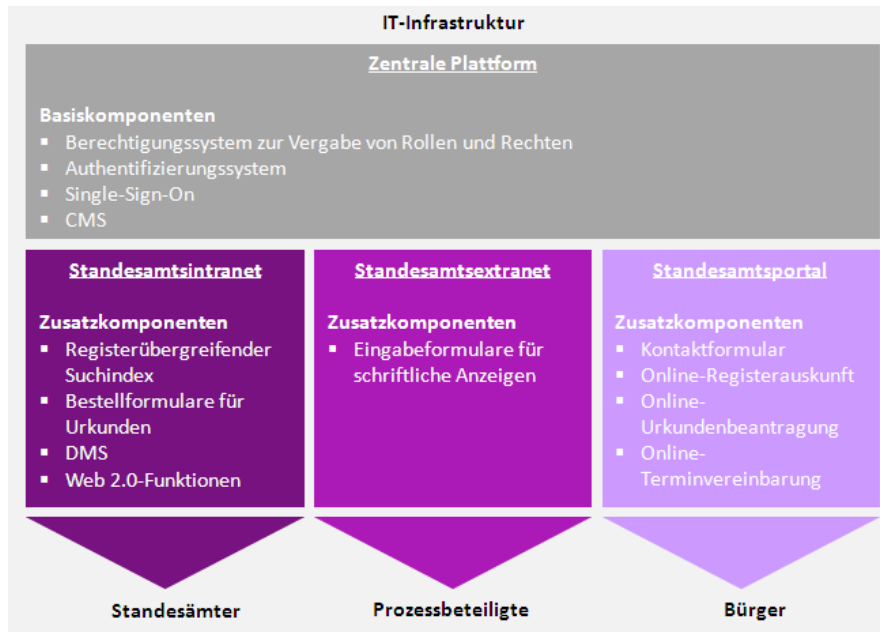


Abbildung 5 – Lösungskombination

Wie die Grafik zeigt, können die Basiskomponenten, die in allen Systemen erforderlich sind in einer zentralen Plattform angesiedelt werden. Hierzu gehören das Berechtigungs- und Authentifizierungssystem, Single-Sign-On und Content-Management-System (CMS).

Die Zusatzkomponenten werden in den jeweiligen Lösungen angesiedelt. Die Lösung zum Standesamtsintranet enthält einen registerübergreifenden Suchindex und Bestellformulare für Urkunden sowie DMS und Web 2.0-Funktionen. Das Standesamtsextranet enthält die Eingabeformulare für schriftliche Anzeigen und das Standesamtsportal enthält ein allgemeines Kontaktformular sowie die Komponenten Online-Registerrückmeldung, Online-Urkundenbestellung und Online-Terminvereinbarungen.

Die Umsetzung der Lösungen kann schrittweise erfolgen.

7 Anhang

Zur Erstellung dieses Konzeptes wurden Interviews mit Experten des Personenstandswesens durchgeführt. Folgende Gespräche dienen als Grundlage und Gedankenaufbau für dieses Konzept:

- Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Abt. Personenstands- und Einwohnerwesen, Interview vom 06.09.2010
- Standesamt Dortmund, Interview vom 09.09.2010
- Bundesministerium des Innern, Interview vom 10.09.2010
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Interview vom 10.09.2010
- Standesamt Dortmund, Interview vom 10.01.2011
- Bundesverband der Standesbeamten, Interview vom 19.01.2011