

Eckpunkte für die Registermodernisierung

Bestehende Anforderungen, vorläufige Architekturskizze
sowie sich daraus ergebende Maßnahmen im Rahmen des IT-
Planungsratsprojekts Registermodernisierung

April 2020

Inhaltsverzeichnis

1. KONTEXT UND INHALTE DES DOKUMENTS.....	1
I. Kernbotschaften	1
II. Kontext der Registermodernisierung.....	6
III. Struktur dieses Dokuments.....	8
2. ZIELBILD UND ANWENDUNGSFÄLLE DER REGISTERMODERNISIERUNG	9
I. Beschreibung der drei relevanten Anwendungsfälle einer modernisierten Registerlandschaft.....	9
1. Anwendungsfall: digitale „Once-only“-Abwicklung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen	9
2. Anwendungsfall: registerbasierte Durchführung des Zensus (Registerzensus).....	10
3. Anwendungsfall: zwischenbehördlicher Datenaustausch und ggf. Anbindung weiterer Dritter	12
II. Bestehende Festlegungen zum Thema Registermodernisierung	13
3. ANFORDERUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN DER REGISTERMODERNISIERUNG	17
I. Anforderungen an die Registermodernisierung	17
a. Registerübergreifendes Identitäts- und Qualitätsmanagement	17
b. Einfacher Datenaustausch zwischen allen beteiligten Stellen	18
c. Verbesserte Datenhaltung in Registern und elektronisch geführten Datenbeständen	19
d. Maßnahmen zur Datensicherheit und Transparenz	19
II. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung.....	20
a. Fokus auf den Nutzen für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung	20
b. Inkrementelle Weiterentwicklung der Bestandsarchitektur	20
c. Zukunftssicherheit und Flexibilität für Anpassungen	21
d. Berücksichtigung europäischer Vorgaben und Empfehlungen	21
4. AKTUELLER STAND DER DISKUSSION UND LÖSUNGSSKIZZE DER REGISTERMODERNISIERUNG	22
I. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an das Identitäts- und Qualitätsmanagement	22
1. Eineindeutige Zuordnung von Datensätzen über Register hinweg.....	22
2. Erkennung von Inkonsistenzen und aktives Qualitätsmanagement	24
3. Anbindung an ein Identitätsmanagement der EU	25
II. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an den Datenaustausch.....	26
1. Aufbau von Schnittstellen und Definition von Standards	26
2. Ertüchtigung der verwendeten Transportwege	28
3. Etablierung eines erweiterten Zugriffs- und Rechtemanagements	29

III.	Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datenhaltung	33
1.	Einzubindende Register und Erweiterung der Registerlandschaft, um alle benötigten Daten vorzuhalten	33
2.	Sicherstellung der Qualität der Datensätze	34
3.	Datenminimierung	35
IV.	Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datensicherheit	38
1.	Errichtung geeigneter Sicherungsmaßnahmen	38
2.	Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit (z.B. mittels Protokollierung)	39
3.	Aufbau von Transparenz (z.B. mittels Datencockpit)	39
V.	Tabellarische Übersicht über den aktuellen Diskussionsstand und zu klärende Fragen je Anforderung	41
5.	UMSETZUNGSPLAN UND NÄCHSTE SCHRITTE	45
1.	Übergreifende Steuerung und Konzeption	47
2.	Vervollständigung der Übersicht zu den Anforderungen	47
3.	Architekturmodell	48
4.	Recht	49
5.	Governance und Organisation	50
6.	Sicherstellen sichtbarer Erfolge	51
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	52

1. Kontext und Inhalte des Dokuments

I. Kernbotschaften

Kontext

Eine moderne Registerlandschaft mit automatisiertem und sicherem elektronischen Datenaustausch sowie hochqualitativer Datenhaltung zwischen beteiligten Registern ist Voraussetzung für die Digitalisierung der deutschen Verwaltung. Um das Gesamtvorhaben der Registermodernisierung zu unterstützen, wurden mehrere Vorhaben mit jeweils eigenem Fokus ins Leben gerufen:

- Das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung seitens des IT-Planungsrats (IT-PLR)
- Das von der Innenministerkonferenz (IMK) initiierte Vorhaben zur Einführung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements
- Das Vorhaben zur Reduktion von Statistikpflichten bei Unternehmen seitens der Wirtschaftsministerkonferenz (WiMiKo)
- Weitere ressortspezifische Digitalisierungs- und Harmonisierungsvorhaben wie etwa eJustice (Justiz) und Gematik (Gesundheitswesen).

Das vorliegende Dokument konsolidiert die aus zwei durchgeführten Workshops und dem daran anschließenden Austausch in Arbeitsgruppen ermittelten Anforderungen an das Gesamtvorhaben der Registermodernisierung und zeigt den aktuellen Erkenntnisstand zu möglichen Lösungsoptionen auf.

Das Dokument ist im Rahmen des Koordinierungsprojekts Registermodernisierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) entstanden mit dem Ziel, die Entwicklungen vorhabenübergreifend zu bündeln, um das weitere Vorgehen abzustimmen und zu vereinfachen. Es gibt den Stand der Überlegungen zum April 2020 wieder, vorbehaltlich der weiteren Entwicklungen eines Gesetzesentwurfs zum registerübergreifenden Identitätsmanagements.

Anwendungsfälle und Zielbild

Die Registermodernisierung sollte nutzerorientiert gestaltet werden. Als Nutzer anzusehen sind in diesem Kontext Bürger und Unternehmen, ggf. weitere Dritte

sowie die Verwaltung einschließlich der statistischen Ämter im Rahmen der jeweiligen relevanten Anwendungsfälle. Als Anwendungsfälle wurden identifiziert:

- Die digitale „Once-only“-Umsetzung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen, teilweise EU-weit, im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO)
- Die registerbasierte Durchführung des Zensus (Registerzensus)
- Der automatisierte, zwischenbehördliche Datenaustausch über Verwaltungsbereiche hinweg und ggf. die Anbindung weiterer Akteure an existierende Datenbestände auf bestehenden bzw. zukünftigen Rechtsgrundlagen.

Das Zielbild einer modernisierten Registerlandschaft ergibt sich aus den zukünftigen Abläufen dieser drei Anwendungsfälle. Es beschreibt das Zusammenspiel der bestehenden (ggf. ergänzten) dezentralen Registerlandschaft mit neuen Komponenten, um - datenschutzkonform - vollständig digitale Verwaltungsleistungen medienbruchfrei zu ermöglichen, den Zensus vollständig und in hoher Qualität registerbasiert durchzuführen und Daten zwischen Behörden (insbesondere über Verwaltungsbereiche hinweg) einfach, effizient und ohne manuelle Interaktion auszutauschen. Ermöglicht wird dies neben technischen Entwicklungen durch rechtliche und organisatorische Anpassungen.

Anforderungen und Erfolgsfaktoren

Aus dem beschriebenen Zielbild ergeben sich vier zentrale Anforderungen für die Umsetzung des Vorhabens der Registermodernisierung:

- **Einführung eines registerübergreifenden Identitäts- und Qualitätsmanagements.** Eindeutige Zuordnung natürlicher Personen und Unternehmen; aktives Qualitätsmanagement über bestehende Datenbestände; Anbindung an föderale Integrationsbemühungen seitens der EU
- **Ermöglichung des Datenaustauschs zwischen allen zu beteiligenden Stellen auf rechtlicher Grundlage.** Ausbau von Schnittstellen und Standards; Anpassung der Transportwege; ggf. Erweiterung des Zugriffs- und Rechtsmanagements

- **Unterstützung der datenhaltenden Behörden für eine Ertüchtigung der Datenhaltung in Registern und elektronisch geführten Datenbanken.** Erfüllung von Vollständigkeit, Qualität und Datensparsamkeit
- **Umsetzung gemäß datenschutzrechtlichen Vorgaben und mit Schutz vor Profilbildung.** Etablierung von Sicherheitsmaßnahmen, Nachvollziehbarkeit und Transparenz.

Außerdem sind für die Umsetzung vier unterstützende Erfolgsfaktoren relevant:

- **Fokus auf den Nutzen** und die Akzeptanz für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung
- **Inkrementelle Weiterentwicklung** der Bestandsarchitektur
- **Zukunftssicherheit und Flexibilität** für Anpassungen.
- **Berücksichtigung** der Vorgaben und Angebote der EU-Kommission

Aktueller Stand der Lösungsoptionen und zu klärende Fragen

Alle Anforderungen werden derzeit im Rahmen der einzelnen Vorhaben bearbeitet. Zu vielen Anforderungen liegen bereits Lösungsoptionen in unterschiedlichen Reifegraden vor. Die technisch-konzeptionellen Vorschläge sollen stets rechtlich und organisatorisch begleitet werden, da diese Themenfelder erfahrungsgemäß mindestens ebenso relevant für eine nachhaltige Lösung sind. Bei allen Lösungsoptionen wird darauf geachtet, dass die Arbeiten externer Dienstleister produkt- und dienstleisterneutral erfolgen. Ziel ist, dass konzipierte Lösungen, konzeptionelle Ausarbeitungen oder Vorbereitungen für alle Dienstleister in Bund und Ländern anschlussfähig sind. Der aktuelle Stand der jeweiligen Diskussion sowie die vorrangig zu klärenden Fragen werden im Dokument entlang der Anforderungen beschrieben.

- **Anforderungen an das Identitäts- und Qualitätsmanagement.** Die Analyse und Konzeption verschiedener Lösungsmodelle für ein Identitätsmanagement für Personen ist abgeschlossen. Die Grundentscheidung für ein Gestaltungsmodell ist noch nicht erfolgt. Die Ausgestaltung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements bestimmt wesentlich die Rahmenbedingungen für die weitere Registermodernisierung. Parallel dazu erarbeitet das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) derzeit ein Umsetzungskonzept für die

Einführung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten verbunden mit einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer. Sowohl im Falle personenbezogener Identifikatoren als auch im Bereich der Unternehmen ist die Anbindung an ein EU-weites Identitätsmanagement zunächst offen.

- **Anforderungen an den Datenaustausch.** Grundlegende Erkenntnisse zur Ausgestaltung neu zu schaffender Architektur und Schnittstellen liegen vor. Innerhalb einzelner Verwaltungsbereiche (etwa Inneres sowie Arbeit und Soziales) besteht bereits ein hoher Grad an Interoperabilität, daher erscheint die systematische Entwicklung von Verbindungen zwischen bestehenden Informationsverbänden als ein aussichtsreicher Weg zu einer schnellen Umsetzung. Hierfür werden neben technischen auch rechtliche und organisatorische Fragestellungen zu adressieren sein.
- **Anforderungen an die Datenhaltung.** Erste Analysen hinsichtlich der einzubeziehenden Register und elektronisch geführten Datenbanken sind Gegenstand der aktuellen Arbeiten im Koordinierungsprojekt. Im weiteren Verlauf wird zunächst eine Festlegung der Anforderungen an „moderne Register“ und anschließend eine detaillierte Übersicht der anzubindenden Register inklusive der jeweiligen technischen Standards und Fähigkeiten („Landkarte“) zu erstellen sein, um den Ertüchtigungsbedarf abzuschätzen. Die Konzeption der Basisdatenhaltung sowohl für Personen- als auch für Unternehmen wurde begonnen und wird jeweils unter Federführung des BMI sowie des BMWi erarbeitet. Darüber hinaus müssen neue Register aufgebaut werden, z. B. ein Gebäude- und Wohnungsregister und ein statistisches Bildungsregister. Die Sicherstellung einer befähigten Datenhaltung liegt in der Verantwortung der datenhaltenden Behörden; das Koordinierungsprojekt kann diese unterstützen, indem es Anforderungen zur Datenhaltung spezifiziert. Vorschläge für verbesserte Nutzungsmöglichkeiten für bereits in der Verwaltung vorhandenen Daten erarbeitet und ggf. übergreifende technische Lösungen konzipiert und betreut.
- **Anforderungen an die Datensicherheit/Schutz vor Profilbildung.** Mit dem 4-Corner-Prinzip wurde eine bereits etablierte und getestete Sicherheitsmaßnahme für den sektorüberschreitenden Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen vorgeschlagen, über die im Vergleich möglicher Alternativen für

die Umsetzung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements entschieden wird. Der nötige Ertüchtigungsbedarf, vor allem außerhalb der Innenverwaltung, muss ermittelt werden. Es wird erwogen, die existierende Protokollierung an mehreren Stellen der Architektur zu erweitern, um eine Nachvollziehbarkeit der Datenaustausche sicherzustellen. Zudem wird im derzeitigen Entwurf des BMI für ein Registermodernisierungsgesetz ein Datencockpit beschrieben, welches in Zusammenhang mit der OZG-Umsetzung Transparenz über erfolgte Datenaustausche ermöglichen soll. Zu klären wird sein, wie eine nutzerorientierte und gleichzeitig in datenschutzkonforme und dabei insbesondere auch datensparsame Ausgestaltung möglich wird.

Übergreifend wird deutlich, dass die bestehende Architektur der Registerlandschaft einer deutlichen Stärkung der Interoperabilität bedarf, was insbesondere die Weiterentwicklung bestehender und ggfs. neu zu schaffender Architekturkomponenten miteinschließt. Aus dem bisherigen Diskussionsstand wird in diesem Dokument eine erste übergreifende Architekturskizze entwickelt, die das mögliche Zusammenspiel der einzelnen Elemente auf konzeptionellem Niveau beschreibt.

Abgeleitete Maßnahmen im Koordinierungsprojekt

Das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung hat folgende Arbeitspakete als nächste Schritte definiert:

- Übergreifende Steuerung und Konzeption
- Vervollständigung der Übersicht zu den Anforderungen
- Architekturmodell
- Recht
- Governance und Organisation
- Sicherstellen sichtbarer Erfolge

Das Koordinierungsprojekt wird in einem ersten Schritt sowohl einen „Blueprint“ für die Gesamtkonzeption erstellen als auch im Rahmen von punktuellen Erprobungen frühzeitig testen, wie vorrangige Maßnahmen erfolgreich umgesetzt werden können. Hierzu werden bis Ende 2020 die Ergebnisse aus den Arbeitspaketen konsolidiert und in Berichtsform an den IT-PLR übermittelt. Darüber hinaus soll die weitere Umsetzung begleitet werden.

II. Kontext der Registermodernisierung

Eine moderne Registerlandschaft mit automatisiertem und sicherem elektronischen Datenaustausch auch über Verwaltungsbereiche hinweg zwischen beteiligten Registern sowie hochqualitativer und datenschutzkonformer Datenhaltung innerhalb dieser ist Voraussetzung für die Digitalisierung der deutschen Verwaltung. Innerhalb einzelner Verwaltungsbereiche¹ besteht oftmals bereits ein effizienter und großvolumiger automatisierter Datenaustausch, wohingegen im Rahmen der weiteren Arbeiten eine größere Harmonisierung zwischen den Verwaltungsbereichen angestrebt werden sollte. Neben der noch stärkeren Digitalisierung von Verwaltungsprozessen schaffen Digitalisierungsvorhaben der Europäischen Kommission wie die SDG-Verordnung und auch die Datenschutz-Grundverordnung weitere Erfordernisse für eine Modernisierung. Der IT-PLR hat daher in seiner 29. Sitzung am 27.06.2019 das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung mit folgenden Aufgaben ins Leben gerufen²:

- Identifizierung der Anforderungen an eine Registermodernisierung
- Erstellung eines Architekturmodells für eine Registerlandschaft auf der Basis vernetzter Register
- Erfassung der Anforderungen für gesetzliche Änderungen
- Erstellung eines Zielbilds und einer Maßnahmenplanung.

Grundsätzlich ergeben sich derzeit drei zentrale Anwendungsfälle, die Anforderungen an die Registermodernisierung stellen:

1. Die digitale „Once-only“-Abwicklung von Verwaltungsleistungen für Bürger³ und Unternehmen, teilweise EU-weit, gemäß OZG und SDG-VO⁴

¹ Beispiele sind u.a. Finanzwesen, Steuerautomation, Gemeinsame Grundsätze der Träger im Sozialbereich für SGB (z.B. Rente, BA, Krankenkassen), Innenverwaltung, Gesundheitswesen (Gematik) sowie Justiz (eJustice)

² https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2019/Sitzung_29.html?pos=5

³ Im Sinne einer besseren Lesbarkeit beschränkt sich das Dokument im Folgenden bei der Nennung von Personen, Berufen, Positionen und Titeln auf die männliche Form, ohne damit die weibliche ausschließen zu wollen.

⁴ Ermöglichung ausgewählter „Once-only“-Leistungen bis Ende 2023; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN>

III. Struktur dieses Dokuments

Kapitel 2 beschreibt vertieft die drei genannten Anwendungsfälle für die Registermodernisierung und bietet einen Überblick über bestehende Festlegungen, die im Rahmen des Koordinierungsprojekts Registermodernisierung aufgegriffen werden. Aus den Anwendungsfällen ergibt sich das Zielbild der Registermodernisierung.

Kapitel 3 leitet aus den Erläuterungen in Kapitel 2 übergreifende Anforderungen und Erfolgsfaktoren für die Registermodernisierung ab.

Kapitel 4 erläutert den aktuellen Diskussionsstand zu Lösungsvorschlägen entlang der ermittelten Anforderungen, unterschieden nach bereits entwickelten Konzepten und Ideen und noch zu klärenden Themen. Eine vorläufige Architekturskizze zur Registermodernisierung veranschaulicht die Gesamtheit der aktuell diskutierten technischen Lösungsvorschläge.

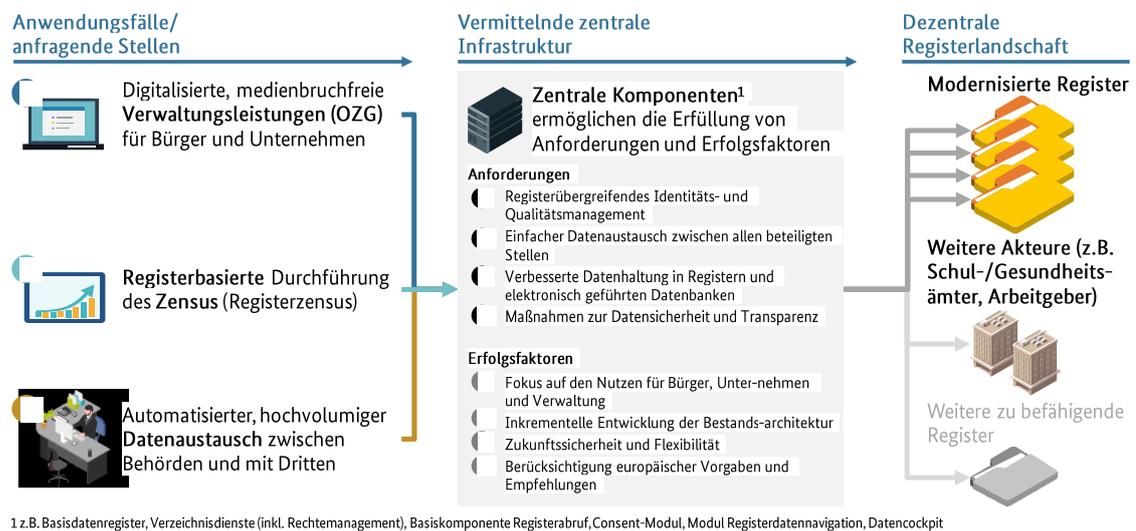
Kapitel 5 definiert anhand der Anforderungen und Lösungsansätze geeignete Maßnahmenpakete technischer, rechtlicher oder organisatorischer Natur. Diese werden ergänzt durch Steuerungsmaßnahmen und spezifische Maßnahmen zur frühen Umsetzung (d.h. bis Ende 2020) von punktuellen Erprobungen. Abschließend zeigt das Kapitel die nächsten Schritte auf.

2. Zielbild und Anwendungsfälle der Registermodernisierung

I. Beschreibung der drei relevanten Anwendungsfälle einer modernisierten Registerlandschaft

Die Registermodernisierung ist ein umfangreiches und technisch komplexes Vorhaben mit Auswirkungen auf eine Vielzahl von Akteuren auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene und ggf. weiterer Dritter. Aus der Beschreibung der relevanten drei Anwendungsfälle ergibt sich ein gesamthafte Bild zu den derzeitigen Anforderungen der Registermodernisierung (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Gesamtkontext der Registermodernisierung – erste übergreifende Architekturskizze für die drei relevanten Anwendungsfälle



1 z.B. Basisdatenregister, Verzeichnisdienste (inkl. Rechtemanagement), Basiskomponente Registerabruf, Consent-Modul, Modul Registerdatennavigation, Datencockpit

1. Anwendungsfall: digitale „Once-only“-Abwicklung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen

Aktueller Stand der Diskussion

Im Rahmen der Umsetzung des OZG⁶ sowie des Single Digital Gateway (SDG)⁷ der EU werden aktuell alle dafür geeigneten Verwaltungskontakte digitalisiert. Bürger und Unternehmen sollen zukünftig sämtliche Leistungen nutzerfreundlich auch elektronisch abwickeln können. Dabei soll der Grundsatz der einmaligen Erfassung („Once-only“-

⁶ OZG online: <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html>

⁷ Ermöglichung ausgewählter „Once-only“-Leistungen bis Ende 2023; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN>

Prinzip) auch für Behörden untereinander umgesetzt werden⁸ – d.h. Bürger oder Unternehmen sollen ihre Daten jeweils nur einmal an den Staat übermitteln müssen. Bereits durch eine Behörde gespeicherte Daten – z.B. der Familienstand oder eine Eheurkunde – werden dann bei weiteren Anträgen mit Einverständnis der Betroffenen aus den datenhaltenden Registern abgerufen, so dass die Antragstellung einfach und medienbruchfrei erfolgen kann.

Zielbild

Im Zielbild können alle relevanten Verwaltungsleistungen auch online durch Bürger bzw. Unternehmen beantragt bzw. möglichst auch auf digitalem Wege erbracht werden. Im Rahmen der Abwicklung der Onlineleistung erfolgt eine Identifikation in einem Nutzerkonto (Bürger- bzw. Unternehmenskonto) auf verschiedenen Vertrauensniveaus; im Vertrauensniveau „hoch“ mittels eID, im Vertrauensniveau „niedrig“ z.B. mit Benutzername/Passwort. Der Antragsprozess selbst ist medienbruchfrei und dem „Once-only“-Prinzip folgend gestaltet. Alle im Antrag benötigten Daten, die bereits in der Verwaltung vorliegen, können auf Wunsch des Bürgers aus den jeweils originär zuständigen Registern abgerufen werden. Das gilt auch für Nachweise, z.B. Urkunden. Die entsprechenden Datenfelder werden mittels Registerabruf vorbefüllt. Zudem wird sichergestellt, dass alle Behörden die Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen, schnell und unkompliziert erhalten können und dürfen. Einmal erhobene Informationen stehen im Rahmen eines Rechte- und Rollenkonzepts für alle weiteren berechtigte Zwecke im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Verfügung. Diese konsequente „Once-only“-Abwicklung von Anträgen ermöglicht eine signifikante Zeitersparnis seitens des Antragstellers und erspart in vielen Fällen den Weg zum Amt.

2. Anwendungsfall: registerbasierte Durchführung des Zensus (Registerzensus)

Aktueller Stand der Diskussion

In Deutschland sind die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit der regelmäßigen Durchführung des Zensus und der Bevölkerungsstatistiken beauftragt. Alle zehn Jahre erfolgt zur Erfüllung von Anforderungen auf EU- sowie auf nationaler Ebene ein Zensus mit Erhebungen zu demografischen Merkmalen der Bevölkerung, zum Bildungsstand, zur Arbeitsmarktbeteiligung, zu Haushalts- und Familienangaben, zum

⁸ Vgl. hierzu für die Bundesverwaltung: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell

Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zu den Wohnverhältnissen der Bevölkerung. Aufgrund neuer EU-Anforderungen müssen schon vor der regulären Zensusrunde im Jahr 2031 voraussichtlich ab 2024 jährlich geokodierte Bevölkerungszahlen übermittelt werden. Dies kann mit dem derzeitigen System nicht umgesetzt werden. Im bisherigen Zensusmodell werden zur Korrektur der Fehlerfassungen in den Melderegistern sowie zur Ermittlung von Merkmalen, die nicht in Registern vorhanden sind, persönliche Befragungen von stichprobenartig ausgewählten Haushalten vorgenommen sowie eine Erhebung bei allen Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Wohnungen durchgeführt. Dieses Vorgehen ist zum einen sehr aufwändig und kostenintensiv und bedeutet zum anderen eine zusätzliche Belastung für die zu befragenden Personen. Künftig soll der Zensus registerbasiert ohne ergänzende Befragungen durchgeführt werden (Registerzensus). Hierfür sind vor allem Voraussetzungen hinsichtlich der Datengrundlagen, der Datenqualität in den zugrunde liegenden Registern sowie der Möglichkeiten zur Zuordnung von Registereinträgen zu erfüllen.⁹ Dazu wird aktuell geplant, die notwendigen fachlichen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Ermittlung, Qualitätssicherung und Zuordnung der Registerdaten (perspektivisch mittels Personenidentifiern sowie mit Gebäude- und Wohnungsnummern) zu schaffen und ggf. neue Register aufzubauen, um Datenlücken zu schließen.

Zielbild

Im Zielbild werden die für den Zensus benötigten Daten gemeinsam mit den in den Ursprungsregistern vorhandenen Identifiern zu Personen und zu Gebäuden und Wohnungen an die Statistik übermittelt, womit innerhalb der Statistik eine eindeutige Zuordnung von z.B. Basisdaten zu Personen, Daten zur Arbeitsmarktbeteiligung und zu Bildungsabschlüssen sowie die Bildung von Haushalten und ihre Verknüpfung mit Wohnungen möglich wird. Die arbeits- und kostenintensiven Haushaltsbefragungen können somit entfallen. Die Übermittlung der Personendaten kann nach Vorliegen eines Identifiers pseudonymisiert erfolgen. Die Einzeldaten unterliegen weiterhin dem Statistikgeheimnis, eine Auswertung findet nur auf aggregierter Ebene statt. Ein neu geschaffenes statistisches Bildungsregister und ein Gebäude- und Wohnungsregister komplettieren die Datenlage. Die Prüfung der Angaben aus den Melderegistern auf Über-

⁹ Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus, Statistisches Bundesamt, Sonderheft Zensus 2021, 2019

und Untererfassungen erfolgt unter anderem durch Nutzung des „Lebenszeichenansatzes“¹⁰ und wird durch ein vorgesehene Datenmerkmal in den Basisdaten (z.B. letzter Verwaltungskontakt) unterstützt.

3. Anwendungsfall: zwischenbehördlicher Datenaustausch und ggf. Anbindung weiterer Dritter

Aktueller Stand der Diskussion

Es besteht ein intensiver Datenaustausch auf rechtlicher Grundlage zwischen Behörden untereinander und teilweise zwischen Behörden und berechtigten Akteuren aus der Privatwirtschaft. Besonders Austausche über Verwaltungsbereiche (etwa Inneres, Arbeit und Soziales, Gesundheit) hinweg verlaufen oftmals zeitaufwendig und umständlich. Auf Grund fehlender eindeutiger Zuordnung vieler Datensätze sind aufwendige manuelle Prüfungen unter Zuhilfenahme eines „Datenkranzes“ (z.B. Vor- und Nachname, Geburtsdatum und -ort) erforderlich. Daher besteht ein Bedarf an zuverlässigen, automatisierten und reibungslosen Datenübertragungen. Als weiterer Aspekt ist zu beleuchten, inwiefern redundante Datenhaltungen in den Fachregistern mit den neu gewonnenen Möglichkeiten der sicheren Zuordnung aufgelöst werden können. Daneben zählen zu diesem Anwendungsfall alle bisherigen und zukünftigen Übermittlungsbedarfe auf rechtlicher Grundlage ohne Verbindung zu einer konkreten Verwaltungsleistung.

Zielbild

Im Zielbild könnte ein automatisierter Datenaustausch zwischen berechtigten Stellen ohne manuelle Interaktion erfolgen. Die beteiligten Register könnten die angefragten Datensätze uneindeutig mittels eines registerübergreifenden Identitätsmanagements zuordnen; es wäre keine manuelle Überprüfung der Ergebnisse (z.B. von Personen gleichen Namens) nötig. Zudem könnten – vorbehaltlich rechtlicher Grundlagen und auf Basis ihrer jeweiligen Berechtigungen – deutlich mehr beteiligte Stellen miteinander kommunizieren. Die rechtliche Zulässigkeit des Datenaustauschs würde mittels geeigneter Sicherheitsmaßnahmen sichergestellt, und entstehende Datenaustausche würden protokolliert. Die Basisdaten einer Person könnten direkt von einer zentral vorhaltenden Stelle durch berechnigte Behörden in hoher Qualität abgerufen werden. Für andere Datenpunkte ist geklärt, welche Register originär zuständig sind. Langfristig könnten die Systeme in den

beteiligten Stellen mit einem deutlich reduzierten Datensatz arbeiten – nämlich mit denjenigen Daten, für die die Stelle originär zuständig ist. Dafür bedarf es einer Stärkung der Interoperabilität der beteiligten IT-Verfahren auf allen Ebenen (rechtlich, organisatorisch, semantisch und technisch) und der Etablierung von „IT-Brücken“ zwischen bestehenden Informationsverbänden unter der Maßgabe einer übergreifenden „Interoperabilitäts-Governance“.

II. Bestehende Festlegungen zum Thema Registermodernisierung

Eine Reihe unterschiedlicher Gremien hat Beschlüsse zur Ausgestaltung der Registermodernisierung gefasst und relevante Rahmenbedingungen für diese festgelegt:

MPKs vom 06.06. und 05.12.2019

Die MPK befasste sich sowohl mit der Digitalisierung der Verwaltung als auch mit Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft. Hierbei wurde die Empfehlung ausgesprochen, verbesserte Voraussetzungen für die Durchführung des Zensus ab 2024 zu schaffen, eine frühzeitige Beteiligung des BMI, des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sicherzustellen und Vorarbeiten der ressortübergreifenden BLAG zur Reduzierung von Statistikpflichten zum Basisregister für Unternehmen mit bundeseinheitlicher Wirtschaftsnummer zu befürworten.¹¹

IMK vom 12. bis 14.06.2019¹² und IMK vom 04. bis 06.12.2019¹³, TOP 32

Die IMK hat in ihrem Beschluss vom Juni 2019 das BMI mit konzeptionellen Arbeiten zur Verbesserung des Identitätsmanagements durch die Einführung eines Identitätsregisters als Teil der Registermodernisierung beauftragt und dabei die Länder einzubinden. Sie hat fünf für die Registermodernisierung zentrale Aufgabenbereiche identifiziert:

¹¹ <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/unterrichtungen/00100/unterrichtung-19-00151.pdf>

¹² Vgl. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 211. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 04. bis 06.12.2019 in Lübeck, TOP 32.

¹³ Vgl. Zwischenbericht für die Innenministerkonferenz vom 04. bis 06.12.2019, BMI – Referat V II 2, Berichtsdatum: 01.09.2019.

- 1) Ein registerübergreifendes Identitätsmanagement einführen
- 2) Datensilos auflösen, „Once-only-Prinzip“ auch für Behörden untereinander verwirklichen“ und registerbasierten Zensus ermöglichen
- 3) Aktualität und Qualität sowie Datensicherheit und Datenschutz gewährleisten
- 4) Standardisierung auch in der Registerstruktur verwirklichen
- 5) Transparenz für die betroffenen Personen sicherstellen

Der entsprechende Abschlussbericht wurde ausgearbeitet, mit der Bund-Länder-AG Registerübergreifendes Identitätsmanagement abgestimmt und soll der IMK im Juni 2020 vorgelegt werden. Er befasst sich im Wesentlichen mit den für Ziffer 1 erforderlichen Maßnahmen.

Wirtschaftsministerkonferenz vom 25. bis 26.06.2019

Laut WiMiKo ergibt sich der Arbeitsauftrag zur Registermodernisierung als wesentlicher Aspekt für die Umsetzung eines Servicekontos für Unternehmen – zur Koordinierung der nationalen Initiativen (z.B. im Koordinierungsprojekt Registermodernisierung, IMK und Bund-Länder-AG (BLAG) zur Reduktion von Statistikpflichten) unter Berücksichtigung der europäischen Rahmenbedingungen.

Abschlussbericht der BLAG „Abbau von Statistikpflichten“ vom 02.10.2019

Von der BLAG wurden zur Reduzierung von Statistikpflichten¹⁴ Vorschläge aus den Bereichen Modernisierung und Digitalisierung der Statistik sowie Reduzierung von Belastungen erarbeitet. Für die Modernisierung werden ein Basisregister für Unternehmensstammdaten in Verbindung mit einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und eine Erweiterung oder Ergänzung der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) vorgeschlagen. Ziel ist die bürokratische Entlastung und Vermeidung von wiederholten behördlichen Auskunftersuchen durch Schaffung eines Unternehmensstammdatenbestands in einem Basisregister. Für die Digitalisierung werden verschiedene Potenziale benannt, wie die Datengenerierung über Big-Data-Analyse oder

¹⁴ Abschlussbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-reduzierung-von-statistikpflichten.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Datennutzung in gewerblichen Zusammenhängen. Für viele Branchen wird über den Statistikabbau im engeren Sinne berichtet.

IT-PLR-Sitzungen vom 12.03. und vom 27.06.2019

In der 28. Sitzung hat der IT-PLR bereits das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung eingerichtet – unter Federführung des Bundes, Hamburgs und Bayerns sowie unter Einbeziehung der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT), des Aufbaustabs Föderale IT-Kooperation (FITKO) und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Laut Fachkongress des IT-PLR 2018 gibt es mehrere Kernanliegen der Modernisierung im Sinne von Anwendungsfall 1: die Information und Hilfe für Bürger und Unternehmen sowie den Zugang zu ausgewählten Verfahren. Diese sind direkte Bestandteile der Digitalisierung des Leistungsantrags.¹⁵

In der 29. Sitzung fasste der IT-PLR¹⁶ Beschlüsse zur Registermodernisierung¹⁷, mit denen unter anderem der Auftrag an das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung nachgeschärft wurde. Demnach gehören zu den Aufgaben insbesondere die Identifizierung der Anforderungen, die Erstellung eines Architekturmodells, die Erfassung der Anforderungen für gesetzliche Änderungen und die Erstellung eines Zielbilds und einer Maßnahmenplanung (siehe oben).¹⁸

¹⁵ Fachkongress des IT-Planungsrats 2018 am 16./17.04. in Weimar, „Single Digital Gateway der EU“, Vortrag des BMI

¹⁶ Auf Grundlage des am 01.08.2009 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c) beschlossen (https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/RechtlicheGrundlagen/rechtliche_grundlagen_node.html)

¹⁷ Sammlung der Beschlüsse einsehbar unter https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html

¹⁸ https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2019/Sitzung_29.html?pos=5

SDG-VO der EU vom 02.10.2018

EU-weit sollen das OOP (Once Only Principle)¹⁹ als Anforderung aus der EU-Verordnung 2018/1724 zum SDG (ergänzend zur erfolgenden Umsetzung von OZG²⁰) mittels vereinheitlichter Anlaufstellen den Verwaltungsaufwand senken.²¹ Aus der SDG-Verordnung ergeben sich die Anforderungen, dass bis Ende 2020 die Verwaltungsportale aller Mitgliedstaaten in dem übergreifenden EU-Portal gebündelt werden und auf allen EU-Sprachen durchsuchbar sein sollen. Zusätzlich muss die elektronische Übertragung von Nachweisen im Zusammenhang mit vollständig online abzuwickelnden Verfahren bis Ende 2023 sichergestellt werden. Die Umsetzung für den grenzübergreifenden Austausch auf einem technisch automatisierten System soll die Leistungsgerechtigkeit durch den Austausch von Nachweisdaten durch Datenübermittlungen steigern. Gleichzeitig werden die Bürger entlastet, da Daten nur einmalig abgefragt werden sollen. Auch das Anmelden und Durchsetzen von Ansprüchen wird für die Bürger und Unternehmen durch „Once only“ vereinfacht, während für Behörden dem Leistungsmissbrauch durch Nutzung von Falschidentitäten vorgebeugt werden kann. Das zugehörige Projekt „The Once Only Principle Project“ (TOOP) und Nachfolger erarbeiten Referenzarchitekturen und ggf. -implementierungen für ein föderal übergreifendes System mit Fokus auf Unternehmen. Die Connecting Europe Facility stellt „Building Blocks“ zur Verfügung, von denen einige bereits erfolgreich in Deutschland umgesetzt worden sind (beispielsweise eDelivery für die Umsetzung der Verordnungen des Bundes und der Länder zur elektronischen Rechnungsstellung). Sie erarbeitet eine Referenzarchitektur²² für die supranationale „Once-only“-Abwicklung von Verwaltungsanträgen und Nachweiserbringungen.

¹⁹ Der eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 beschreibt das Once Only Principle (OOP), nach dem die Verwaltung sicherstellen soll, dass Bürger und Unternehmen gleiche Daten der Verwaltung nur einmalig übermitteln müssen (siehe <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>)

²⁰ Anforderungen an die EU-grenzüberschreitende Online-Identifizierung aus eIDAS-Verordnung Nr. (EU) 910/2014, Informationen zur Barrierefreiheit aus Richtlinie (EU) 2016/2102 und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

²¹ <https://cordis.europa.eu/article/id/386894-cutting-the-bureaucratic-red-tape-using-the-once-only-principle/de>

²² OOP Technical System – Architecture Blueprint; Explanatory Note; 2020; Connecting Europe Facility

3. Anforderungen und Erfolgsfaktoren der Registermodernisierung

Aus den vorangehend beschriebenen Anwendungsfällen lassen sich übergreifende Anforderungen für die Registermodernisierung sowie Erfolgsfaktoren für deren Umsetzung ableiten. Diese sind als technikoffene Grundprinzipien zu verstehen, welche einen Rahmen für die Entwicklung technikgebundener Lösungsoptionen bieten sollen. Die dargelegten Einschätzungen beziehen sich auf die Ergebnisdokumentation zweier Workshops (September und Dezember 2019) im Rahmen des Koordinierungsprojekts Registermodernisierung sowie der laufenden Arbeit des Koordinierungsprojekts und seiner Unterarbeitsgruppe Architekturmodell.

I. Anforderungen an die Registermodernisierung

a. Registerübergreifendes Identitäts- und Qualitätsmanagement

In einer modernisierten Registerlandschaft müssen einander zugehörige Datensätze – etwa diejenigen, die sich auf die gleiche Person oder das gleiche Unternehmen beziehen – **eindeutig einander zuzuordnen sein (Anforderung 1 an das Identitätsmanagement)**. Hierfür ist es hilfreich, dass alle betrachteten Register eindeutige Identifier führen.

Das Identitätsmanagement soll zudem ein **aktives Qualitätsmanagement (Anforderung 2 an das Identitätsmanagement)** der Daten ermöglichen, da durch die oben beschriebene Zuordnung Inkonsistenzen deutlich leichter und automatisiert erkennbar sind. Hierfür ist es nötig, solche Inkonsistenzen zu erkennen und erforderliche Korrekturen zügig in allen beteiligten Registern zu veranlassen. Daneben sollten bestehende und etablierte Qualitätssicherungsprozesse der Register soweit wie möglich genutzt werden. Zudem soll aus Datensätzen anhand eines möglichen Validitätswertes, die Verlässlichkeit, mit der die Übereinstimmung eines Personenbasisdatensatzes im Identitätsregister mit den wahren personenidentifizierenden Basisdaten einer Person angenommen werden kann, deutlich werden.

Schließlich sollte ein Identitätsmanagement kompatibel zu **Integrationsbemühungen seitens der EU (Anforderung 3 an das Identitätsmanagement)** (SDG-VO) gestaltet werden, die eine Anbindung an Identifier oder Registersysteme anderer Mitgliedsstaaten ermöglichen sollen.

b. Einfacher Datenaustausch zwischen allen beteiligten Stellen

Damit die zu beteiligenden Register und elektronisch geführten Datenbanken automatisiert Daten austauschen können, müssen bestehende **Schnittstellen und Standards** mit dem Ziel der Konvergenz weiterentwickelt werden (**Anforderung 1 an den Datenaustausch**). Barrieren, die einer Interoperabilität entgegenstehen, sind abzubauen. Die Anbindung an entstehende EU-weite Standards im Rahmen von SDG ist zu berücksichtigen und umzusetzen.

Ebenso müssen die zu verwendenden **Transportwege (Anforderung 2 an den Datenaustausch)** zwischen einzelnen Akteuren geschaffen bzw. ertüchtigt werden, sofern zuvor eine rechtliche Grundlage eingerichtet und im heutigen Zustand noch keine technisch nutzbare Verbindung bestehen sollte. Dabei ist eine Verfügbarkeit der Daten in Echtzeit zumindest im Anwendungsfall 1 erforderlich.²³

Eine Erweiterung und Ertüchtigung eines **Zugriffs- und Rechtemanagements (Anforderung 3 an den Datenaustausch)** ist als Querschnittsthema für das Gesamtvorhaben Registermodernisierung anzusehen. Die verbesserte Zuordnungsfähigkeit von Datensätzen muss mit einer entsprechenden hochwertigen Steuerung und Kontrolle der Datenaustausche einhergehen. Dafür bedarf es insbesondere der Transparenz der Zugriffsrechte für Behörden, die grundsätzlich durch die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben festgelegt sind, und mittels infrastruktureller Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Prinzipiell sind drei unterschiedliche Fälle zu betrachten:

1. Die Kontrolle von Datenaustauschen auf Basis bestehender rechtlicher Grundlagen und Befugnisse für einen automatischen Austausch
2. Die Kontrolle von Datenaustauschen zum Abruf von Inhaltsdaten oder Nachweisen bei Online-Verwaltungsanträgen mit zusätzlicher Einwilligung des Bürgers
3. Die eindeutige Identifikation von Bürgern oder Unternehmen im Nutzerkonto oder im Datencockpit.

²³ Ergebnisprotokoll Workshop Koordinierungsprojekt September 2019, S. 27

c. **Verbesserte Datenhaltung in Registern und elektronisch geführten Datenbeständen**

Alle Daten, die auf gesetzlicher Grundlage oder mit Einwilligung des Bürgers und der Bürgerin auch außerhalb des originären Zwecks benötigt werden, sollten in einem Register oder einem elektronisch geführten Datenbestand für berechnigte Stellen vorgehalten werden, um **Vollständigkeit (Anforderung 1 an die Datenhaltung)** in der Datenhaltung zu erreichen, wobei ein hohes Maß an Datensicherheit gewährleistet sein muss. Dafür sind zunächst die Anforderungen an „moderne Register“ weiter abzustimmen und die Anforderungen an diese festzulegen, um anschließend den jeweiligen Modernisierungsbedarf objektiv bestimmen zu können. Bisher nicht vorhandene Register (insbesondere ein Gebäude- und Wohnungsregister) sollten zeitnah aufgebaut werden. Bei einem solchen Aufbau ist darauf zu achten, dass dieser von Beginn an interoperabel zur modernisierten Registerlandschaft erfolgt.

Die **Qualität (Anforderung 2 an die Datenhaltung)** der Daten (d.h. Validität, Konsistenz und Aktualität) soll in einer modernisierten Registerlandschaft deutlich über dem bisherigen Niveau liegen. Die Zuordnung einzelner Datenpunkte (z.B. Datum der Eheschließung) zu einem originär zuständigen Register ermöglicht die Definition so genannter „Leitregister“. Zum anderen ermöglicht die registerübergreifende Zuordnung von Datensätzen die automatisierte Aufdeckung von Dateninkonsistenzen, die wiederum in einem von zentraler Stelle koordinierten Prozess zügig aufgelöst werden sollen.

d. **Maßnahmen zur Datensicherheit und Transparenz**

Die verbesserte und automatisierte Zuordnung von Registerdaten aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen darf eine unzulässige Zusammenführung von personenbezogenen Daten nicht zulassen. In einer modernisierten Registerlandschaft sind laut Einschätzung der Datenschutzkonferenz²⁴ entsprechende **Sicherungsmaßnahmen (Anforderung 1 an den Datenschutz)** zu etablieren, die auf wirksame technische und organisatorische Weise sicherstellen, dass Datenübermittlungen unterbunden werden, die bereits die Möglichkeit einer umfassenden Katalogisierung von Bürgerinnen und Bürgern durch den Staat, die das Persönlichkeitsrecht gefährdet, beinhalten.

²⁴ Entschließung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, 12.09.2019

Für eine **Nachvollziehbarkeit (Anforderung 2 an den Datenschutz)** und Kontrolle der beschriebenen Sicherungsmaßnahmen sind die bestehenden Mechanismen der Protokollierung der vorgenommenen Datenaustausche zwischen Registern auszubauen. Diese kann im Verdachtsfall einen Missbrauch erhärten oder entkräften.

Zudem wird aktuell davon ausgegangen, dass eine erhöhte **Transparenz (Anforderung 3 an den Datenschutz)** für den Bürger über erfolgte Datenaustausche hilfreich ist, um diesem in einer modernisierten Registerlandschaft Einsichtnahme und ggf. Kontrolle über die Verwendung der eigenen personenbezogenen Daten zu ermöglichen und das Vertrauen in die digitalisierte Verwaltung zu stärken.

II. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung

a. Fokus auf den Nutzen für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung

Oberste Priorität bei der Konzeption und Umsetzung der Registermodernisierung sollte der Nutzwert für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung haben. Daher ist darauf zu achten, nutzerorientiert vorzugehen und die Architektur entsprechend zu gestalten, dass ein echter Mehrwert für die Nutzer eines solchen Systems entsteht. Für Bürger und Unternehmen ist bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren vorrangig eine Entlastung bei der Beibringung von Nachweisen maßgeblich. Für die Statistik soll die aufwands- und kostenintensive Erhebung von Daten entfallen und zugleich die erforderliche hohe die Qualität des Zensus sichergestellt werden. Für die Verwaltung soll der automatisierte Datenaustausch eine spürbare Verbesserung in der effizienten und effektiven Zusammenarbeit bewirken. Außerdem sollten geeignete Pilotvorhaben (einzelne OZG-Leistungen und Architekturkomponenten) identifiziert werden, die möglichst bereits vor Fertigstellung des Gesamtvorhabens in regional oder funktional eingeschränktem Rahmen gestartet werden können. Diese können zur Verdeutlichung der zu erwartenden Vorteile dienen und das modernisierte Architekturmodell einem ersten Praxistest unterziehen.

b. Inkrementelle Weiterentwicklung der Bestandsarchitektur

Die dezentral organisierte deutsche Registerlandschaft soll erhalten bleiben.²⁵ Für die zügige Umsetzung der Registermodernisierung ist die Weiternutzung der bestehenden, etablierten

²⁵ Eckpunkte zum registerübergreifenden Identitätsmanagement; Digitalkabinett (11.11.2019) als Teil der Registermodernisierung

Infrastruktur von Vorteil. Da sich in der Vergangenheit je Verwaltungsbereich unterschiedliche Kommunikations- und Datenstandards herausgebildet haben, ist von deren Fortbestand und einer Verbindung durch geeignete „Übersetzungsstellen“ (Gateways) auszugehen. Dadurch kann die Registermodernisierung schneller umgesetzt und die Unterstützung aller Akteure sichergestellt werden.

c. Zukunftssicherheit und Flexibilität für Anpassungen

Allgemein soll die Registermodernisierung auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit entwickelt werden und nicht nur vorfallbezogene Lösungen bieten, sondern eine Gesamtbetrachtung und Harmonisierung der Anforderungen aus unterschiedlichen Sachverhalten ermöglichen.²⁶ Das bedeutet insbesondere, dass entwickelte technische Lösungen möglichst umfassend und wiederverwendbar gestaltet werden sollen; Arbeiten sollen produkt- und dienstleisterneutral erfolgen. Es wird sichergestellt, dass konzipierte Lösungen, konzeptionelle Ausarbeitungen und Vorbereitungen für alle Dienstleister in Bund und Ländern anschlussfähig und nachnutzbar sind. Die modernisierte Registerlandschaft sollte auch flexibel gestaltet sein, um unter anderem neue Register einzubinden, Austausche gemäß veränderten rechtlichen Grundlagen anders zu reglementieren und sich an die in Entwicklung befindlichen technischen Vorgaben seitens der EU anzupassen.

d. Berücksichtigung europäischer Vorgaben und Empfehlungen

Die europäische Kommission betreibt systematisch die Errichtung einer grenzüberschreitenden Vernetzung relevanter IT-Verfahren. Die Mitgliedsstaaten müssen die entsprechenden Verordnungen (beispielsweise zu elektronischen Rechnungen, zur Datenübermittlung zwischen den Trägern der Sozialversicherung oder zur Errichtung eines Single Digital Gateway) innerhalb der entsprechenden Fristen umsetzen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedsstaaten durch das Europäische Interoperabilitätsrahmenwerk (EIF), die Bereitstellung von Infrastrukturkomponenten (CEF Building Blocks) sowie darauf aufbauende Projekte und Initiativen. Deren angemessene Berücksichtigung sichert nicht nur die Anschlussfähigkeit an die technischen Systeme der EU, sondern trägt auch zur Wirtschaftlichkeit der Umsetzung bei, und ist insoweit ein Erfolgsfaktor für die Registermodernisierung in Deutschland.

²⁶ Ergebnisprotokoll Workshop Koordinierungsprojekt September 2019, S. 28

4. Aktueller Stand der Diskussion und Lösungsskizze der Registermodernisierung

Nachfolgend werden die derzeit innerhalb des Koordinierungsprojektes diskutierten technischen, rechtlichen und organisatorischen Lösungsvorschläge hinsichtlich der genannten Anforderungen beschrieben. Die im weiteren Verlauf vorrangig zu klärenden Fragestellungen sind jeweils gesondert ausgewiesen. Zur vereinfachten Einordnung der benannten technischen Sachverhalte und Architekturkomponenten ist eine vorläufige Architekturskizze der Gesamtarchitektur als Fold-out beigefügt. Diese hat zum derzeitigen Stand der Diskussion jedoch illustrativen Charakter und soll insbesondere nicht den Lösungsraum zukünftiger technischer Diskussionen einschränken.

I. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an das Identitäts- und Qualitätsmanagement

1. Eineindeutige Zuordnung von Datensätzen über Register hinweg

Um Datensätze verschiedener Register eineindeutig einander zuzuordnen, sollen ein oder mehrere registerübergreifende Identifier eingeführt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen- und Unternehmensidentifiern, deren Einführung jeweils aktuell vorbereitet wird.

Für die Einführung eines Personenidentifiers wird auf Bundesebene unter Federführung des BMI ein Gesetzentwurf abgestimmt, der die Nutzung der bereits existierenden Steuer-ID in den jeweiligen Fachregistern sowie Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Basisdaten natürlicher Personen vorsieht.

Für die Schaffung eines Unternehmensidentifiers ist analog zum Personenidentifier die Einführung einer bundeseinheitlichen, „nicht sprechenden“ Wirtschaftsnummer geplant. Diese soll mit weiteren Basisdaten in einem „Basisregister für Unternehmensstammdaten“ gespeichert werden. Register mit Unternehmensbezug sollen mittels des gemeinsamen Identifiers untereinander und mit dem Basisregister Daten automatisiert austauschen können, insbesondere auch im Bereich der amtlichen Statistik (hier dürfen aufgrund des Rückspielverbots jedoch keine Daten aus der amtlichen Statistik in das Basisregister fließen). Dies wird auch die anfallenden Statistikpflichten reduzieren. Zusätzlich ist ein „Unternehmensportal“ als Frontend für digitale Verwaltungsleistungen geplant. Die Einbeziehung

von Personenunternehmen macht es erforderlich, den Unternehmensidentifizierer datenschutzrechtlich ebenfalls nach den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung zu behandeln.²⁷

Auf Grund der Schnittmengen zwischen den beiden Vorhaben strebt das Koordinierungsprojekt an, auf konzeptioneller und technischer Ebene erworbene Erkenntnisse zu koordinieren, um ein abgestimmtes und ggf. technisch harmonisiertes Vorgehen auch bei zeitlich unterschiedlichen Umsetzungen anzustreben.

Für den Registerzensus ist es erforderlich, Gebäude- und Wohnungsnummern einzuführen. Diese sollen über das Gebäude- und Wohnungsregister werden. Darüber hinaus unterstützen die Gebäude- und Wohnungsnummern die eindeutige Identifizierung von Gebäuden und Wohnungen.

Zu klärende Fragen: Für die Einführung eines oder mehrerer Personenidentifizierer wird eine politische Entscheidung im Gesetzesvorhaben zum registerübergreifenden Identitätsmanagement bezüglich des umzusetzenden Modells (zentrale oder bereichsspezifische ID, technische Vorkehrungen zur Datensicherheit) zeitnah angestrebt. Weiterhin wird für die weitere Ausgestaltung zu klären sein, ob und in welcher Art und Weise eine Authentifizierung bzw. Identifikation der Bürger (z.B. mittels eID) mit dem Identifizierer verbunden wird.

Sowohl für Personen- als auch Unternehmensidentifizierer wird zu klären sein, welche Zuständigkeiten hinsichtlich Daten- und Gestaltungshoheit vorliegen werden. Ebenso wird die Berücksichtigung des Datenschutzes entlang der weiteren Gestaltung erforderlich sein, besonders bezüglich der Frage, ob für den Unternehmensidentifizierer geringere datenschutzrechtliche Anforderungen bestehen. Zudem werden die Anforderungen und deren Umsetzung hinsichtlich der Interoperabilität der beiden Identifizierer zu prüfen sein. Bei der Entwicklung eines Unternehmensportals sollten mögliche Schnittstellen zum Portalverbund geprüft und genutzt werden.

²⁷ Ergebnisprotokoll Workshop Koordinierungsprojekt Dezember 2019, S. 29

2. Erkennung von Inkonsistenzen und aktives Qualitätsmanagement

Ein wichtiger Vorteil eines registerübergreifenden Identitätsmanagements wird es sein, deutlich einfacher als heutzutage Dateninkonsistenzen bei den personenbezogenen Basisdaten zwischen Fachregistern aufzudecken (etwa unterschiedliche Meldeadressen in Datensätzen zur gleichen Person) und eine entsprechende Korrektur zu koordinieren. Hierzu soll jeweils eine zentrale Stelle mit einem entsprechenden Qualitätssicherungsteam befähigt werden, solche Fälle nachzuverfolgen und die Korrektur fehlerhafter Einträge in den betroffenen Registern zu erwirken. Diese Aufgabe sollte durch eine Registermodernisierungsbehörde wahrgenommen werden.

Speziell für den Anwendungsfall Registerzensus besteht unter anderem Regelungsbedarf bezüglich der Zuordnung von Registereinträgen sowie der Nutzung des Personenidentifiers, sobald dieser eingeführt wurde (siehe Kapitel 3.I.a. und 4.I.1.). Damit der Registerzensus hochqualitativ durchgeführt werden kann, ist es wichtig, dass bestehende Zuordnungen sowie die Ergebnisse von Qualitätssicherungsmaßnahmen, z. B. in den Basisdaten zu Personen in einer modernisierten Registerlandschaft auch für die Zwecke der Statistik nutzbar gemacht werden können. Darüber hinaus muss der neue bzw. die neuen Personenidentifier in die erforderlichen Register eingeführt werden. Dabei ist sichergestellt, dass nur aggregierte Ergebnisse den Raum der Statistik verlassen dürfen. Ein weiteres Anliegen einer Neuregelung ist es, die Qualität der bestehenden Datenplattform des StBA zu technischen, rechtlichen und organisatorischen Informationen der relevanten Register – der Verwaltungsinformationsplattform (VIP) – durch eine Berichtspflicht seitens der registerführenden Stellen zu stärken (siehe Kapitel 4.III.3).

Zu klärende Fragen: Die Ausgestaltung der zentralen Qualitätssicherungsverfahren und das Zusammenspiel zwischen der verantwortlichen Stelle und den Fachregistern bedarf einer rechtlichen Regelung.

Neben der bisherigen Plattform VIP des StBA bzw. aufsetzend auf dieser wäre es für die Gesamtkonzeption von Vorteil, wenn die Informationen zusätzlich in maschinenlesbarer Form einer Architekturkomponente „Registerdatennavigation“ zugespielt werden (siehe Kapitel 4.III.3). Hinsichtlich der Durchführung eines Registerzensus ist zu beantworten, wo die beschriebene Informationsstelle im finalen Ausbauzustand verortet wird.

3. Anbindung an ein Identitätsmanagement der EU

Aus der SDG-VO ergibt sich unter anderem die Vorgabe, ausgewählte Verwaltungsleistungen EU-weit unter Beachtung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung abzubilden. Zudem soll ein supranationales Identitätsmanagement eingeführt werden, welches die Verarbeitung von Personenidentifiern aus Mitgliedsstaaten erlaubt. Im Rahmen der Projekte TOOP (Fokus auf Unternehmen) sowie Once Only Principle (OOP) Blueprint²⁸ wird eine Referenzarchitektur und ggf. -implementierung erarbeitet, welche im Fortgang der Registermodernisierung technisch berücksichtigt werden sollte. Hierbei ist vorgesehen, dass auf nationaler Ebene ein eIDAS-Node einzurichten ist, der die technische Anbindung des Identitätsmanagements an Mitgliedsstaaten ermöglicht. Ein entsprechender Node wird bereits derzeit beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und dem ITZ Bund unter anderem zur Erfüllung der sich hinsichtlich der e-Rechnung²⁹ ergebenden Anforderungen aufgesetzt. Weiterhin sind ein oder mehrere eDelivery-Nodes einzurichten, die den eigentlichen Datenaustausch mit entsprechenden Nodes anderer Mitgliedsstaaten durchführen. Der Austausch zwischen eDelivery-Nodes erfolgt dabei nach dem 4-Corner-Prinzip. Weitere Komponenten sind auf EU-Ebene geplant (Criterion and Evidence Type Rule Base, Registry of Authorities, Data Service Directory, Semantic Mapping); für diese kann eine Zulieferung von Informationen erforderlich sein.

Zu klärende Fragen: Bisher noch nicht bekannt ist, in welcher Architektur die Anbindung an EU-weite Systeme erfolgen wird (z.B. Einrichtung einer „Kopfstelle“, also eines eIDAS-Nodes und eines oder mehrerer eDelivery-Nodes). Bei der Entwicklung von Architekturkomponenten (siehe weitere Anforderungen) sollte jeweils geprüft werden, inwiefern diese auch EU-weit interoperabel gestaltet werden können bzw. müssen. Weiterhin ist die datenschutzgerechte Ausgestaltung deutscher Personenidentifizier, die in den Mitgliedsstaaten genutzt werden, festzulegen. Die Prüfung und ggf. die Nutzung bestehender Referenzimplementierungen seitens TOOP und OOP Blueprint sollten vorrangig erfolgen.

²⁸ OOP Technical System – Architecture Blueprint; Explanatory Note; 2020; Connecting Europe Facility

²⁹ In Zusammenhang mit Pan-European Public Procurement OnLine (PEPPOL); <https://peppol.eu/>

II. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an den Datenaustausch

1. Aufbau von Schnittstellen und Definition von Standards

Die deutsche Verwaltungs- und Registerlandschaft ist stark heterogen geprägt. Konsolidierungen verwendeter Übertragungs- und Datenstandards fanden innerhalb einzelner „Verwaltungsbereiche“ statt (etwa OSCI/XÖV im Innenbereich, eXTra im Arbeits- und Sozialbereich), aber nur in begrenztem Maße über Verwaltungsbereiche hinweg. Bereiche technischer Ähnlichkeit entsprechen oftmals Ressortzuschnitten. Eine modernisierte Registerlandschaft sollte entweder harmonisierte Standards speziell für Datenabrufe einsetzen oder aber auf entsprechende Übersetzungsstellen (sog. „Gateways“) zurückgreifen, die für den Endnutzer (z.B. Fachverfahren, Bürgerportale) möglichst unsichtbar im Hintergrund agieren sollten. Eine domänenübergreifende Harmonisierung der Standards und anderer Interoperabilitätsmechanismen in den bestehenden Informationsverbänden für ganz Deutschland ist nicht realistisch, zudem würde bereits der Versuch eine deutlich verlängerte Umsetzungszeit des Gesamtvorhabens Registermodernisierung bedingen.

Daher basieren die konzeptionellen Arbeiten der UAG Architekturmodell darauf, dass eine Architekturkomponente konzeptioniert werden soll, die Abrufe seitens der anfragenden Stellen vereinheitlicht und die angefragten Register über die jeweils dort verwendeten Standards adressiert („Basiskomponente Registerabruf“). Die in Registern verwendeten Standards sollten hinsichtlich ihrer Eignung geprüft und ggf. aktualisiert werden.³⁰ Neben dem Abruf reiner Registerdaten soll zusätzlich ein Abruf von Nachweisen (z.B. Geburtsurkunde) möglich sein – dies sowohl in maschinenlesbarer Form (etwa als signiertes XML-Dokument) als auch als menschenlesbares Dokument (etwa als signiertes PDF/A-Dokument). Die Nutzung der beschriebenen Komponente wird derzeit hauptsächlich im Kontext des Anwendungsfalls 1, der digitalen „Once only“-Abwicklung von Verwaltungsleistungen, diskutiert, könnte jedoch Relevanz für andere Anwendungsfälle besitzen, insbesondere die Kommunikation zwischen Behörden und anderen Stellen (Anwendungsfall 3).

Für Neuentwicklungen innerhalb der Architektur, also auch ggf. neu aufzubauende Register sollten nach Möglichkeit bestehende Standards genutzt werden. Neben der Nutzbarkeit, einfachen Implementierung und der Zugänglichkeit zu den Daten und der

³⁰ Ergebnisprotokoll Workshop Koordinierungsprojekt Dezember 2019, S. 19

Dokumentation sollten ebenfalls die Zertifizierung, dauerhafte Pflegezuständigkeit und die Adaptierbarkeit für fachliche Spezifika gegeben sein. Eine Interoperabilität mit EU-weiten Standards sollte erklärtes Ziel der Neuentwicklungen und Erweiterungen sein. Übergreifend ist eine enge Abstimmung des Koordinierungsprojekts mit der KG Portalverbund, insbesondere deren AG Standards und Schnittstellen, sicherzustellen.

Zu klärende Fragen: Es wird eine Grundsatzentscheidung erfolgen müssen, ob eine Harmonisierung bestehender Standards oder eine Übersetzung dieser ineinander erfolgen soll. Dafür wird zu ermitteln sein, wie viele relevante Standards betrachtet werden, wie hoch die erwarteten Anpassungsaufwände und wie hoch das jeweilige Sicherheitsniveau zu bewerten ist. In jedem Fall muss eine Festlegung auf „Leitstandards“ erfolgen, die z.B. neu entstehende Architekturkomponenten (siehe unten) als internen Standard nutzen. Diese Leitstandards würden dann entweder in allen Verwaltungsbereichen eingeführt oder alternativ würden mittels Gateways Übersetzungen aus dem Leitstandard in die lokal genutzten Standards ermöglicht. Hierbei ist zu identifizieren, inwiefern solche übersetzenden Bausteine (etwa die Basiskomponente Registerabruf) durch ihre zentrale Positionierung innerhalb vieler Datenflüsse nicht selbst zu einem datenschutzrechtlichen Risiko würden. Es wird zu erwägen sein, ob dezentrale Gateways direkt an den Fachregistern dieses Risiko vermindern können.

Wie vorangehend beschrieben, ist zu klären, ob sich die Nutzung der Komponente nur auf Datenabrufe im Rahmen der digitalen Antragstellung auf Verwaltungsleistungen beziehen soll oder ob die gleiche Funktionalität auch Abrufen seitens statistischer Stellen (Anwendungsfall 2) sowie Abrufen in der zwischenbehördlichen Kommunikation (Anwendungsfall 3) zugutekommen kann. Unklar ist bisher, ob die Entwicklung eines generischen (fachunabhängigen) Standards speziell für „Once-Only-Datenabrufe“ sinnvoll ist, der sich auf eine automatisiert auswertbare „Registerlandkarte“ von Verzeichnissen für Daten und Services abstützen kann. Weiterhin zu klären ist, ob und in welchem Ausmaß die Nutzung „dritter Stellen“ als Intermediäre im Sinne des 4-Corner-Prinzips bei der Nutzung der Komponente erforderlich ist. Für die Basiskomponente Registerabruf und alle weiteren Komponenten ist zudem zu entscheiden, ob diese als eigenständige technische Lösungen entwickelt werden sollen oder ob eine Bündelung der jeweiligen Funktionalitäten im Rahmen einer gesamthaften technischen Implementierung oder eine Nutzung von Referenzimplementierungen im Rahmen von TOOP bzw. des OOP Blueprints möglich ist.

2. Ertüchtigung der verwendeten Transportwege

Für eine erhöhte Interoperabilität der bestehenden Register und elektronisch geführten Datenbanken wird die Infrastruktur des Datenaustauschs, also auch die Anbindung datenführender Stellen an das Verbindungsnetz stellenweise erweitert werden müssen. Ziel ist es, die Zugänglichkeit der vorhandenen Daten mit hoher Performance und großer zeitlicher Verfügbarkeit (minimale Ausfallzeiten) sicherzustellen. Der insofern vereinfachte Datenaustausch in einer modernisierten Registerlandschaft kann mit zusätzlichen Risiken einhergehen, die es zu adressieren gilt. Im Fall personenbezogener Daten ist mittels geeigneter technischer und organisatorischer Sicherungsmaßnahmen eine unzulässige Zusammenführung im Sinne einer Profilbildung wirksam zu unterbinden. Möglicherweise könnten bestehende Infrastrukturen, die dem so genannten 4-Corner-Prinzip folgen, eine Sicherungsmaßnahme darstellen³¹. Hier erfolgt eine logische Trennung zwischen Autor und Leser einer Datenübermittlung (Corner 1 und 4, meist Fachverfahren) von Sender und Empfänger (Corner 2 und 3, meist Intermediäre), die den eigentlichen Versand einer Datenübermittlung durchführen. Die Intermediäre können als dritte Stellen als neutrale Instanz das Vorliegen einer rechtlichen Grundlage der bereichsübergreifenden Übermittlung sicherstellen, z.B. unter Nutzung eines Verwaltungsdienstes (etwa Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV)), der eine „Wächterfunktion“ ausübt. Solche Infrastrukturen sind unter anderem schon in Teilen der Innenverwaltung, der Justiz sowie in den Bereichen Arbeit und Soziales vorhanden und auf europäischer Ebene bekannt.³² Für eine Anbindung an einen sicheren europäischen Datenaustausch wird die Errichtung eines oder mehrerer eDelivery-Nodes erforderlich sein (siehe Kapitel 4.I.3), was ggf. durch eine Erweiterung bestehender Intermediäre gelöst werden könnte. Über die Sicherungsmaßnahmen hinaus ist die rechtskonforme physische Anbindung der einzelnen Akteure ggf. via Verbindungsnetz sicherzustellen.

Zu klärende Fragen: Der Kenntnisstand über die Verbreitung von Infrastrukturen, die dem 4-Corner-Prinzip folgen, in anderen Verwaltungsbereichen sowie über die ggf. erforderlichen Schritte zur Ertüchtigung dieser Verwaltungsbereiche ist zu erweitern. Die Anforderungen an die Anbindung an einen europaweiten Datenaustausch sollten geprüft werden, u.a. dahingehend, ob einer oder mehrere eDelivery-Nodes zu errichten sind und ob

³¹ Eckpunktepapier zum Einsatz eines verfahrensübergreifenden Identifiers („4-Corner Modell“), KoSIT (10.01.2020)

³² Z.B. OSCI, eXTra, PEPPOL

diese Erweiterungen von Intermediären oder Neuentwicklungen darstellen sollen. Außerdem ist zu prüfen, inwiefern Vorgaben seitens des Netzgesetzes (IT-NetzG) auf neu zu schaffenden Verbindungen innerhalb des Verbindungsnetzes bestehen.

3. Etablierung eines erweiterten Zugriffs- und Rechtemanagements

Wie in den Anforderungen in Kapitel 3 beschrieben, sind für ein Zugriffs- und Rechtemanagement für Datenaustausche selbst, aber auch für den Zugriff auf ein solches System drei Aspekte relevant, die gesondert beschrieben werden:

1. **Datenaustausch auf bestehenden Rechtsgrundlagen.** Zu errichtende steuernde Stellen, z.B. Intermediäre im 4-Corner-Prinzip, müssen anhand von Zugriffslisten und / oder Informationen der Public-Key Infrastrukturen automatisiert Datenaustausche bei vorhandener rechtlicher Grundlage technisch zulassen oder bei fehlender rechtlicher Grundlage abbrechen. Grundlage der Entscheidung sollen die der Behörde eingeräumten Befugnisse sein, d. h. insbesondere die Frage, ob ein Datenabruf der abrufenden Behörde generell von der Befugnis gedeckt ist. Die Pflege solcher Listen bzw. der PKI muss in der Hoheit einiger weniger oder nur einer autorisierten Stelle liegen, die Schreibzugriff besitzt. Änderungen der Listen werden dann erforderlich, wenn sich gesetzliche Rahmenbedingungen ändern. Eine solche Struktur liegt mit dem DVDV in Version 2 bereits vor, wodurch sich eine Weiternutzung anbietet. Da das Zugriffsmanagement aber nicht im Fokus der bisherigen Entwicklung des DVDV stand, ist davon auszugehen, dass weitere Anpassungen erforderlich sein werden.

Es ist zu erwarten, dass in einer modernisierten Registerlandschaft Datenaustausche zwischen deutlich mehr beteiligten Akteuren stattfinden werden, als dies heute der Fall ist. Somit stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, in welcher Detailtiefe diese Austausche jeweils gesetzlich geregelt werden müssen – d.h. jeweils unter Angabe der beteiligten Stellen sowie exakter Nennung der ausgetauschten Datenfelder. Die Möglichkeit einer einfacheren und flexibleren Lösung im Rahmen einer übergreifenden gesetzlichen Regelung, die die Grundprinzipien solcher Austausche bestimmt und aus der sich die Berechtigung im Einzelfall ableitet sollte diskutiert werden.

2. **Datenaustausche zum Abruf von Inhaltsdaten oder Nachweisen bei Online-Verwaltungsleistungsanträgen mit Einwilligung des Bürgers.** In einer modernisierten Registerlandschaft sind zusätzlich zu heute schon technisch möglichen und rechtlich reglementierten Abrufen viele weitere Abrufe denkbar und sinnvoll. Für all diejenigen Abrufe, die im Interesse des Bürgers vorgenommen werden, um ihm nur eine einmalige

Erfassung der entsprechenden Daten zu ermöglichen, wird es zusätzlich nötig sein, die Einwilligung des Bürgers einzuholen und nachvollziehbar zu protokollieren. Nur mit erfolgter Einwilligung dürften solche Abrufe zu Stande kommen. Zu diesem Zweck wird aktuell diskutiert, eine weitere Architekturkomponente, das Consent-Modul, zu entwickeln. Hierüber können Einwilligungen erteilt (und diese ggf. zeitlich beschränkt) werden; das Consent-Modul speichert sie und macht sie maschinenlesbar und verschlüsselt abrufbar (etwa als signiertes XML-Dokument). Eine zusätzliche Funktionalität soll darin bestehen, einen „Consent-Dialog“ bereitzustellen: ein in einen digitalen Antrag auf Verwaltungsleistungen eingebundenes Formular in standardisierter Form, welches etwa aufzeigt, welche Register für welche Datenfelder angefragt werden sollen und dem Nutzer z.B. durch Markierung von „Checkboxen“ die Abgabe der Zustimmungen ermöglicht. Ebenso sollte eine Einsicht des Bürgers in die erteilten Einwilligungen möglich sein, inklusive einer Möglichkeit, diese zu verändern oder zu widerrufen. Die Nutzung der beschriebenen Komponente wird derzeit hauptsächlich im Kontext des Anwendungsfalls 1, der digitalen „Once-only“-Abwicklung von Verwaltungsleistungen, diskutiert, könnte jedoch Relevanz für weitere Anwendungsfälle besitzen.

- 3. Identifizierung und Authentifizierung im System.** Das OZG gibt mit den in § 3 Absatz 2 geregelten Nutzerkonten bereits eine Lösung für die elektronische Identifizierung und Authentifizierung vor, die in Entsprechung des Konzepts der eIDAS-Verordnung je nach Sensibilität der betreffenden Daten verschiedene Sicherheitsniveaus für den Nachweis der Identität vorschreibt (vgl. auch § 8 Satz 1 OGZ). Die Spannweite reicht vom einfachen Login mit einem Benutzernamen und einem Passwort (Sicherheitsniveau „niedrig“), über die geplante Nutzung von z.B. ELSTER-Zertifikaten (Sicherheitsniveau „substantiell“) bis hin zur eID-Funktion des neuen Personalausweises, des elektronischen Aufenthaltstitels oder der eID-Karte (Sicherheitsniveau „hoch“). Bei entsprechendem Sicherheitsniveau der Authentifizierung kann in einer modernisierten Registerlandschaft die eindeutige Zuordnung des sich über ein Nutzerkonto authentifizierenden Nutzers zu einem Personen- oder Unternehmensidentifizierer gewährleistet werden. Bei der Beantragung von Unternehmensleistungen (sowie analog für weitere Organisationen, etwa Vereine) ist sicherzustellen, dass diese nur durch berechtigte authentifizierte Mitarbeiter erfolgen.

Zu klärende Fragen: Offene Fragen bezüglich dieser Anforderung bestehen vornehmlich bezüglich zwei der dargestellten Aspekte:

1. **Datenaustausch auf bestehenden Rechtsgrundlagen.** Zu klären ist im Falle der Nutzung des DVDV als steuernde Stelle für Zugriffsrechte, inwiefern die existierende Architektur erweitert werden muss, um den erhöhten Anforderungen einer modernisierten Registerlandschaft zu genügen. Grundsätzlich ist zu entscheiden, ob ein ertüchtigtes DVDV das Zugriffs- und Rechtemanagement für alle Verwaltungsbereiche vermitteln soll oder ob weitere technische Lösungen für andere Bereiche (weiter)entwickelt werden sollen. Hierfür ist zu ermitteln, in welcher Form und in welcher Komplexität andere Verwaltungsbereiche bereits eigene Lösungen für ein Zugriffs- und Rechtemanagement betreiben. Ebenfalls wird zu klären sein, in welcher Hoheit der Schreibzugriff auf die erwähnten Zugriffslisten liegen wird.

Aus rechtlicher Sicht ist vorab die prinzipielle Möglichkeit einer gesamthaften gesetzlichen Regelung erlaubter Datenaustausche zu prüfen. Falls diese besteht, sollte eine nachfolgende Analyse der voraussichtlichen Zahl und Detailtiefe zu regelnder zukünftiger Austausche anschließen, um abzuschätzen, inwiefern eine solche Regelung Zeit, Kosten und Komplexität in der weiteren Gesetzgebung einsparen kann und wie mit den bestehenden rechtlichen Regelungen umgegangen werden soll. Außerdem muss in diesem Fall eine Konzeption zugrunde zu legender Grundprinzipien erfolgen, die hinreichend flexibel gegenüber zukünftigen Anwendungsfällen sind und gleichzeitig eine hohe Sicherheit gegenüber Datenmissbrauch und unzulässiger Profilbildung von Bürgern garantieren. Vor allem müssen die Erfordernisse des Datenschutzrechts eingehalten werden; dies ist umfassend zu prüfen.

2. **Identifizierung und Authentifizierung im System.** Es stellen sich insbesondere folgende Kernfragen:

- Wie kann zwischen den Identitäts-/Stammdaten, die über Nutzerkonten aus einem elektronischen Identifizierungsmittel übermittelt werden, und dem zu einem Nutzer (privat handelnde natürliche Person oder Unternehmen) gehörenden Personen- oder Unternehmensidentifizierer eine eindeutige Verbindung hergestellt werden? Die aktuellen Planungen des BMI sehen nicht vor, dass der Personenidentifizierer bis an den Nutzer herangetragen wird, also etwa auf dem Personalausweis zu speichern ist, um den ausgestalteten Personenidentifizierer von einer problematischen vollwertigen Personenkennziffer abzugrenzen. Somit ist zu klären, ob und wie eine automatisierte Zuordnung des Nutzerkontos zum Identifizierer zuverlässig ermöglicht werden kann und ob diese

Zuordnung ggf. auf Grund datenschutzrechtlicher Erfordernisse nur temporär bestehen darf.

- Was ist bei der Identifikation und Authentifikation EU-ausländischer Personen und Unternehmen zu beachten?

III. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datenhaltung

Die vollständige, hochqualitative und sparsame Datenhaltung in Registern und elektronisch geführten Datenbanken ist ein relevanter Aspekt für das Gelingen des Gesamtvorhabens der Registermodernisierung. Allerdings obliegt die Erfüllung dieser Anforderungen den datenhaltenden Behörden selbst. Das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung kann diese unterstützen, indem es Anforderungen zur Datenhaltung spezifiziert, Vorschläge für verbesserte Nutzungsmöglichkeiten für bereits in der Verwaltung vorhandenen Daten erarbeitet und ggf. übergreifende technische Lösungen konzipiert und betreut.

1. Einzubindende Register und Erweiterung der Registerlandschaft, um alle benötigten Daten vorzuhalten

Für eine möglichst breite Abdeckung der genannten Anwendungsfälle sollten Register und elektronisch geführte Datenbanken möglichst umfassend Teil der Registermodernisierung sein, d.h. insofern ertüchtigt, um eineindeutig und automatisiert mit anderen Akteuren in der vorzusehenden IT-Infrastruktur kommunizieren zu können. Hierzu muss spezifiziert werden, welche technischen Anforderungen an „moderne Register“ bestehen und welche vorrangig modernisiert werden sollen. In einer ersten Aufwandsschätzung für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement wurden – mit dem Fokus auf Personendaten – 26 Registertypen als vorrangig für eine Modernisierung bzw. Einbindung in eine modernisierte Registerlandschaft erachtet. Basis der zugrundeliegenden Analyse bildeten dabei die „Top 10“-Register aus dem entsprechenden Gutachten des NKR³³, für den Registerzensus erforderliche Register sowie für bereits hinsichtlich erforderlicher Registerschnittstellen untersuchte OZG-Leistungen erforderliche Register (zum Abruf vorhandener Daten gemäß „once only“). Eine deutlich erweiterte und detailliertere Vorgehensweise, z.B. hinsichtlich unternehmensrelevanter Register, kann die Basis für das Gesamtvorhaben der Registermodernisierung liefern. Im Einzelfall sollte jedoch abgewogen werden, ob der Nutzen eine ggf. kosten- und zeitintensive Ertüchtigung rechtfertigt, insbesondere bei Registern, die nur mit wenigen Stellen in Kontakt treten oder Einträge gewöhnlich nicht aktualisieren.

Aktuell liegen für den Registerzensus nicht alle benötigten Daten bereits in Registern oder elektronisch geführten Datenbanken vor. Derzeit fehlen ein Gebäude- und Wohnungs-

³³ NKR: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ (Oktober 2017)

register sowie ein statistisches Bildungsregister, die für die Durchführung eines Registerzensus benötigt werden.³⁴ Für die Errichtung solcher Register können wiederum weitere Datenquellen benötigt werden, etwa von Schulträgern für ein zu schaffendes Bildungsregister. Eine Einbindung von Geodaten ist insbesondere für die jährliche geokodierte Gewinnung der Bevölkerungszahlen ab 2024 erforderlich, wofür das statistische Adressenregister nach § 13 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz weiterentwickelt wird. Zur Ermöglichung georeferenzierender Verwaltungsleistungen wurde die GDI-DE³⁵ als zentrale Geokomponente geschaffen, die die weitere Harmonisierung in diesem Bereich vorantreibt.

Zu klärende Fragen: Eine abgestimmte Sicht auf die kurz-, mittel- und langfristig anzubindenden Register im Rahmen der Registermodernisierung sollte vorrangig erarbeitet werden. Die getroffene Auswahl wird starken Einfluss darauf haben, wie lange die Registermodernisierung insgesamt andauern wird und wie viele Kommunikations- und Datenstandards zu betrachten sind. Die Erstellung einer detaillierten Übersicht über vorhandene Register und elektronisch geführte Datenbanken, inklusive vorhandener technischer Gegebenheiten (unter anderem verwendete Fachverfahren), ist hierfür als Grundlage anzusehen. Zudem gilt es, Transparenz darüber herzustellen, welche relevanten Daten insbesondere für den Registerzensus noch nicht in Registerform vorliegen, so dass ein Aufbau solcher Register erwogen werden kann. Ebenso wird zu klären sein, welche z.B. kommunalen Nutzer einer modernisierten Registerlandschaft und ggf. weitere Dritte betrachtet werden müssen und in welcher Form Anpassungen bei diesen erforderlich werden.

2. Sicherstellung der Qualität der Datensätze

Um sicherzustellen, dass die in den Registern hinterlegten personenbezogenen Basisdaten stets hochqualitativ sind (frei von Dubletten und Schreibfehlern sowie Adresse, Geburtsdatum etc. auf aktuellem Stand) und Über- und Untererfassungen zu bereinigen, ist einerseits vorgesehen, Qualitätssicherungsprozesse in der basisdatenregisterführenden Stelle einzurichten, die auf Korrekturen in Kontakt mit den registerführenden Stellen hinwirkt und andererseits eine perspektivische Löschung der dezentral gespeicherten personenbezogenen Basisdaten anstrebt, um diese durch die im Basisdatenregister

³⁴ Quelle: Ergebnisprotokoll Workshop Koordinierungsprojekt September 2019, S. 22, „Anforderungen an Registermodernisierung“

³⁵ GDI-DE: Eckpunktepapier zur Berücksichtigung von Geodaten und Geodateninfrastrukturen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), 14.02.2020

vorhandenen Datenfelder zu ersetzen. Dieses zentrale Qualitätsmanagement ist in Kapitel 4.I.2 detailliert beschrieben, wohingegen sich dieser Abschnitt mit entsprechenden Aufgaben der registerführenden Stellen selbst befasst. Die Abgleiche sollten weitestgehend automatisiert erfolgen können.

Zu klärende Fragen: Zur Sicherstellung der Qualität der Datensätze bedarf es einer Regelung, welche Stelle im Verlauf einer Datenkorrektur die Datenhoheit übernimmt (siehe Kapitel 4.I.2). Weiterhin ist zu prüfen, ob die vorhandenen Ressourcen für diese Aufgabe bei allen registerführenden Stellen ausreichend dimensioniert sind.

3. Datenminimierung

Zum einen die zentrale Speicherung von **Basisdaten**, zum anderen die Schaffung einer Architekturkomponente „**Registerdatennavigation**“, die als maschinenlesbare Landkarte für Registerdaten dienen soll. Beide Bausteine können es mittelfristig ermöglichen, „Leitregister“ je Datenfeld zu definieren und eine **Bereinigung** der jeweiligen mehrfach vorgehaltenen Daten in anderen Registern durchzuführen. Hierbei kann ein **Fallbeispiel** aus der Überarbeitung des Datenaustauschs beim AZR als Referenz dienen. Die genannten Themen werden im Folgenden detailliert beschrieben.

1. Die Speicherung von **Basisdaten** (z.B. Meldeadresse, Geburtsdatum und -ort) an einer zentralen Anfragestelle könnte einen Großteil der Datenaustausche – die sich meist ausschließlich auf solche Basisdaten beziehen – vereinfachen. Außerdem könnte diese Stelle einfacher als bisher eine koordinierende und leitende Rolle bei der Verbesserung der Datenqualität einnehmen (siehe oben). Die Steuer-ID-Datenbank der BZSt betreibt bereits heute eine ähnliche zentrale Basisdatenspeicherung, ist allerdings nur für rechtlich eng begrenzte Zwecke nutzbar. In einer modernisierten Registerlandschaft hätte ggf. jede Stelle mit Bedarf an Personendaten Zugriff auf diese Basisdaten.

Auch für Unternehmensdaten soll ein „Stammregister“ eingeführt werden, welches sich aus mehreren Quellregistern speist und eine zentrale Vorhaltung relevanter Daten ermöglicht. Bei der nun beginnenden Konzeption und Umsetzung kann eine Abstimmung mit laufenden Entwicklungen bei der zentralen Haltung von Personenbasisdaten förderlich sein.

Zu klärende Fragen: Bei der Entwicklung eines „Stammregisters“ für Unternehmensdaten ist zu erwägen, inwiefern eine konzeptionelle und technische Harmonisierung mit Entwicklungen einer solchen zentralen Stelle für Personenbasisdaten hilfreich und möglich ist.

2. In der bisherigen Diskussion wurde deutlich, dass es einer zentralen Datenbank als Navigator in der Registerlandschaft („Modul **Registerdatennavigation**“) bedarf. Ein solches Modul sollte auf der bestehenden Datenbasis des VIP des StBA (siehe rechtliche Anforderung) aufbauen und um ein maschinenlesbares Format erweitern. Nach Möglichkeit sollen Empfehlungen der EU-Kommission für die Beschreibung von Datenkatalogen berücksichtigt werden. Eine rechtliche Regelung innerhalb des Bundesstatistikgesetzes für eine VIP für Statistikzwecke wird aktuell erarbeitet, wird aber im bisherigen Planungsrahmen nicht allein die Aufgaben des Moduls erfüllen können. Das StBA entwickelt derzeit aufbauend auf den bestehenden Prototypen die Pilotanwendung einer öffentlich zugänglichen webbasierten Plattform. Der zunächst für Zwecke der amtlichen Statistik entwickelte Pilot soll bereits im ersten Quartal 2021 zur Verfügung stehen. Im Sinne einer nachhaltigen Pflege sollen Verwaltungsstellen des Bundes und die nach Landesrecht für die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zuständigen Stellen auf Anforderung Angaben über Herkunft, Struktur, Inhalt und andere Metadaten übermitteln. Nach den Vorgaben der BLAG zur Reduzierung von Statistikpflichten ist sie bewusst offen gehalten für den Ausbau zu einem übergreifenden Datenkatalog der öffentlichen Verwaltung (DaKa). Die Entwicklung eines über Statistikzwecke hinausgehenden Moduls sollte in jedem Fall eng abgestimmt mit dem Vorhaben des StBA erfolgen. Die Leitfrage hinter der Nutzung des Moduls Registerdatennavigation ist: „In welchem Register finde ich welche Daten originär?“. Da bei Abfragen der Registerdatennavigation keinerlei Inhalts-, sondern nur Metadaten verwendet werden und insbesondere kein Personenbezug nötig sein wird, kann das Modul vermutlich ohne oder mit relativ einfachen Zugangsbeschränkungen umgesetzt werden. Die beschriebene Datenbank kann vermutlich auch die Anforderungen erfüllen, die seitens BLAG zur Reduzierung von Statistikpflichten im Unternehmensbereich aufgestellt wurden. Daher ist ein koordiniertes Vorgehen bei der Entwicklung anzuraten. Ziel kann es sein, beide Vorhaben mittels derselben Datenbank zu erfüllen.

Zu klärende Fragen: Die Konzeption des Moduls Registerdatennavigation hat erst begonnen. In Bezug auf die laufende Weiterentwicklung der VIP des StBA ist zunächst zu klären, inwiefern die für die amtliche Statistik etablierte Plattform als Grundlage dienen und erweitert werden kann. Es ist in der Konzeption der Architektur zur Registermodernisierung noch nicht entschieden, nach welchem Kommunikations- und Datenstandard Abrufe bei diesem Modul gestaltet werden. Informationen über die für bestimmte Daten originär zuständigen Behörden müssen in verwaltungsöffentlichen Verzeichnisdiensten analog dem DVDV für Dienste veröffentlicht werden, um einen möglichst einfachen Zugang zu den Daten für alle berechtigten Behörden sicherzustellen. Ebenso ist noch nicht entschieden, in welcher Zuständigkeit und welcher technischen Umsetzung inklusive Sicherheitsstandards das Modul entwickelt werden soll. Die Zusammenfassung mit einer oder mehreren anderen in der Entwicklung befindlichen Komponenten sollte geprüft werden. Zudem ist zu erarbeiten, ob die Nutzung des Moduls mittelfristig verpflichtend werden soll, was ein wichtiger Schritt zur Bereinigung von Registern hinsichtlich doppelt vorgehaltener Daten sein kann (siehe unten). Außerdem sind die Anforderungen seitens Personen- und Unternehmensdaten miteinander abzugleichen und hinsichtlich einer gemeinsamen Entwicklung des Moduls Registerdatennavigation zu prüfen.

3. Bei vorhandener zentraler Vorhaltung von Basisdaten sowie einer funktionsfähigen Architekturkomponente Registerdatennavigation wird grundsätzlich eine **Bereinigung** von Registern und elektronisch geführten Datenbanken möglich. Hierbei müsste im Detail untersucht werden, welche Daten sich für eine Bereinigung eignen. So könnten z.B. alle Daten, die zur Kontaktaufnahme mit Bürgern benötigt werden (z.B. Name, Anschrift), als nicht bereinigungsfähig angesehen werden. Die Möglichkeit einer Bereinigung würde außerdem stark davon abhängen, inwiefern Zwischenspeicherung von Daten technisch und rechtlich möglich bleibt bzw. ob auf eine Zwischenspeicherung bei hinreichend verfügbaren und schnellen Datenübertragungskanälen verzichtet werden kann.
4. Die kürzlich abgeschlossene Überarbeitung des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken kann als **Fallbeispiel**³⁶ genannt werden. Rechtliche

³⁶ Bericht der Steuerungsgruppe XInneres zu Auswirkungen der Digitalisierung des Ausländerwesens auf XInneres (Stand: 28.02.2017)

und technische Veränderungen wurden untersucht, um zu beurteilen, wie eine Integration von Daten aus dem Kerndatensystem des AZR in das Informationssystem der Innenverwaltung gelingen kann. Ziel war es, eine verlässliche Datenübermittlung der benötigten Daten sicherzustellen und gleichzeitig die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um Ländern und Kommunen effizientes Handeln durch konsistente Daten zu ermöglichen. Bei einer von der Projektgruppe zur Digitalisierung des Asylverfahrens (PG DAS) entwickelten Lösung findet auf konzeptioneller Ebene keine redundante Datenhaltung statt. Im Bedarfsfall wird das Datum der letzten Veränderung im AZR erfragt; nur bei Änderungen werden Daten übermittelt. Dieses Verfahren nutzt die temporäre Vorhaltung von Daten (Caching), um den zügigen Abruf sicherzustellen. Es gewährleistet sowohl die Qualität als auch die Aktualität, z.B. für statistische Auswertungen, Berichte, Prognosen und Controlling. Es verwirklicht allerdings (noch) nicht die tatsächliche Löschung redundanter Daten.

IV. Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datensicherheit

1. Errichtung geeigneter Sicherungsmaßnahmen

In einer modernisierten Registerlandschaft muss sichergestellt sein, dass keine unzulässige Profilbildung erfolgen kann und dass eine sichere Übertragung aller Daten gegeben ist. Dazu sind zusätzliche Sicherungsmaßnahmen vorgesehen, wie z.B. die Datenübermittlung zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen über das 4-Corner-Prinzip. Die Funktionsweise ist oben bereits beschrieben:

Zu klärende Fragen: Die konzeptionellen Vorschläge zu möglichen Sicherungsmaßnahmen sind weiter auszuarbeiten und aus verfassungs- und datenschutzrechtlicher Sicht zu bewerten. Diese Einschätzung ist im Nachgang entsprechend in die weitere Ausgestaltung der Architektur einzubinden. Außerdem ist zu klären, wie die Implementierung der Sicherungsmaßnahmen und deren Kontrolle wahrgenommen werden soll, z.B. der Intermediäre und ob neu einzurichtende Architekturkomponenten ebenfalls an ein 4-Corner-Prinzip oder an andere Sicherungsmaßnahmen angebunden werden und wie dies technisch ausgestaltet werden kann.

2. Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit (z.B. mittels Protokollierung)

Um die Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit erfolgter Datenaustausche zuverlässig zu kontrollieren ist geplant, die durchgeführten Datenaustausche nachvollziehbar zu protokollieren und bei Verwaltungsverfahren den Bürgern in einem speziellen Onlinedienst, dem Datencockpit, zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. Die Protokollierung müsste derart erfolgen, dass nachprüfbar ist, welche Stellen wann zu welchem Zweck mit wem welche Daten ausgetauscht haben. In jedem Fall müssen die relevanten Metadaten einer Kommunikation erfasst werden, d.h., wer (anfragende Stelle) mit wem (angefragte Stelle) wann (Zeitstempel) und zu welchem Zweck (rechtliche Grundlage) über wen oder was (Identifizier von Personen oder Unternehmen) Daten ausgetauscht hat. Die derzeitige Infrastruktur beinhaltet bereits eine Protokollierung an mehreren Stellen, nämlich bei beteiligten Fachverfahren, Intermediären, Clearing-Stellen, Verzeichnisdiensten und Registern selbst. Diese müssten aber harmonisiert und ggf. technisch ertüchtigt werden, um den hohen Ansprüchen an Datenaustausche in einer modernisierten Registerlandschaft gerecht zu werden. In den aktuellen, dem 4-Corner-Prinzip folgenden Systemen haben die transportierenden Stellen i.d.R. (Intermediären und Clearing-Stellen) keine Kenntnis über den Inhalt oder die betreffenden Personen des Datenaustauschs. Sie müssten gegebenenfalls dahingehend angepasst werden, die verwendeten Identifizier als Metadaten zu klassifizieren.

Zu klärende Fragen: Es wird zu entscheiden sein, welche Datenfelder minimal an welchen Stellen in welcher Form protokolliert werden müssen. Des Weiteren ist zu klären, ob über die Metadaten hinaus auch die fachlichen Inhaltsdaten eines solchen Austauschs protokolliert werden müssen. Relevant ist in diesem Kontext eine Entscheidung darüber, ob die verwendeten Identifizier in einem Datenaustausch als Metadaten klassifiziert werden können. Dies bedingt das Ausmaß der zu beteiligenden protokollierenden Stellen (siehe oben). Generell muss geprüft werden, ob der Transparenzgewinn durch das Datencockpit den Verlust an Datensicherheit bei der Offenlegung von Metadaten bei solchen Stellen rechtfertigt, die bisher keine Kenntnis von diesen Daten hatten.

3. Aufbau von Transparenz (z.B. mittels Datencockpit)

Für eine dem Bürger zugängliche Einsichtnahme in solche Protokolle (siehe oben) wird im Rahmen der OZG-Umsetzung ein Datencockpit konzipiert. Dieser als sog. „Digitalisierungslabor“ unter Einbindung von Nutzern sowie Datenschützern aus Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete Dienst soll erfolgte Datenaustausche für den Nutzer

transparent machen. Nach dem Stand der Abstimmung soll das Datencockpit den Nutzer darüber Auskunft geben können, welche Datenaustausche im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu seiner Person stattgefunden haben sowie welche Daten über ihn in einzelnen Registern gespeichert sind. In Klärung ist momentan noch, in welchem Umfang das Datencockpit zur Bereitstellung dieser Funktionen selbst Daten speichern muss. Diskutiert werden hier das sog. Quellenmodell (das Datencockpit ist nach dem Login immer leer, alle Informationen zu Datenaustauschen werden aus allen in Frage kommenden dezentralen Registern als „Quellen“ immer wieder neu angefragt und nach der Sitzung gelöscht) und das sog. Mischmodell (das Datencockpit speichert zumindest minimale Metadaten über die erfolgten Datenaustausche – z.B. bereitstellendes Register und Zeitpunkt – so dass weitere Informationen gezielt dort für die Sitzung nachgeladen werden können). Um eine gemeinsame Entscheidung hierzu herbeizuführen, werden im nächsten Schritt beide Modelle im Hinblick auf Nutzerorientierung, technische Machbarkeit sowie (datenschutz-)rechtliche Bewertung gegenübergestellt. Begleitend hierzu wird gegenwärtig die Referenzimplementierung des Datencockpits in gemeinsamer Federführung von Bremen und Bund/BMI geplant. Als erste Anwendungsfälle sollen hier die zur Umsetzung der Lebenslage „Geburt“ aus dem ELFE-Projekt geplanten Datenaustausche prototypisch umgesetzt werden und so – der bisherigen agilen Arbeitsweise folgend – die konzeptionellen Festlegungen zum Datencockpit validiert und ggf. fortgeschrieben werden.

Zu klärende Fragen: Für die Entwicklung und Anbindung des Datencockpits ist zu klären, welche Daten (z.B. nur Metadaten und wenn ja, welche Metadaten) angezeigt werden. Bei Nutzung eines Zwischenspeichers für Austausch im Datencockpit ist zu vermeiden, dass dieser selbst zu einem Datenschutzrisiko wird, da in ihm zumindest Metadaten aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen zusammenlaufen würden. Dies ist als übergreifendes Spannungsfeld zu betrachten, da ein Einbruch ins Datencockpit zu einer Profilbildung führen könnte. Weiterhin ist zu entscheiden, ob auch Inhaltsdaten per Anfrage im Datencockpit abgerufen werden können und ob diese in das Datencockpit geliefert oder dem Bürger auf separatem Weg zugestellt würden. Ebenso ist zu spezifizieren, welche Anwendungsfälle ein Datencockpit umfassen soll.

V. Tabellarische Übersicht über den aktuellen Diskussionsstand und zu klärende Fragen je Anforderung

Tabelle 1: Übersicht über den bisherigen Diskussionsstand und zu klärende Fragen je Anforderung

Stand der Diskussion zu den Anforderungen an das Identitäts- und Qualitätsmanagement

	Bisheriger Diskussionsstand	Fragen, die noch zu klären sind
<p>Eineindeutige Zuordnung von Datensätzen über Register hinweg</p>	<ul style="list-style-type: none"> Es wird Personen- und Unternehmens-identifizier geben Unternehmensidentifizier mit „nicht sprechender“ Wirtschaftsnummer geplant Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern für Registerzensus erforderlich Koordinierung der Erkenntnisse angestrebt 	<ul style="list-style-type: none"> Entscheidung zur weiteren Ausgestaltung des Personenidentifiziers Wie wird die Identifikation für den Personenidentifizier gestaltet? Welche Zuständigkeiten bestehen hinsichtlich Daten- und Gestaltungshoheit? Wie wird der Datenschutz berücksichtigt? Kann das Unternehmensportal von Synergien zum Portalverbund profitieren?
<p>Erkennung von Inkonsistenzen und aktives Qualitätsmanagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zentrale Stelle soll mit Qualitätssicherungsteam ausgestattet werden Dieses soll Dateninkonsistenzen zwischen Fachregistern aufdecken Statistikgeheimnis bleibt in Kraft Qualität der Verwaltungsdateninformationsplattform soll durch technische Befähigung und Berichtspflicht registerführender Stellen steigen Registerzensusvorbereitungsgesetz (geokodierte Bevölkerungszahlen) bis Ende 2020 vorgesehen 	<ul style="list-style-type: none"> Rechtliche Regelung des Qualitätssicherungsteams und des Qualitätsprozesses Verortung einer zentralen Informationsstelle zu klären
<p>Anbindung an ein Identitätsmanagement der EU</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ausgewählte Verwaltungsleistungen sollen EU-weit „once only“ abgebildet werden Supranationales Identitätsmanagement soll gewährleistet werden Technisch wird ein eIDAS-Node einzurichten sein sowie ein oder mehrere eDelivery-Nodes Mögliche Zulieferung von Informationen an weitere Komponenten auf EU-Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> Welche Anforderungen der Interoperabilität bestehen zu EU-weiten Systemen und wie werden diese adressiert? Wie wird die technische Ausgestaltung der Anbindung an EU-weite Systeme erfolgen (z.B. „Kopfstelle“)? Was ist datenschutzrechtlich bei Nutzung des Personenidentifiziers in Mitgliedsstaaten zu beachten?

C | Stand der Diskussion zu den Anforderungen an den Datenaustausch

	Bisheriger Diskussionsstand	Fragen, die noch zu klären sind
C Aufbau von Schnittstellen und Definition von Standards	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungslandschaft innerhalb einzelner Verwaltungsbereiche mit relativ harmonisierten Schnittstellen, allerdings nur begrenzte Harmonisierung zwischen Bereichen ▪ Entweder vereinheitlichte Standards oder Übersetzungsstellen notwendig ▪ Zentrale Architekturkomponente geplant („Basiskomponente Registerabruf“) ▪ XFall, ein XÖV-konformer Standard, als Kommunikationsstandard zur Komponente geplant 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wird eine Harmonisierung bestehender Standards oder eine Übersetzung zwischen Standards erfolgen? ▪ Welcher Standard ist ggf. der „Leitstandard“? ▪ Welche Anwendungsfälle werden durch die Basiskomponente beantwortet? ▪ Welche Standards werden in der Kommunikation mit den angefragten Registern unterstützt? ▪ Ist bei der Basiskomponente und anderen Komponenten auch die Nutzung von Intermediären im 4-Corner-Prinzip erforderlich? ▪ Werden Komponenten eigenständig oder gebündelt nach Funktionalitäten technisch umgesetzt? ▪ Können Referenzimplementierungen seitens EU für die Entwicklung von Architekturkomponenten genutzt werden?
C Ertüchtigung der verwendeten Transportwege	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Errichtung von geeigneten technischen und organisatorischen Sicherungsmaßnahmen erforderlich ▪ Verbot einer Profilbildung über verschiedene Verwaltungsbereiche hinweg ▪ 4-Corner-Prinzip als mögliche Sicherungsmaßnahme identifiziert ▪ Netzgesetz gibt den Rahmen für physische Austauschkanäle vor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie weit ist das 4-Corner-Prinzip verbreitet? ▪ Welche Anforderungen bestehen an den europaweiten Datenaustausch? ▪ Können Intermediäre die Funktion von eDelivery-Nodes übernehmen? ▪ Welche Vorgaben bestehen zur Nutzung des Verbindungsnetzes?
C Etablierung eines erweiterten Zugriffs- und Rechtsmanagements	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassungen des bestehenden Rechte- und Zugriffsmanagements erforderlich ▪ Mögliche Ertüchtigung des bestehenden Rechtsmanagements (z.B. beim DVDV) für Datenaustausch auf bestehenden rechtlichen Grundlagen ▪ Aufbau eines Consent-Moduls für das Management mit Einwilligungen von Bürgern zu weiteren Austauschen auf rechtlicher Grundlage sowie Bereitstellung eines „Consent-Dialogs“ für Verwaltungsanträge ▪ Authentifizierung im System gemäß den Entwicklungen im Nutzerkonto und Portalverbund 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ist es möglich, Datenaustausche gesamt-rechtlich zu beschreiben? ▪ Wie wird die Bestandsarchitektur (z.B. des DVDV) erweitert? ▪ Soll das DVDV das Zugriffs- und Rechtsmanagement für alle Verwaltungsbereiche verwalten? ▪ Welche Form und Komplexität haben Zugriffs- und Rechtsmanagement anderer Verwaltungsbereiche? ▪ Wer wird die Hoheit des Schreibzugriffs auf die Zugriffslisten wahrnehmen? ▪ In welcher Form erfolgen Speicherung, Abruf und Einsicht in die Daten des Consent-Moduls? ▪ Wie und an welcher Stelle wird der Login im Nutzerkonto mit dem Personenidentifizier verknüpft?

C Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datenhaltung

	Bisheriger Diskussionsstand	Fragen, die noch zu klären sind
<p>C Einzubindende Register und Erweiterung der Registerlandschaft</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registermodernisierung umfasst möglichst viele Register und elektronisch geführte Datenbanken ▪ Priorisierung der Modernisierung nötig; vorläufige Liste von 26 vorrangig relevanten Registern liegt vor ▪ Aufbau weiterer Register insb. für Registerzensus erforderlich, z.B. Bildungs-, Gebäude- sowie Wohnregister 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Register werden kurz-, mittel- und langfristig angebunden? ▪ Welche relevanten Daten liegen nicht in Registerform vor? ▪ Welche weiteren Nutzer gibt es? ▪ Welche Anpassungen sind bei weiteren Nutzern (z.B. kommunalen Akteuren) erforderlich?
<p>C Sicherstellung der Qualität der Datensätze</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registerführende Stellen (insbesondere diejenigen mit Bürgerkontakt) melden Änderungen an eine zentrale Stelle ▪ Registerführende Stellen pflegen Änderungsanträge seitens zentraler Stelle im eigenen Datenbestand ein ▪ Änderungsanträge sollen weitestgehend automatisiert verarbeitet werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Stelle übernimmt im Verlauf einer Datenkorrektur die Datenhoheit? ▪ Werden Verantwortlichkeiten bei jeder registerführenden Stelle benannt? ▪ Sind die entsprechenden Ressourcen bei registerführenden Stellen vorhanden? ▪ Welche rechtliche Grundlage benötigen die Melde- und Änderungspflichten?
<p>C Befähigung zur Datenminimierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zentrale Speicherung von Basisdaten zu Personen ▪ Modul „Registerdatenavigation“ geplant: Übersicht, welche Daten in welchem Register originär vorliegen ▪ Bestehende Datenbasis VIP des StBA wird derzeit ausgebaut und kann ggf. als Vorleistung für das Navigationsmodul dienen ▪ „Stammregister“ für Unternehmensdaten soll eingeführt werden ▪ Arbeiten zum Datenaustausch im AZR können als Fallbeispiel für Datensparsamkeit dienen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann ein „Stammregister“ für Unternehmen von einer Harmonisierung mit einer entsprechenden Stelle für Personenbasisdaten profitieren? ▪ Inwiefern kann VIP des StBA bei der Entwicklung des Navigationsmoduls als Vorleistung dienen? ▪ Welchen Kommunikations- und Datenstandard nutzt das Navigationsmodul? ▪ Ist die Löschung von Basisdaten in den dezentralen Registern nachfolgend verpflichtend?

C Stand der Diskussion zu den Anforderungen an die Datensicherheit

	Bisheriger Diskussionsstand	Fragen, die noch zu klären sind
<p>C) Errichtung geeigneter Sicherungsmaßnahmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Datensicherheit bei der Zuordnung von Registerdaten muss durch Errichtung zusätzlicher Sicherungsmaßnahmen weiter verstärkt werden ▪ Mögliche Sicherungsmaßnahme ist der Datentransport mittels 4-Corner-Prinzip 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie bewertet die Datenschutzkonferenz die vorgeschlagenen Sicherungsmaßnahmen? ▪ Welche Instanz kontrolliert die Intermediäre? ▪ Ist eine Anbindung via 4-Corner-Prinzip auch für die neuen Architekturkomponenten erforderlich?
<p>C) Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit (z.B. mittels Protokollierung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protokollierung kontrolliert Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit erfolgter Datenaustausche ▪ Datencockpit schafft Transparenz für Bürger darüber, welche Stellen wann, zu welchem Zweck und mit wem welche Daten ausgetauscht haben ▪ Protokollierung bei Intermediären erfasst nur Metadaten der Kommunikation ▪ Bisherige Protokollierung muss harmonisiert werden und Identifier ggf. als Metadaten klassifizieren ▪ Alternative Protokollierung auch in Registern und Fachverfahren mit Personenbezug 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Datenpunkte werden wo und in welcher Form protokolliert? ▪ Werden außer Metadaten auch die fachlichen Inhaltsdaten des Austauschs protokolliert? ▪ Können Identifier als Metadaten klassifiziert werden?
<p>C) Aufbau von Transparenz (z.B. mittels Datencockpit)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einsichtnahme der Bürger in Datenaustausche erwünscht ▪ Dafür notwendiges Modul Datencockpit wird in sog. „Digitalisierungslabor“ erarbeitet ▪ Metadaten werden entweder als Verweis im Datencockpit vorgehalten („Mischmodell“) oder direkt von den registerführenden Stellen abgerufen („Quellenmodell“) ▪ Erste Anwendungsfälle im Prototyp sollen Datenaustausche zur Lebenslage „Geburt“ im ELFE-Projekt sein 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Daten werden im Datencockpit angezeigt? ▪ Welches Risiko birgt ein Einbruch ins Datencockpit für die Profilbildung? ▪ Werden Metadaten vorgehalten oder abgerufen? ▪ Werden die Inhaltsdaten ins Datencockpit geliefert oder dem Bürger auf separatem Weg zugestellt? ▪ Welche Anwendungsfälle soll das Datencockpit umfassen?

5. Umsetzungsplan und nächste Schritte

Das Koordinierungsprojekt hat einen initialen Maßnahmenplan entwickelt, der entlang von sechs Themenblöcken folgende Arbeitspakete spezifiziert (siehe Abbildung): Neben der übergreifenden Steuerung und Konzeption (1) sollen Anforderungen (2) definiert, das Architekturmodell (3) entworfen, die rechtlichen Rahmenbedingungen (4) inklusive notwendiger Gesetzesänderungen festgelegt sowie ein abgestimmtes Verständnis der Governance und Organisation (5) erreicht werden. Abschließend sollen anhand von punktuellen Erprobungen frühzeitige Erfolge erzielt und somit spürbarer Mehrwert für die Nutzer erzielt werden (6).

Diese Arbeitspakete werden in enger Koordination mit allen Stakeholdern (u.a. Bundeskanzleramt, FITKO, KoSIT, BMWi, BVA, StBA, Vertreter der Länder und Kommunen, KG Portalverbund) bearbeitet und mit den Vorhaben zum Unternehmensidentifizierer und zum Personenidentifizierer abgestimmt.

Die Arbeitspakete müssen zugleich zeitnah an die Ergebnisse des Gesetzesvorhabens angepasst werden und insbesondere die sich daraus ergebenden Anforderungen synchronisieren.

Das Koordinierungsprojekt wird in einem ersten Schritt sowohl einen „Blueprint“ für die Gesamtkonzeption erstellen als auch den frühzeitigen Erfolg und spürbaren Mehrwert einzelner vorrangiger Maßnahmen und Komponenten sicherstellen. Hierzu werden bis Ende 2020 die Ergebnisse aus den Arbeitspaketen konsolidiert und in Berichtsform an den IT-PLR übermittelt. Darüber hinaus soll die weitere Umsetzung begleitet werden. Ergebnisse der Arbeitspakete 1 bis 5 werden Konzeptpapiere („Blueprints“) für die Umsetzung des Vorhabens sein, während in Arbeitspaket 6 bereits einzelne Module implementiert bzw. einzelne „Once-only“-Anwendungen ermöglicht werden sollen.

Abbildung 3: Maßnahmen im Rahmen des Koordinierungsprojekts Registermodernisierung

Aufgaben und Inhalte des Koordinierungsprojekts Registermodernisierung

Arbeitspakete	Ziel	Aufgaben
Übergreifende Steuerung und Konzeption	 Ressort- und organisationsübergreifend abgestimmtes Vorgehen und Gesamtkonzept zur Registermodernisierung	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Etablierung der Programmstruktur inkl. relevanter Formate 1.2 Einrichtung zusätzlicher UAGs (insb. Recht und Governance) 1.3 Erarbeitung eines Zielbilds und Gesamtkonzeption 1.4 Kontinuierliche Berichterstattung gegenüber den Auftraggebern sowie Vorbereitung der Beschlussfassung
Vorantreiben der inhaltlichen und konzeptionellen Arbeiten	 Anforderungen Sicherstellung der Berücksichtigung aller Anforderungen (insb. nationale und EU-seitige Pflichtanforderungen) sowie Schätzung von Kosten und Aufwand	<ol style="list-style-type: none"> 2.1 Vervollständigung der ermittelten Anforderungen insb. im Hinblick auf EU-seitige Anforderungen 2.2 [Aufwands- und Kostenschätzung Einführung Identifier¹] 2.3 Aufwandsschätzung für die Modernisierung der Register 2.4 Aufwandsschätzungsmodell für Länder und Kommunen
	 Architekturmodell Kohärentes Architekturmodell für eine moderne Registerlandschaft in Deutschland	<ol style="list-style-type: none"> 3.1 Entwicklung einer Architektur-Skizze; Fokus insb. auf <ol style="list-style-type: none"> a Landkarte der zu verknüpfenden und führenden Register inkl. fachlicher Priorisierung b Zugangsmanagement und Mechanismen zum Datenaustausch und -abruf c Architektonische Einordnung verschiedener Infrastrukturkomponenten (z.B. Daten-Cockpit, Basiskomponente Registerabruf, Consent-Modul, etc.) und Schnittstellen 3.2 [Entwicklung von Lösungen für registerübergreifendes Identitätsmanagement¹]
	 Recht Einheitliches Vorgehen bei notwendigen Gesetzänderungen , um rechtskreisübergreifende Registervernetzung zu ermöglichen	<ol style="list-style-type: none"> 4.1 Prüfung der modernisierten Gesamtarchitektur 4.2 Grundsatzprüfung der Regelungsinhalte bei gesetzlichen Vorhaben 4.3 Bearbeitung allgemeiner rechtlicher Fragen der Registermodernisierung sowie legislativer Forderungen 4.4 [Gesetzesentwürfe für Identitätsmanagement/ Registerzensusvorbereitungsgesetz]
	 Governance und Organisation Abgestimmtes Verständnis zur Governance für eine modernisierte Registerlandschaft	<ol style="list-style-type: none"> 5.1 Ermittlung der grundlegenden Aufgaben zur Organisation der Registerlandschaft 5.2 Erarbeitung von Optionen zu Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung bestehender Regelungen 5.3 [Governance Bearbeitung im laufenden Betrieb]
Sicherstellen sichtbarer Erfolge	 Sichtbare Erfolge der Registermodernisierung u.a. im Kontext der OZG-Umsetzung	<ol style="list-style-type: none"> 6.1 Identifizierung und ggf. Umsetzung von geeigneten Pilotprojekten <ol style="list-style-type: none"> a Zusammenführen von Anforderungen aus der Praxis der Umsetzung von "Once-Only" im Rahmen laufender Labore des OZG-Programms mit einer modernisierten Registerlandschaft (durch Neupilotierung oder Analyse bereits laufender OZG-Pilotprojekte) b Modellierung und Praxisabgleich ausgewählter Pilotprojekte von Fachverfahren in einer modernisierten Registerarchitektur 6.2 Begleitung und ggf. Anstoß relevanter Infrastruktur-Module

1 Teil des IMK-Vorhabens bearbeitet durch BMI VII 2

1. Übergreifende Steuerung und Konzeption

Für den übergreifenden Projekterfolg ist es essenziell, die Programmstruktur mit allen relevanten Akteuren abzustimmen und Kernverantwortlichkeiten abzuklären. Insbesondere muss das Format (z.B. Workshops) der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren abgestimmt werden. Die Steuerung erfolgt in vier Teilen:

- **1.1 Etablierung der Programmstruktur inklusive relevanter Formate**

Die Akteure stimmen dazu Formate sowie technische und zeitliche Möglichkeiten ab. Arbeitsgruppen, Lenkungskreise und weitere Termine werden terminiert, geplant und nachbereitet. Das bewährte Workshop-Format wird als regelmäßiger Interaktionspunkt mit einer breiteren Stakeholdergruppe genutzt.

- **1.2 Einrichtung zusätzlicher UAGs**

Zusätzlich zur Unterarbeitsgruppe (UAG) Architekturmodell sollen UAGs die organisatorischen und regulatorischen Fragen strukturieren und Lösungen ausarbeiten. Daher werden die UAGs Recht und Governance eingerichtet und Aufgabensteckbriefe erstellt. Die erarbeiteten Erkenntnisse werden in die Gesamtkonzeption eingebunden.

- **1.3 Erarbeitung eines Zielbilds und einer Gesamtkonzeption**

Ein für alle Stakeholder einsehbares Eckpunktepapier (das vorliegende Dokument) stellt einen Konsens zu den derzeitigen Anforderungen an die Registermodernisierung, die technische Konzeption und alle erforderlichen Maßnahmen sicher. Des Weiteren umfasst diese Maßnahme die fortlaufende enge Abstimmung mit den Vorhaben zum Personen- bzw. Unternehmensidentifizier sowie der KG Portalverbund.

- **1.4 Berichterstattung an Auftraggeber und Vorbereitung der Beschlussfassung**

Erarbeitete Ergebnisse werden regelmäßig an die auftraggebenden Gremien (z.B. IT-PLR, IMK, ggf. MPK) übermittelt. Nach Abschluss der Konzeptionsphase wird die Beschlussfassung für den IT-PLR vorbereitet und übersandt.

2. Vervollständigung der Übersicht zu den Anforderungen

Die Ermittlung und Synthese der Anforderungen an die Modernisierung der Registerlandschaft ist essenziell für die effiziente und effektive Architekturentwicklung.

- **2.1 Vervollständigung der nationalen und EU-seitigen Anforderungen**

Nationale (unter anderem Vorgaben eines registerübergreifenden Identitäts-

managements, Zielbild einer medienbruchfreien und nutzerfreundlichen Verwaltungsdigitalisierung, Registerzensus, Dat Cockpit, Statistikpflichten der Unternehmen) und europäische Anforderungen (unter anderem TOOP, Routing zwischen Registern, SDG) müssen erfüllt und übersichtlich dargestellt werden. Bereits vorhandene Strukturen sowie organisatorische, inhaltliche und technische Vorarbeiten sind einzubeziehen.

- **[2.2 Aufwands- und Kostenschätzung für die Einführung des Identifiers]**

Die Einführung von registerübergreifenden Identifiern ist Kernbestandteil der Registermodernisierung. Die zeitlichen und finanziellen Ressourcen, die für die Umsetzung dieser Modelle anfallen, und die verfassungsrechtliche Bewertung sind dabei relevant für die ganzheitliche Einschätzung und Auswahl.

Dieses Thema wird im Rahmen des IMK-Vorhabens zum Personenidentifier bearbeitet.

- **2.3 Aufwandsschätzung für die Modernisierung der Register**

Über die Einführung des Identifiers hinaus ist mit weiteren Aufwänden zu rechnen (z.B. Aufbau von Schnittstellen oder Ertüchtigung von Registern). Diese werden für die weitere Verwendung im Projekt quantitativ abgeschätzt.

- **2.4 Aufwandsschätzung für Länder und Kommunen**

Auf Grund der Komplexität des föderalen Systems wird die Aufwandsschätzung für Länder und Kommunen gesondert betrachtet.

3. Architekturmodell

Für die technische Entwicklung der Registermodernisierung (Architekturmodell) sind vier Maßnahmen geplant. Die Entwicklung von Architekturkomponenten erfolgt außerhalb des Koordinierungsprojektes Registermodernisierung; dieses prüft lediglich die architektonische Konzeption und Verortung in einer modernisierten Registerlandschaft.

- **3.1 Landkarte der zu verknüpfenden und führenden Register**

Erstellung einer menschen- und maschinenlesbaren Landkarte für Registerdaten und deren jeweilige technische Befähigung. Diese ermöglicht die Planung vorzunehmender Ertüchtigungen. Die Landkarte soll alle zu beteiligenden Register identifizieren und priorisieren, insbesondere Personen- und Unternehmensdaten (ggf. weitere, wie z.B. Geodaten). Im laufenden Betrieb kann die Landkarte der Architekturkomponente Registerdatennavigation zugutekommen. So erleichtert diese das Auffinden der Daten

in den originären Registern, verbessert die Datenqualität und ermöglicht eine mögliche Bereinigung von mehrfach vorgehaltenen Daten.

- **3.2 Zugangsmanagement und Mechanismen zum Datenaustausch und -abruf**

Die konzeptionellen Grundlagen für Authentifizierung, Adressierung und Rechtverwaltung in den Registern und der Mechanismus zum Datenaustausch und -abruf sollen im Abgleich mit bestehenden europäischen Vorleistungen und Architekturskizzen geschaffen werden.

- **3.3 Einordnung der Infrastrukturkomponenten und Schnittstellen**

Für alle Infrastrukturkomponenten (Datencockpit, Basiskomponente Registerabruf, Consent-Modul, Registerdatennavigation etc.) sollen die technischen Voraussetzungen und jeweiligen Interdependenzen detailliert werden.

- **[3.4 Entwicklung des registerübergreifendes Identitätsmanagements]**

Einer detaillierten Aufwandsschätzung des gewählten Modells für die Registermodernisierung folgt die Gesetzgebung. Anforderungen, die sich spezifisch aus den Eckpunkten des gewählten Modells ergeben (z.B. Datencockpit, hinsichtlich zentraler Haltung von Basisdaten und Anpassungen beim Verzeichnisdienst), werden in das Gesamtprojekt integriert.

Die Einführung erfolgt in einem separaten Vorhaben.

4. Recht

Ziel ist es, eine rechtliche Prüfung der Gesamtarchitektur und ihrer einzelnen Komponenten zu erarbeiten. Dafür sollen abgestimmte Grundsatzentscheidungen unter Einbezug aller Akteure definiert werden. Außerdem ist eine laufende Begleitung der sichtbaren Erfolge (siehe Maßnahmenpaket 6) vorgesehen. Das Arbeitspaket Recht wird in vier Teilthemen bearbeitet:

- **4.1 Prüfung der modernisierten Gesamtarchitektur**

Rechtliche Prüfung der modernisierten Gesamtarchitektur und ihrer einzelnen Komponenten.

- **4.2 Grundsatzprüfung der Regelungsinhalte bei gesetzlichen Vorhaben**

Einigung innerhalb der UAG Recht auf Arbeitsprinzipien sowie Prüfung auf Eckpunkte der möglichen rechtlichen Anpassungen. Eine Klärung des allgemeinen Ansatzes bei rechtlichen Änderungen zu Datenaustauschen soll vorbereitet werden; untersucht

werden soll auch die Machbarkeit einer einheitlichen im Gegensatz zu einer Einzelfallregelung für Datenübermittlungen.

- **4.3 Bearbeitung allgemeiner rechtlicher Fragen sowie legislativer Forderungen**

Diese Maßnahme bewertet die vorgeschlagenen strukturellen Sicherungsmaßnahmen, beurteilt die Sicherheit hinsichtlich möglicher Datenschutzrisiken und begleitet fortlaufend die technische Entwicklung hinsichtlich möglicher rechtlicher Fragestellungen. Auch soll die Verknüpfung modernisierter Register mit einem Datencockpit rechtlich analysiert werden. Zudem sollen mögliche punktuelle Erprobungen rechtlich geprüft und begleitet werden.

- **[4.4 Gesetzentwürfe für Identitätsmanagement/Registerzensus]**

Schaffung einer sicheren Rechtsgrundlage für die Registermodernisierung über die in Entwicklung befindlichen Gesetzentwürfe für Identitätsmanagement und zum Registerzensus.

Dieses Thema wird im Rahmen des IMK-Vorhabens zum Personenidentifier sowie im Rahmen der Arbeit des BMI zum Registerzensus bearbeitet.

5. Governance und Organisation

Für die erfolgreiche Organisation der Registermodernisierung muss übergreifend ermittelt werden, welche Verantwortlichkeiten existieren und zukünftig festgeschrieben werden sollen. Außerdem ist eine laufende Begleitung der sichtbaren Erfolge (siehe Maßnahmenpaket 6) vorgesehen.

- **5.1 Ermittlung der Grundlagen zur Organisation der Registerlandschaft**

Es wird erarbeitet, welche Rollen in der Registermodernisierung basierend auf den zu erfüllenden Aufgaben neu anfallen und nach welchen Prinzipien Verantwortlichkeiten definiert und identifiziert werden sollen. Zudem wird eine Kommunikation der dezentralen Register untereinander bei Nutzung eines neuen zentralen Identifiers analysiert.

- **5.2 Erarbeitung von Optionen der Verantwortlichkeiten**

Identifizierten Rollen werden mögliche Verantwortungsprofile im Sinne eines Zuständigkeitskonzepts einer modernisierten Registerlandschaft zugeordnet. Dabei ist auch der genaue Aufgabenumfang zu beschreiben, den sowohl eine Registermodernisierungsbehörde als auch die Behörden mit Verwaltungsregistern im Hinblick auf die

Nutzbarmachung des Identifiers und innerhalb des Transformationsprozess der Registerlandschaft übernehmen müssen.

- **5.3 Governance sicherstellen im laufenden Betrieb**

Um mögliche weitere benötigte neue Rollen zu identifizieren, wird eine Delta-Analyse zwischen einmaliger Umsetzung und laufendem Betrieb durchgeführt. Sollten hier weitere Bedarfe anfallen, müssen ggf. weitere Verantwortlichkeiten ermittelt werden.

6. Sicherstellen sichtbarer Erfolge

Einzelne OZG-Leistungen und Architekturkomponenten sollen hinsichtlich einer frühen Umsetzung geprüft und geplant werden. Dies ermöglicht das frühzeitige Erkennen von möglichem Nachbesserungsbedarf sowie die erhöhte Sichtbarkeit von Verbesserungen für die Nutzer der Registermodernisierung. Hierbei wird sichergestellt, dass keine Einzelsysteme entwickelt werden, sondern die weitere Umsetzung mittels modularer Gestaltung an vorhandene Vorleistungen anknüpfen kann.

- **6.1 Identifizierung und ggf. Umsetzung von geeigneten punktuellen Erprobungen**

Mögliche unter dem Gesichtspunkt von „once only“ zu verwirklichende OZG-Leistungen werden auf Grundlage von Analysen (z.B. Anzahl anzubindender Register, Sichtbarkeit, Praktikabilität) priorisiert und bewertet. Nachfolgend wird eine Feinplanung der für die Umsetzung nötigen Schritte erstellt und durch die UAGs begleitet. Zudem sollen Pilotprojekte in Fachverfahren in einer modernisierten Registerlandschaft identifiziert und modelliert werden.

- **6.2 Begleitung und ggf. Anstoß der relevanten Infrastruktur**

Es werden mögliche funktionell oder räumlich eingegrenzte Anwendungsgebiete für eine frühzeitige Inbetriebnahme neuer Komponenten identifiziert. Zeitleisten bis zur Umsetzung werden definiert und eine agile Umsetzung hin zu einem nutzbaren Prototyp begleitet.

Abkürzungsverzeichnis

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
beBPo	besonderes elektronisches Behördenpostfach
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BLAG	Bund-Länder-AG
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
Ct.	Eurocent
IDM	Identitätsmanagement
DE4A	Digital Europe for All
DVDV	Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis
DVDV2	Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis (Version 2)
ELStAM	Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale
EU	Europäische Union
EUR	Euro
eXTra	XML-basiertes Transportverfahren
FIM	Föderales Informations-Management
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FV	Fachverfahren
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
ID	Identifikator
IDNr./IdNr.	Identifikationsnummer aus dem Datensatz der BZSt
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnik
IT-PLR	IT-Planungsrat
KBA	Kraftfahrtbundesamt

KfZ	Kraftfahrzeug
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
MAV	Maschinelles Anfrageverfahren
Mio.	Millionen
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NKR	Normenkontrollrat
OSCI	Online Services Computer Interface
OZG	Onlinezugangsgesetz
RV	Rentenversicherung
SDG	Single Digital Gateway
SDG-VO	Single-Digital-Gateway-Verordnung
StBA	Statistisches Bundesamt
TOOP	The Once-Only Principle Project
TOP	Tagesordnungspunkt
UUID	Universally Unique Identifier
VIP	Verwaltungsdaten-Informationsplattform
WiMiKo	Wirtschaftsministerkonferenz
XMeld	XML-Fachstandard im Meldewesen
XÖV	XML- Fachstandard in der öffentlichen Verwaltung
XTA	XML-Fachstandard