

**Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat**

**Platz der Republik 1
10117 Berlin**

Prof. Dr. Isabell Peters
Telefon: 0511 1609-2478
Fax: 0511 15537
isabell.peters@nsi-hsvn.de

Datum: 23.09.2022

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 26. September 2022
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Dritten Gesetzes zur Änderung
personenstandsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 20/2294)**

Zu dem Gesetzesentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

ZUSAMMENFASSUNG:

- I. Der Gesetzesentwurf schafft die Grundlagen, um personenstandsrechtliche Verwaltungsverfahren digital auszugestalten.
- II. Bei der Nacherfassung papiergebundener Einträge in die Personenstandsregister sollten die Daten in einer Qualität aufgenommen werden, die eine Anwendung von Technologien wie Intelligent Process Automation (IPA) ermöglicht, um Automatisierungspotentiale in Verwaltungsprozessen heben zu können.
- III. Die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer über Verwaltungsportale sollte überdacht und auf andere Weise, bevorzugt mittels am Markt verbreiteter Lösungen vollzogen werden.
- IV. Die gewählte Lösung schöpft technologische und organisatorische Potentiale nicht aus. Personenstandsregister könnten vielmehr Blockchain-basiert organisiert werden, um somit Datensouveränität und Datensicherheit zu garantieren.

IM EINZELNEN:

I. Der Gesetzesentwurf schafft die Grundlagen, um personenstandsrechtliche Verwaltungsverfahren digital auszugestalten.

Die Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften dient dem Grundsatz der einmaligen Erfassung (once-only) von Daten bei öffentlichen Stellen und damit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Hiernach sind bis zum 31. Dezember 2022 auch Verwaltungsleistungen des Personenstandsrechts elektronisch anzubieten. Insbesondere sollen Bürger und Unternehmen dieselben Daten der Verwaltung nur einmal vorlegen müssen und öffentliche Stellen die Daten bei den Standesämtern abrufen können.

Kontakt

info@nsi-hsvn.de
www.nsi-hsvn.de
Telefon 0511 1609-0

Hannover

Wielandstraße 8
30169 Hannover
Fax: 0511 15537

Braunschweig

Wendenstraße 69
38100 Braunschweig
Fax: 0511 1609-5310

Oldenburg

Rosenstraße 14 – 16
26122 Oldenburg
Fax: 0511 1609-6098

Bankverbindung

Deutsche Bank Hannover
IBAN: DE35 2507 0024 0201 5733 00
BIC (SWIFT): DEUTDE33HAN
St.-Nr. 25/207/44515

Das OZG sieht vor, dass die Verwaltungsleistungen des Personenstandsrechts¹ für Bürger elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden. Bürgerinnen und Bürger sollen so elektronisch mit dem Standesamt kommunizieren können und von der Pflicht zur Vorlage von Nachweisen bei der Geburts- und Sterbeanzeige, Anmeldung der Eheschließung, Ausstellung eines Ehefähigkeitszeugnisses sowie Ausstellung einer Personenstandsurkunde befreit werden. Derartige Nachweise werden laut dem Gesetzesentwurf automatisiert aus den Personenstandsregistern der Standesämter abgerufen. Für einen automatisierten Abruf wird es in den Standesämtern erforderlich werden, papiergebundene Alteinträge in den elektronischen Personenstandsregistern nachzuerfassen. Identifizierung und Authentifizierung erfolgen gem. § 3 OZG über die Nutzerkonten im Portalverbund.

Der Gesetzesentwurf ist insgesamt geeignet, Bürokratielasten von Bürgern zu reduzieren und Voraussetzungen für die Umsetzung des once-only-Grundsatzes des OZG zu schaffen.

II. Bei der Nacherfassung papiergebundener Einträge in die Personenstandsregister sollten die Daten in einer entsprechenden Qualität erfasst werden, die eine Anwendung von Technologien wie Intelligent Process Automation (IPA) ermöglicht, um Automatisierungspotentiale in Verwaltungsprozessen heben zu können.

In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird ausgeführt, dass insbesondere in den Standesämtern ein hoher Erfüllungsaufwand bestehe. Dieser resultiere vor allem aus einer Nacherfassung von papiergebundenen Einträgen in den Personenstandsregistern.

Ich bewerte die Nacherfassung von papiergebundenen Einträgen in den Personenstandsregistern als notwendige Voraussetzung einer digitalen Verwaltung. Unabhängig von einer späteren Datennutzung und der konkreten Ausgestaltung von Datenübermittlungsverfahren sollten papiergebundene Einträge elektronisch erfasst werden. Mit einer qualitativ hohen Datenerfassung von Papierakten können Voraussetzungen für den Einsatz von Anwendungen wie IPA geschaffen werden, die eine Automatisierung von Verwaltungsprozessen ermöglichen. IPA setzt dabei auf Technologien wie Natural Language Processing (NLP), Machine Learning und Optical Character Recognition (OCR) und baut auf den Grundlagen von Robotic Process Automation (RPA) auf.² Bei der Erstellung der Digitalisate sollte darauf hingewirkt werden, dass diese zum einen Qualitätsstandards hinsichtlich Auflösung, Kontraste, Helligkeit und Fremdlichteinfall erfüllen und zum anderen kompatibel mit einer Verwendung in verschiedenen Archiv- und Dokumentenmanagementsystemen sind. Qualitativ gute Digitalisate bilden die Grundlage, um ihren Inhalt zu extrahieren und Textanalysen und Statistiken mithilfe von NLP zu erstellen. OCR identifiziert Muster innerhalb der Datensätze von Dokumententypen, die es ermöglichen, unbekannte Dokumente einem dieser Typen zuzuordnen. Dabei kann die Software jedes Merkmal klassifizieren, das etwa auch eine Person identifizieren kann.³ Die anschließende Prozessautomatisierung wird

¹ Personenstandsrechtliche Verfahren, bei denen eine Beurkundung der Willenserklärung der Betroffenen notwendig sind, wie Eheschließungen, namensrechtliche Erklärungen oder Vaterschaftsanerkennungen, sollen gem. des Gesetzesentwurfs nicht vollständig elektronisch abgewickelt werden können.

² Vgl. dazu Langmann, C., Turi, D. (2021). Von RPA zu IPA – Wie Software-Roboter intelligenter werden. In: Robotic Process Automation (RPA) - Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen. Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34680-5_4.

³ Vgl. dazu Ranjan, A., Behera, V.N.J., Reza, M. (2021). OCR Using Computer Vision and Machine Learning. In: Das, S., Das, S., Dey, N., Hassani, AE. (eds) Machine Learning Algorithms for Industrial Applications. Studies in Computational Intelligence, vol 907. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50641-4_6.

dann von IPA-tools gesteuert. Derartige Anwendungen stellen eine wesentliche Bedingung dar, um Verwaltungsvorgänge automatisieren zu können.

Die Umsetzung der im Personenstandsrecht neu einzuführenden Informationspflichten der Standesämter sollte von Beginn an auf eine weitgehende Automatisierung der Verfahren setzen und bei der Auswahl von Software auf Kriterien der Anschlussfähigkeit und Interkonnektivität setzen. Beschaffungsstellen sollten sich möglichst organisationsübergreifend zusammenschließen, um Kosten für Lizenzen, Customizing, Pflege und Wartung der Produkte niedrig zu halten.

III. Die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer über Verwaltungsportale sollte überdacht und auf andere Weise, bevorzugt mittels am Markt verbreiteter Lösungen vollzogen werden.

Der Gesetzesentwurf sieht eine Nutzung personenbezogener Verwaltungsverfahren über Online-Portale und Nutzerkonten vor, über die auch die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer erfolgt. Dabei werden keine gesonderten Zugänge geschaffen, sondern alle Verwaltungsleistungen einheitlich über einen Portalverbund angeboten (one stop-Prinzip des OZG).

Ich sehe in der Anbindung an vorhandene Portale eine sinnvolle Lösung zur Umsetzung des one stop-Prinzips. Lediglich der Zugang zu diesen Portalen ist bisher nicht nutzerfreundlich ausgestaltet. Den Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung für Verwaltungsleistungen mit einem hohen Vertrauensniveau über eID, Aufenthaltstitel oder eIDAS fehlt es an einer entsprechenden Verbreitung und Akzeptanz. Hier wäre die Nutzung von Zugangslösungen zu empfehlen, die bereits in anderen Bereichen (eBanking, eCommerce) genutzt werden und einen hohen Verbreitungsgrad haben⁴.

IV. Die gewählte Lösung schöpft technologische und organisatorische Potentiale nicht aus. Personenstandsregister könnten vielmehr Blockchain-basiert organisiert werden, um Datensouveränität und Datensicherheit zu garantieren.

Der Gesetzesentwurf enthält Regelungen zur Datenspeicherung und zum Datenabruf in Personenstandsregistern der Standesämter und regelt Einzelheiten zu Signaturanforderungen sowie die Bedingungen für die Datenübermittlung und den Datenaustausch.

Die Regelungen erscheinen geeignet, um einen Datenaustausch zu gewährleisten. Allerdings lässt der Entwurf technologische Potentiale unberücksichtigt. Diese könnten etwa in folgendem Vorschlag bestehen, der die Aspekte Datensouveränität, Datensicherheit, Datenspeicherung und Datenaustausch priorisiert:

- a. **Datensouveränität und Datensicherheit:** Nutzerinnen und Nutzern erhalten die Hoheit über ihre personenbezogenen Daten übertragen, die dezentral in einer Blockchain gespeichert werden. Nutzer können sich in eine Datenbank einloggen, auf alle ihre Daten zugreifen und nachvollziehen, wer die eigenen Daten wann angesehen bzw. genutzt hat. Bürgerinnen und Bürger behalten dabei die volle Kontrolle über ihre Daten. Die Datensicherheit würde über eine (automatisierte) digitale Signierung und Verschlüsselung aller ausgehenden Daten gewährleistet.

⁴ Siehe dazu auch Peters, Isabell Peters (2021), GE elektronischer Identitätsnachweis - BT-Drucksache 19/28169 - Ausschussdrucksache 19(4)845, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-pa-innen-840956>.

- b. **Dezentrale Speicherung und Abwicklung des Datenaustauschs über eine Blockchain:** Die Dokumentation von Zugriffen wird über eine Blockchain sichergestellt. Andere Behörden können gespeicherte Informationen über eine Datenaustauschplattform anfragen. Damit entfallen Datenabrufe und entsprechende Bearbeitungsaufwände in Landesämtern, da es keiner zentralen Stelle wie eines Amtes mehr bedarf, die eine Anfrage zur Datenübermittlung abwickelt. Der Datenaustausch wird zwischen autorisierten Datenbanken organisiert, in denen streng geregelt ist, welche Nutzer welche Inhalte speichern können und auf welche sie zugreifen dürfen. Daten werden dabei nicht zentral, sondern dort gespeichert, wo sie entstehen.

Mit freundlichen Grüßen



Isabell Peters