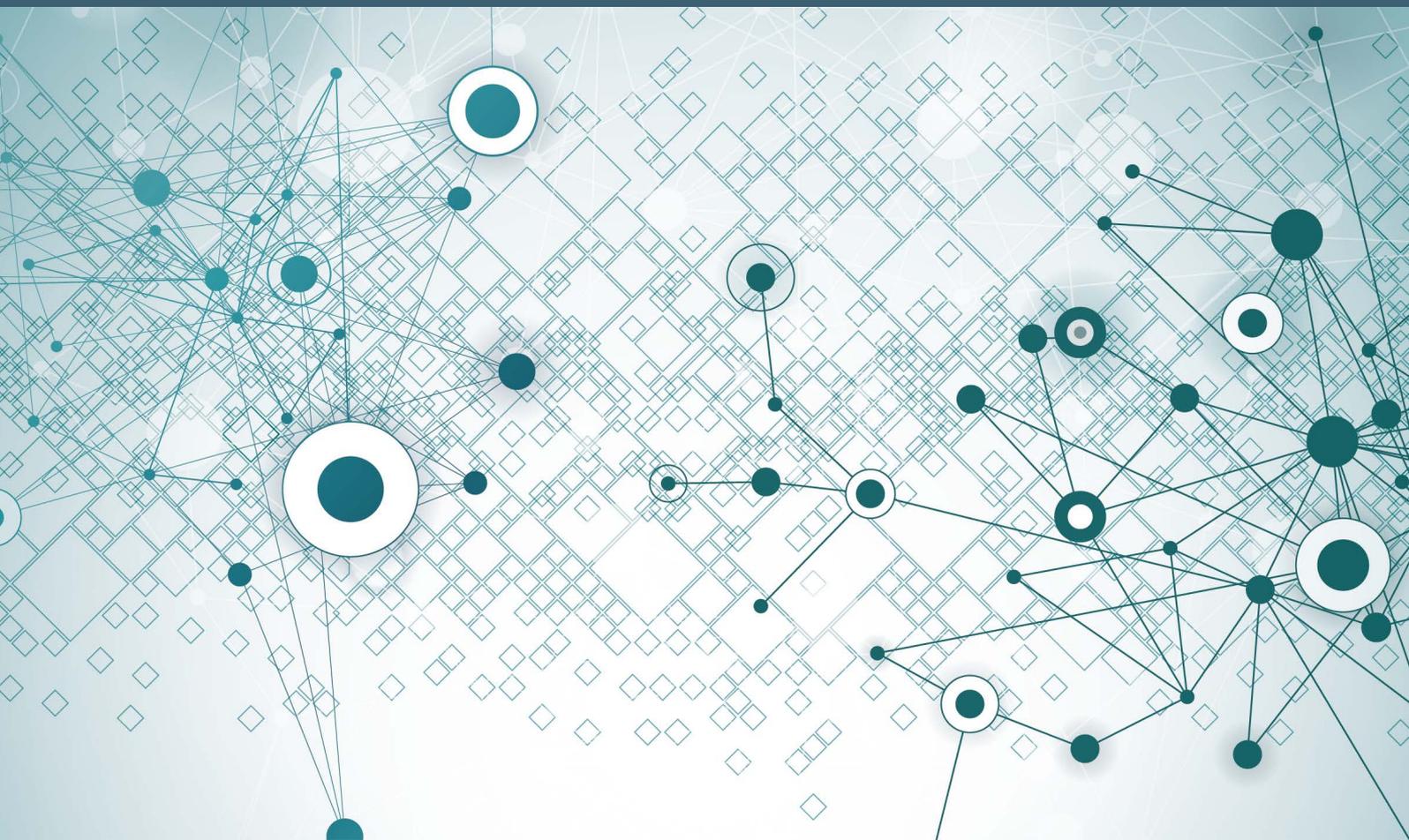


Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.

Oktober 2017



Auftraggeber



Nationaler
Normenkontrollrat

Durchgeführt von

McKinsey&Company

In Zusammenarbeit mit

DISTATIS
Statistisches Bundesamt

 Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Mehr Leistung für Bürger
und Unternehmen:
Verwaltung digitalisieren.
Register modernisieren.

Oktober 2017

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)
Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin
Telefon: +49 (30) 18400-1318
www.normenkontrollrat.bund.de

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen.

Erstellt durch

McKinsey & Company, Inc.
Kennedydamm 24, 40476 Düsseldorf
Telefon: +49 (211) 136-4688
www.mckinsey.com

In Zusammenarbeit mit

Statistisches Bundesamt (Destatis)
Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden
www.destatis.de

Verantwortlich für die Beistellung „Beispiele aus anderen Ländern zur Registernutzung in Zensus und Bevölkerungsstatistik“ sowie die Beistellung „Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland“

sowie

Prof. Dr. Mario Martini, David Wagner und Michael Wenzel (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer) Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer
www.uni-speyer.de/de/lehrstuehle/martini.php

Verantwortlich für die Beistellung „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer“ (Martini/Wagner/Wenzel)

Hinweis

In der Kategorie „Publikationen“ unter www.normenkontrollrat.bund.de stehen neben einer ergänzenden Dokumentation zu diesem Dokument auch die Beistellungen der Kooperationspartner zum Herunterladen bereit.

1. Auflage Oktober 2017

Bibliografische Angabe:

McKinsey, 2017: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats

Bildnachweis:

*Titelbild: © AF-studio/gettyimages.com
Foto Dr. Johannes Ludewig: © Bundesregierung/Kugler*

Vorwort



Deutschland verfügt alles in allem über eine gute Verwaltung. Sie ist entscheidend dafür, dass unser Gemeinwesen funktionieren und die Wirtschaft hierzulande erfolgreich arbeiten kann. Dies lässt sich auf Dauer aber nur aufrechterhalten, wenn die Verwaltung sich wandelt. Nur wenn sie die Chancen der Digitalisierung nutzt, kann sie bestmögliche Serviceleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen anbieten. Verschläft Deutschland die Digitalisierung des öffentlichen Sektors, gefährdet es seine Zukunftsfähigkeit. Dies bliebe nicht ohne Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und auf das Vertrauen in Staat und Politik insgesamt.

Leider geht die Digitalisierung des öffentlichen Sektors viel zu langsam voran. Zu zögerlich waren bisher die Zielsetzungen der Politik und zu unkoordiniert das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen. Dieses strukturelle Defizit besteht fort. Wirksames E-Government ist hierzulande noch nicht erkennbar – entsprechend weit hinten landet Deutschland im internationalen Vergleich.

Ein Lichtblick sind die am Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Änderungen des Grundgesetzes und der Beschluss des Onlinezugangsgesetzes. Auf dieser Grundlage will die Bundesregierung in den kommenden fünf Jahren die wesentlichen Verwaltungsleistungen vollständig digitalisieren – deutschlandweit. Am Ende dieses Transformationsprozesses muss als maßgebliches Ziel ein besserer und im internationalen Vergleich top-leistungsfähiger Service für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen stehen – und das zu deutlich geringeren Kosten als heute.

Fundamental dafür ist die Modernisierung der deutschen Registerlandschaft. Bisher ist diese stark zersplittert. Gleiche oder ähnliche Daten werden mehrfach erhoben und liegen nicht immer in ausreichender Qualität vor. Nur wenn die in den Registern und Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Informationen effektiv und effizient genutzt werden können, sind medienbruchfreie Onlineverfahren überhaupt möglich. Lästige, fehleranfällige Mehrfacherhebungen derselben Daten müssen entfallen.

Basisdaten von Personen, Unternehmen und Immobilien sollten nur noch einmal („Once Only“) erfasst werden. Anstatt Nachweise wie die Geburtsurkunde bei unterschiedlichen Behörden als Papierurkunde einzureichen, sollte es ausreichen, dass die jeweilige Behörde mit Zustimmung des Antragstellers einen Registerauszug abrufen. Anstatt kostspielige Erhebungen durchzuführen, sollten zukünftige Volkszählungen im Wesentlichen auf Knopfdruck erfolgen können. Das ginge, indem anonymisierte Registerdaten für einen Bruchteil des bisherigen zeitlichen und finanziellen Aufwands statistisch ausgewertet werden. Die Vorteile liegen auf der Hand:

Die Digitalisierung der Verwaltung auf Basis moderner Register ermöglicht nicht nur qualitativ bessere Verwaltungsleistungen. Sie verbessert auch die Datengrundlagen für staatliches Handeln und erschließt ein Einsparpotenzial von über 6 Mrd. EUR pro Jahr.

Die führenden E-Government-Nationen in und außerhalb Europas sind diesen Weg bereits gegangen. Sie investieren schon seit mehr als zehn Jahren in die Modernisierung und Konsolidierung ihrer Registerlandschaft. Das Beispiel Österreich zeigt zudem, wie die Verknüpfung von Daten funktionieren kann, ohne dass der Datenschutz gefährdet ist. Im Gegenteil: Moderne Register und ein bei der Bundesdatenschutzbeauftragten angesiedelter Transparenzmechanismus zur Kontrolle der Zugriffe ermöglichen ein höheres Datenschutzniveau, als wir es derzeit in Deutschland vorfinden. Die dafür notwendige Einführung eines verschlüsselten Personenkenzählensystems nach österreichischem Vorbild ist mit dem Grundgesetz vereinbar und entspricht den Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts.

Um bis zum Ende der Legislaturperiode spürbare Erfolge zu erzielen, die für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen echten Mehrwert schaffen, müssen Politik und Verwaltung die Registermodernisierung schnell zu einem Schwerpunktthema machen. Das erfordert einerseits den politischen Willen und eine klare Verantwortlichkeit, um ressort- und ebenenübergreifend verbindliche Standards zu etablieren. Andererseits braucht es ausreichend Geld, eine zentrale Koordinierungsstelle und die baldige Verabschiedung eines Registermodernisierungsgesetzes.

Im Maschinenraum der digitalen Verwaltung muss kräftig aufgeräumt werden. Ohne besondere Kraftanstrengung wird es nicht gehen. Als Lohn winken schnellere, einfachere und günstigere Verwaltungsverfahren sowie ein öffentlicher Sektor, der mit den Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft Schritt halten kann. Mit dem vorliegenden Gutachten sind Handlungsbedarf und -empfehlungen klar formuliert. Jetzt kommt es auf Politik und Verwaltung an. Die kommenden vier Jahre müssen ausreichen, um die digitale Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erlebbare Wirklichkeit werden zu lassen!



Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrats

Inhalt

Kernbotschaften	10
1. Warum die Registerlandschaft modernisiert werden sollte.....	13
1.1 Definition der Begriffe „Register“ und „Modernisierung“	13
1.2 Motivation für eine Registermodernisierung.....	14
2. Die Registerlandschaft in Deutschland.....	18
2.1 Status quo	18
2.2 Modernisierungsbedarfe.....	21
2.3 Notwendigkeit für eine übergreifende Initiative	25
3. Modernisierung der Registerlandschaft in anderen europäischen Ländern	26
3.1 Estland – umfassendes öffentliches Datenmanagement	26
3.2 Österreich – datenschutzkonforme Verknüpfung von Personendaten	28
3.3 Schweiz – dezentrale, aber harmonisierte Registerführung.....	29
3.4 Dänemark – „Once Only“ für Basisdaten.....	30
3.5 Schweden – umfassender Informationsaustausch für spezifische Leistungen	32
3.6 Rückschlüsse für Deutschland.....	33
4. Zielbild für Deutschland.....	34
4.1 Gesamtstaatliche Infrastruktur für digitalen Registerzugriff	34
4.2 Datenschutzkonforme Identifikationsnummern	40
4.3 Qualität und Abdeckung von Informationen	44
4.4 Zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung	45
5. Herausforderungen und mögliche Lösungen.....	47
5.1 Politische Herausforderungen	47
5.2 Organisatorische Herausforderungen.....	47
5.3 Operative Herausforderungen	48
5.4 Asymmetrische Verteilung von Kosten und Nutzen.....	49
6. Arbeitsplan zur Erreichung des Zielbilds.....	50
6.1 Grundlagen	50
6.2 Umsetzung.....	52
7. Nutzenanalyse moderner Register und Kostenschätzung für das Arbeitsprogramm	55
7.1 Bürger und Unternehmen sparen Zeit und Geld.....	55
7.2 Auch Verwaltung und amtliche Statistik profitieren	58
7.3 Kostenschätzung für die Umsetzung des Arbeitsprogramms	60
7.4 Balance von Kosten und Nutzen	61
Abkürzungsverzeichnis	62

Kernbotschaften

1 Moderne Register sind das Fundament besserer Verwaltungsleistungen für Bürger¹ und Unternehmen. Ohne moderne Register sind effiziente, bürger- und unternehmensfreundliche digitale Angebote nicht möglich. Das Onlinezugangsgesetz gibt vor, dass in fünf Jahren Verwaltungsleistungen online angeboten werden müssen. Bürger und Unternehmen werden diese aber nur dann annehmen, wenn sie von guter Qualität und einfach zu bedienen sind und eine echte Entlastung bringen. Für solche medienbruchfreien Angebote sind digital zugängliche, eindeutig verknüpfbare und qualitativ hochwertige Registerdaten eine zwingende Voraussetzung.

2 Die deutsche Registerlandschaft erfüllt die nötigen Anforderungen derzeit nicht. Es besteht umfassender Modernisierungsbedarf. Die Registerlandschaft in Deutschland ist administrativ zersplittert. Es gibt mehr als 200 Register, viele davon noch einmal nach örtlicher Zuständigkeit untergliedert und unterschiedlich ausgestaltet. Gleiche oder ähnliche Daten werden mehrfach erhoben, Abgleiche und Qualitätschecks finden nicht statt. Dieser Zustand muss sich dringend ändern. Die bisherige Aufmerksamkeit für dieses Thema entspricht nicht seinem strategischen Stellenwert und dem damit verbundenen Nutzen.

3 Moderne Register ermöglichen erhebliche Einsparungen. Die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen auf Basis moderner Register entfaltet bei einmaligen Investitionskosten in Höhe von ca. 2,5 Mrd. EUR ein Entlastungspotenzial² von ca. 6 Mrd. EUR pro Jahr. Das entspricht gut der Hälfte des bisher notwendigen Aufwands im Umgang mit Behörden. Bürger können 1,4 Mrd. EUR, Unternehmen 1 Mrd. EUR sparen. Die Verwaltung selbst wird mit 3,9 Mrd. EUR am stärksten entlastet.

4 Moderne Register schaffen eine tragfähige Grundlage für staatliche Entscheidungen und offene Verwaltungsdaten (Open Data). Register enthalten wichtige amtliche Informationen und sind Grundlage der öffentlichen Statistik sowie staatlicher Planungs-, Entscheidungs- und Steuerungsprozesse. Je besser die Daten in öffentlichen Registern gepflegt, aktualisiert und qualitätsgesichert werden, desto sachgerechter und treffsicherer können Politik und Verwaltung arbeiten und ihre Leistungen für Bürger und Unternehmen anbieten. Im Sinne von Open Data und Open Government sollten auch die Wirtschaft und andere Akteure auf relevante, wenn nötig anonymisierte Registerdaten zugreifen können.

5 Andere Länder machen erfolgreich vor, wie es geht. Deutschland darf den Anschluss an die Digitalisierungspioniere nicht verpassen und sollte sich bei der Modernisierung seines Registerwesens an erfolgreich etablierten Lösungen orientieren. Beispiele sind die datenschutzkonforme Verknüpfung von Personendaten in Estland und Österreich, die dezentrale, aber harmonisierte Registerführung in der Schweiz, das sogenannte „Once Only“-Prinzip für Basisdaten in Dänemark sowie die vollständige Digitalisierung komplexer Verwaltungsleistungen durch vernetzte Register in Schweden.

1 Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird nachfolgend im Dokument stets die männliche Form verwendet, ohne damit die weibliche ausschließen zu wollen.

2 Das Potenzial wurde für die Top-35-Verwaltungsleistungen für Bürger und die Top-30-Verwaltungsleistungen für Unternehmen berechnet.

6 Kern moderner Register sind gute Basisdaten, die von Bürgern und Unternehmen nur einmal mitgeteilt werden müssen („Once Only“). Häufig gebrauchte Basisdaten zu Personen, Firmen, Kraftfahrzeugen sowie Orten und Immobilien sollten von Bürgern und Unternehmen in Zukunft nur einmal angegeben werden müssen. Behörden sollten diese Daten bei der Abwicklung beliebiger Verwaltungsverfahren unkompliziert abrufen können, sofern Bürger einer solchen Nutzung zustimmen. Statt komplizierter Einzelregelungen sollte eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung und den Abruf von Basisdaten geschaffen werden. Basisdaten müssen besonders aktuell, verlässlich und hochverfügbar sein.

7 Wirklich medienbruchfrei werden digitale Verwaltungsverfahren erst, wenn neben den Basisdaten noch weitere Registerinformationen ausgetauscht werden können. Für viele Verwaltungsleistungen sind neben den Basisdaten weitere Informationen erforderlich. Um diese digital austauschen zu können, müssen für jede Verwaltungsleistung bzw. Lebenslage spezifische Lösungen gefunden werden, die einen Datenaustausch zwischen den jeweils beteiligten öffentlichen und gegebenenfalls auch privaten Stellen ermöglichen. Ein Pilotprojekt könnte ein Antrag auf „Elterngeld ohne Papiernachweise“ sein.

8 Die datenschutzkonforme Verknüpfung von Registerdaten ist möglich. Bürger und Unternehmen erhalten mehr Transparenz und Kontrolle über ihre Daten. Viele der positiven Effekte einer modernisierten Registerlandschaft stellen sich erst ein, wenn Registerdaten verknüpfbar sind. Ein verschlüsseltes Personenkenzsystem in Anlehnung an das Modell Österreichs macht dies möglich und trägt den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Datenschutz angemessene Rechnung. Gleichzeitig schafft es für Bürger eine größere Transparenz über den Zugriff auf ihre Daten und verbessert so den Schutz personenbezogener Informationen.

9 Es braucht eine zentrale Stelle, um die Registermodernisierung zu steuern, und eine politische Verantwortlichkeit auf höchster Ebene. Die notwendige Standardisierung, Harmonisierung und Konsolidierung der deutschen Registerlandschaft erfordert eine übergreifende Steuerung. Nötig ist eine zentrale Koordinierungsstelle mit starken Kompetenzen und ausreichenden Ressourcen. Auf der politischen Ebene braucht es eine klare Verantwortlichkeit. Es muss einen Beauftragten geben, der dieses Querschnittsthema energisch vorantreibt und persönlich für den Erfolg des Programms steht.

10 Zügiges und mutiges politisches Handeln ist gefragt: Es braucht ein Registermodernisierungsgesetz. Die Bundesregierung sollte zügig ein Registermodernisierungsgesetz vorlegen, das den nötigen politischen Willen unterstreicht und die Grundlage für die weitere Umsetzung schafft. Die Registermodernisierung muss eigenständiger Bestandteil der nächsten Digitalisierungsagenda werden und eng mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, der Einführung eines Portalverbundes und der Konzeption von Servicekonten verbunden werden. Nur wenn sich Politik und Verwaltung ohne Umschweife auf den Weg machen, können bis zum Ende der Legislaturperiode spürbare Erfolge erzielt werden.

1. Warum die Registerlandschaft modernisiert werden sollte

Die Registerlandschaft in Deutschland ist über Jahrzehnte gewachsen. Ihre Modernisierung verspricht große Vorteile für Bürger, Unternehmen sowie die öffentliche Verwaltung. Sie ist notwendig, um nutzerfreundliche digitale Verwaltungsleistungen anbieten zu können – das Ziel könnte sein: Unternehmensgründung an einem Tag oder der Elterngeldantrag ohne Papiernachweise. Gleichzeitig schaffen moderne Register eine solide Datengrundlage für staatliche Entscheidungen sowie die amtliche Statistik. Unternehmen würden zusätzlich profitieren, da sie einfacher auf bestimmte staatliche Daten zugreifen könnten.

Auf dem Weg zu einer modernen Registerlandschaft sind einige Herausforderungen zu bewältigen: Zahlreiche Akteure auf allen staatlichen Ebenen müssen sich zu komplexen politischen, fachlichen und technischen Fragen abstimmen. Erforderliche Investitionen sind mit dem erwarteten Nutzen in Einklang zu bringen. Gleichzeitig muss die Politik die Öffentlichkeit und die Verwaltung von der Notwendigkeit einer Registermodernisierung überzeugen und dabei insbesondere auch Bedenken zum Datenschutz ausräumen. Grundlage für eine öffentliche Debatte ist ein klares Verständnis darüber, was moderne Register ausmacht und welche positiven Effekte durch sie möglich sind.

1.1 Definition der Begriffe „Register“ und „Modernisierung“

Als „Register“ werden Datenbestände der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, die mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Enthält Informationen, die für das Erbringen einer Verwaltungsleistung erforderlich sind
- Kann zur Unterstützung von administrativen und politischen Entscheidungen sowie für die amtliche Statistik genutzt werden

Die heutige Registerlandschaft in Deutschland ist nicht dafür geeignet, den Informationsreichtum der öffentlichen Verwaltung optimal zu nutzen (Kap. 2). Daher ist eine grundlegende Modernisierung erforderlich. Diese muss sich an wesentlichen Merkmalen einer zeitgemäßen Registerlandschaft orientieren:

- Standardisierter digitaler Zugriff auf Informationen für alle autorisierten Nutzer über einheitliche und sichere elektronische Schnittstellen zum Datenaustausch
- Möglichkeit der eindeutigen Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten, insbesondere mit Blick auf Personen, Unternehmen, Gebäude und Wohnungen sowie Flurstücke und Adressen – sofern notwendig und datenschutzrechtlich zulässig
- Hohe Datenqualität im Sinne von Korrektheit und Aktualität

Darüber hinaus kann die Erschließung gänzlich neuer Datenbestände und der Aufbau neuer Register erforderlich sein, um Lücken bei der Abdeckung wichtiger Informationen zu schließen (z.B. Schaffen eines Gebäude- und Wohnungsregister).

1.2 Motivation für eine Registermodernisierung

Bei der Modernisierung von Registern stehen drei Ziele im Vordergrund: 1) Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen digitalisieren, 2) die Datengrundlage für staatliche Entscheidungen und amtliche Statistik verbessern sowie 3) den Zugriff auf staatliche Daten für die Wirtschaft erleichtern.

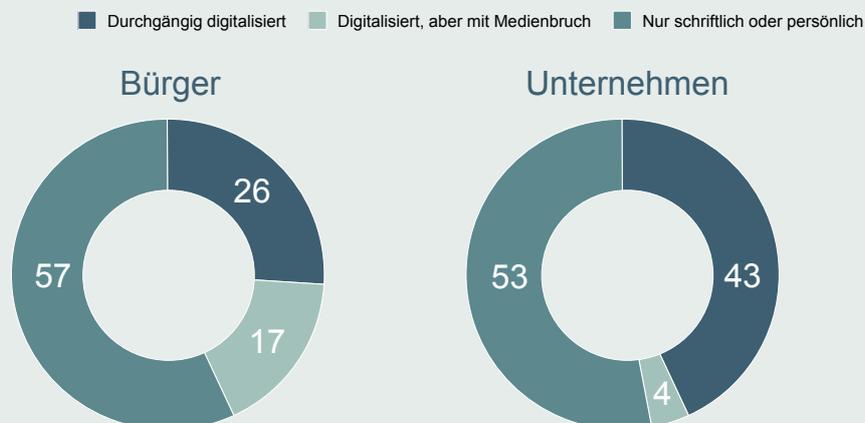
Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen digitalisieren

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seinen Gutachten der Jahre 2015 und 2016 festgestellt: In Deutschland gibt es bisher kein wirksames E-Government.

Die Kommunen erbringen die meisten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen. Doch selbst für Bürger, die in einer E-Government-„Vorreiterstadt“ wie Düsseldorf wohnen, sind weniger als 30% der wichtigsten Verwaltungsleistungen medienbruchfrei digital verfügbar (Abb. 1). Dabei werden auch Leistungen der Bundes- und Landesverwaltung wie etwa die Bewilligung von Kinder- und Wohngeld nicht medienbruchfrei digital angeboten.

Abbildung 1

Digitalisierungsgrad der wichtigsten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen der Stadt Düsseldorf



Quelle: Analyse der Top-Verwaltungsleistungen für einen im August 2017 in Düsseldorf wohnhaften Bürger bzw. ein dort ansässiges Unternehmen

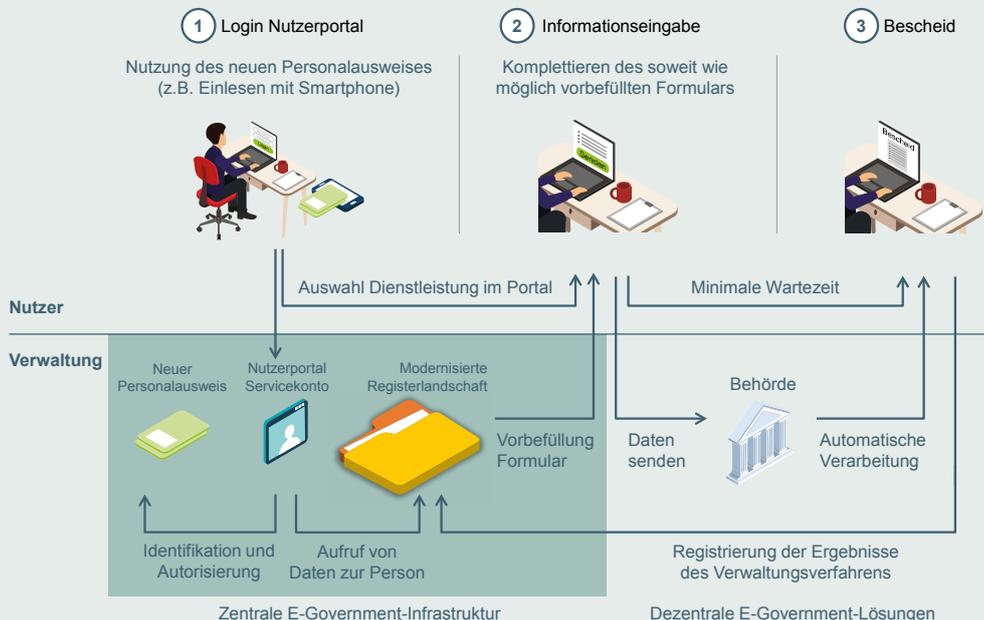
Insbesondere das Beibringen von Informationen ist für Bürger und Unternehmen aufwändig. So müssen z.B. grundlegende Daten wie Adresse oder Familienstand bei jeder Transaktion mit den Behörden erneut angegeben werden oder bestimmte Dokumente sind in Papierform persönlich vorzulegen.

Das Onlinezugangsgesetz von 2017 sieht deshalb vor, dass Bund, Länder und Kommunen innerhalb von fünf Jahren alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen digitalisieren und auf dem geplanten bundesweiten Nutzerportal verlinken. Ohne eine moderne Registerlandschaft – die z.B. eindeutige Verknüpfungen zwischen Registern erlaubt oder bestimmte Basisdaten rund um die Uhr für Online-Abrufe zur Verfügung stellt – kann dieses Vorhaben nicht gelingen. Sie bildet das Fundament für digitale und automatisierte Kunden- und Geschäftsprozesse in der Verwaltung. Nur wenn Informationen digital verfügbar sind, können analoge Prozessschritte, wie z.B. das Prüfen von physischen Urkunden, entfallen.

Die Registermodernisierung ist damit unabdingbar für den Aufbau einer nationalen E-Government-Infrastruktur. Ohne sie können auch derzeit laufende Initiativen nicht ihre volle Wirkung entfalten, wie etwa die Verbesserung der digitalen Identifikation mit dem elektronischen Personalausweis (z.B. mit Hilfe von Smartphones als Lesegerät) oder der geplante bundesweite Portalverbund für digitale Angebote der Verwaltung (Abb. 2).

Abbildung 2

Moderne Register als Baustein einer E-Government-Infrastruktur



Quelle: McKinsey

Medienbruchfreie digitale Prozesse auf Grundlage moderner Register haben viele Vorteile für Bürger und Unternehmen. Wenn Informationen deutlich einfacher beigebracht werden können, sinken sowohl Zeitaufwand als auch Kosten erheblich: Bürger könnten 47% Zeit (84 Mio. Stunden pro Jahr, entspricht 1,4 Mrd. EUR) und Unternehmen 54% Kosten (1 Mrd. EUR pro Jahr) für Interaktionen mit Behörden sparen (Kap. 7).

Durch die automatisierte Verarbeitung digitaler Daten können zudem Bescheide deutlich schneller ausgestellt und Leistungen schneller ausgezahlt werden. Im Idealfall stellen Bürger und Unternehmen ihre Anträge online und unterschreiben diese elektronisch. Die Behörde ruft dann automatisch die relevanten Daten aus den Registern ab und stellt den Bescheid sofort aus. In Dänemark z.B. bestätigt das Gewerbeamt die Anmeldung eines Start-ups meist direkt nach Antragstellung, da es erforderliche Informationen, z.B. Daten zur Sozialversicherung des Gründers, digital abrufen kann.

Auch die Verwaltung selbst profitiert von der Digitalisierung ihrer Prozesse. Der administrative Aufwand reduziert sich um 59% (64 Mio. Stunden pro Jahr, entspricht 3,9 Mrd. EUR), wenn einfache Tätigkeiten wie das Übertragen und Prüfen von Daten automatisiert ablaufen (Kap. 7).

Datengrundlage für staatliche Entscheidungen und amtliche Statistik verbessern

Einfach digital zugängliche und eindeutig verknüpfbare Daten in hoher Qualität unterstützen staatliche Stellen dabei, fundierte Entscheidungen zu treffen. Gleichzeitig erleichtern sie die Erstellung aussagekräftiger amtlicher Statistiken.

Die datengetriebene Optimierung staatlicher Entscheidungen betrifft zum einen die Fallbearbeitung im Rahmen von Verwaltungsleistungen. Können verlässliche Informationen digital abgerufen werden, verringern sich die Fehlerquote in der Verwaltung sowie der Raum für die bewusste Angabe falscher Informationen durch Bürger oder Unternehmen. Zum anderen können aktuelle amtliche Statistiken als verlässliche Grundlage politischer Entscheidungen herangezogen werden oder Informationen zur Wirksamkeit politischer Maßnahmen liefern.

Wie viel Potenzial moderne Register bieten, zeigt das Beispiel des Ausländerzentralregisters (AZR): Zahlreiche Einträge des AZR waren fehlerhaft, z.B. wurden viele Personen mit laufendem Asylverfahren gleichzeitig als ausreisepflichtig geführt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die lokalen Ausländerbehörden (ABHen) begegnen diesem Problem mittlerweile, indem sie Personenlisten manuell abgleichen.³ Im Idealfall würden Daten des AZR über eine digitale Schnittstelle der involvierten Behörden automatisch synchronisiert. So könnten Beeinträchtigungen für Betroffene und Fehler in der Statistik ausgeschlossen werden.

Moderne Register bilden auch die Grundlage für Analysen, die Politik und Verwaltung bei der strategischen und operativen Planung unterstützen. In Dänemark ermöglichte das verbesserte öffentliche Geodatenregister den Aufbau eines online

3 Der Beauftragte für Flüchtlingsmanagement, Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im Ausländerzentralregister, 31. März 2017

frei zugänglichen Tools zur Simulation von Hochwasserszenarien.⁴ Mit Hilfe der metergenauen Auflösung und landesweiten Abdeckung können sowohl Maßnahmen des Katastrophenschutzes bei Hochwasser gesteuert als auch langfristig Investitionen in die Anpassung an den Klimawandel geplant werden.

Da sie die umfassende Verfügbarkeit von Daten und deren Verknüpfung gewährleisten, können moderne Register auch die Erstellung amtlicher Statistiken deutlich vereinfachen und die damit verbundenen Kosten erheblich reduzieren. Schon eine höhere Transparenz der bestehenden Register und ihrer Inhalte würde es leichter machen zu prüfen, ob Behörden über Daten verfügen, die für die amtliche Statistik geeignet sind.

Die Nutzung von bereits erfragten Registerdaten entlastet die Auskunftspflichtigen. Besonders deutlich wird dies für Bürger beim Zensus: In Deutschland müssen nach wie vor Haushalte befragt werden, da relevante Daten nicht vollständig in Registern erfasst sind. Insbesondere fehlt ein öffentliches Register für Gebäude und Wohnungen.

Andere europäische Länder führen den Zensus inzwischen vollständig registerbasiert und damit deutlich günstiger durch: Der letzte niederländische Zensus im Jahr 2011 hat 1,4 Mio. EUR gekostet. Im selben Jahr wurde auch in Deutschland ein Zensus durchgeführt; dieser war registergestützt und hat 667 Mio. EUR gekostet.⁵ Selbst wenn berücksichtigt wird, dass Deutschland fünfmal so viele Einwohner hat wie die Niederlande, bleibt die Kostendifferenz erheblich.

Zugriff auf staatliche Daten für die Wirtschaft erleichtern

Unternehmen profitieren von den Daten der staatlichen Register – wenn sie einfach digital darauf zugreifen können. Von Interesse sind für sie vor allem Informationen zu Geodaten, Firmen, Immobilien und Adressen sowie Basisdaten zu Personen.⁶ Mit diesen Daten können sie bessere Entscheidungen treffen und Möglichkeiten zur Prozessautomatisierung erschließen, was letztendlich ihre Wirtschaftlichkeit erhöht. Darüber hinaus können sie neue datengetriebene Geschäftsmodelle entwickeln.

In Deutschland haben Unternehmen digitalen Zugang zu Melde- und veröffentlichungspflichtigen Unternehmensdaten.⁷ Geodaten sind teilweise kostenlos auf einer bundesweiten Plattform online verfügbar. Auf Grundbuchinformationen kann elektronisch über Portale der Länder zugegriffen werden; diese sind allerdings technisch unterschiedlich ausgestaltet. Verbesserungspotenzial gibt es auch beim Zugriff auf Daten zu persönlichen finanziellen Verhältnissen. Schon heute haben Unternehmen Zugang zum Schuldnerverzeichnis der Amtsgerichte und zu Insolvenzbekanntmachungen. Denkbar wäre, diesen durch Standardisierung weiter zu vereinfachen. Zudem könnten neue Bereiche erschlossen

4 <http://www.klimatilpasning.dk/vaerktoejer/havvandpaaland/havvand-paa-land.aspx>

5 Centraal Bureau voor de Statistiek (2014): „Dutch Census 2011. Analysis and Methodology“, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): „Kosten des Zensus 2011“

6 Open Data Institute (2015): „Open data means business: UK innovation across sectors and regions“

7 Der Bundesanzeiger Verlag bietet den Zugang zu einem zentralen „Unternehmensregister“ an. Dabei handelt es sich nicht um das namensgleiche Register, das das Statistische Bundesamt für statistische Zwecke betreibt.

werden, z.B. für Banken, die – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten und nur bei expliziter Zustimmung des einzelnen Bürgers – Gehälter und Rentenbezüge direkt aus Registern abrufen könnten. Dies würde z.B. die Vergabe von Krediten erleichtern.

2. Die Registerlandschaft in Deutschland

Deutschlands Registerlandschaft ist mit über 200 Verwaltungs- und Statistikdatenbanken sehr vielfältig. Zahlreiche Behörden sind für die Führung und Weiterentwicklung der Register zuständig. Eine übergreifende Steuerung und die Nutzung von gemeinsamen Standards sind bislang nur schwach ausgeprägt. So verwundert es nicht, dass der Abgleich mit Merkmalen einer zeitgemäßen Registerlandschaft erheblichen Modernisierungsbedarf zeigt.

2.1 Status quo

Das Statistische Bundesamt (StBA) hat im Rahmen einer umfassenden Recherche 214 Register identifiziert.⁸ Diese Zahl beruht auf einer Stichwortsuche in allen bundesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen sowie einer Befragung der Fachabteilungen des StBA. Damit wurden die wichtigsten Register abgedeckt. Die Anzahl der in der Verwaltung verfügbaren und genutzten Datenbestände dürfte aber noch deutlich höher sein.

Die identifizierten Register können 13 Bereichen zugeordnet werden: Inneres, Justiz, Arbeit und Soziales, Finanzen, Wirtschaft, Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Tierzucht, Gesundheit, Verkehr, Gebäude und Geodaten, Bildung sowie Medien (Abb. 3).

Dennoch gibt es Lücken: So fehlen beispielsweise Register zu Wohnungen in Verbindung mit Gebäuden sowie zu den Bildungsabschlüssen von Personen. Gleichzeitig kommt es zu Überlappungen. Adressen von Unternehmen finden sich in mehreren Registern: in den Handelsregistern der Amtsgerichte (Daten zu Niederlassungen und Zweigstellen kaufmännischer Geschäftsbetriebe), den kommunalen Gewerberegistern (Daten zu Niederlassungen, Betriebsstätten und Inhabern) und der Betriebsstättendatei der Bundesagentur für Arbeit (Daten zu Unternehmen und Betrieben im Sinne örtlicher Einheiten).

Ein wesentlicher Grund für diese inkonsistente Datenerfassung ist die administrative Zersplitterung der Registerlandschaft. Neben Bund, Ländern und Kommunen führen unter anderem Amtsgerichte und Kammern eigene Datenbanken. Darüber hinaus gibt es bei den Registern, die auf Bundesebene angesiedelt sind (fast 60% der vom StBA identifizierten Register), eine große Streuung der fachlichen Zuständigkeiten über Ressorts und nachgeordnete Behörden (Abb. 4).

8 Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): „Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland“

Abbildung 3

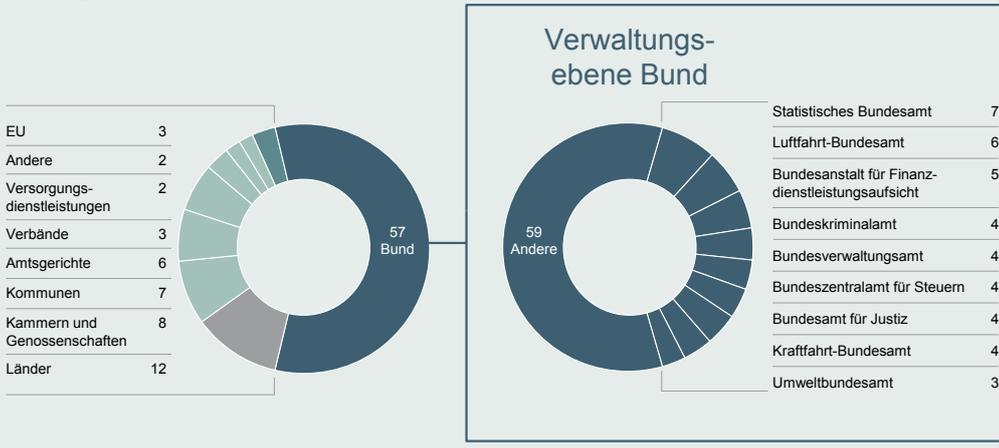
Registerlandschaft in Deutschland heute



Quelle: Statistisches Bundesamt „Register in Deutschland: Ist-Zustand“

Abbildung 4

Verteilung registerführender Stellen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt; McKinsey

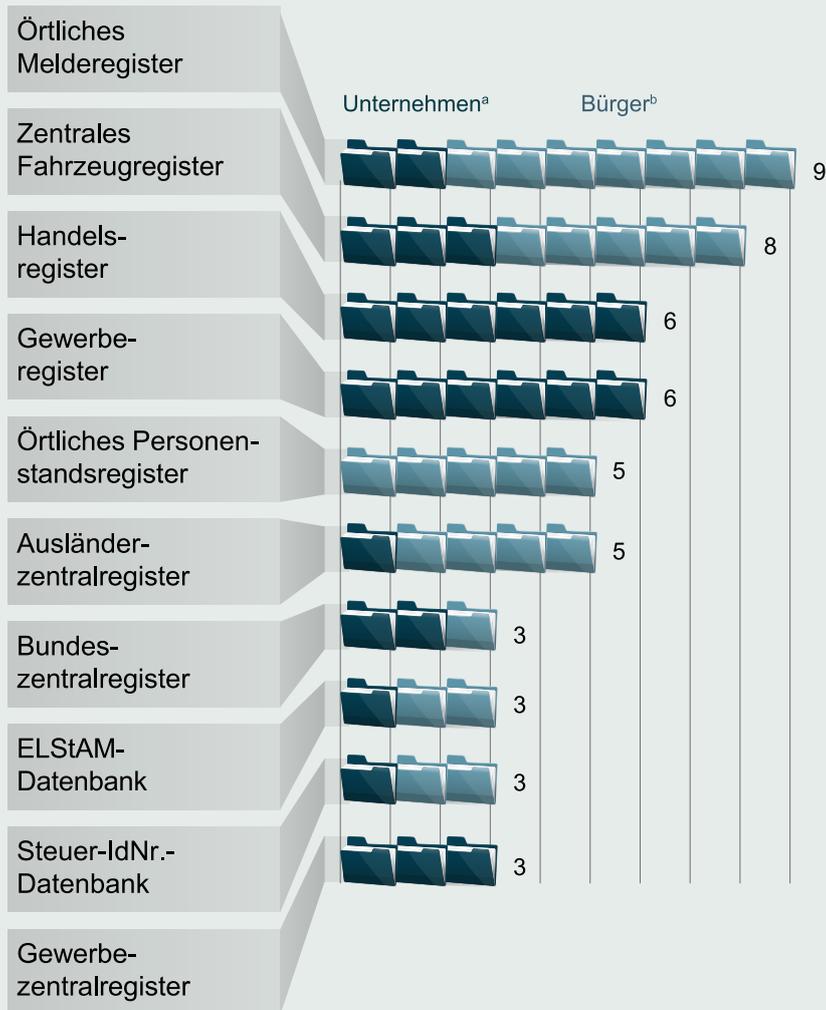
Eine Modernisierungsinitiative sollte ihren Fokus zunächst auf die wichtigsten Register legen. Das entscheidende Kriterium ist, in welchem Umfang die Register für die Verwaltungsarbeit genutzt werden. Ausgehend von den Top-Verwaltungsleistungen⁹ für Bürger und Unternehmen zeigt sich, dass grundlegende Daten zu Personen, Unternehmen und Kraftfahrzeugen sowie steuerliche Merkmale für die größte Zahl von Prozessen relevant sind (Abb. 5).

9 Zur Ermittlung der Top-Verwaltungsleistungen siehe ergänzende Dokumentation

Abbildung 5

Top-10-Register nach Nutzung für behördliche Dienstleistungen

Anzahl von Top-Verwaltungsleistungen, bei denen auf das Register zugegriffen werden muss



a Nutzung in Top-30-Verwaltungsleistungen für Unternehmen

b Nutzung in Top-35-Verwaltungsleistungen für Bürger

Quelle: Statistisches Bundesamt; McKinsey

2.2 Modernisierungsbedarfe

Um die Modernisierungsbedarfe zu erkennen, müssen die Register im Hinblick auf die bereits erwähnten Merkmale einer modernen Registerlandschaft betrachtet werden: standardisierter digitaler Zugriff, eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten sowie Datenqualität (Kap. 1).

Standardisierter digitaler Zugriff

Einfach zugängliche und sichere elektronische Schnittstellen ermöglichen die automatisierte Abfrage von Registerdaten. Dies entlastet sowohl Bürger und Unternehmen als auch die Verwaltung selbst, insbesondere dort, wo bisher noch Papiernachweise erforderlich sind.

In Deutschland sind bereits wesentliche IT-Bausteine für die elektronische Übermittlung von Registerdaten vorhanden. So gibt es in verschiedenen rechtlichen Sphären ausgereifte Lösungen für einen umfassenden Datenaustausch. Im Rahmen der elektronischen Steuererklärung (Elster) ist es möglich, zahlreiche Felder durch automatische Registerabrufe vorzubefüllen. Das Meldeverfahren der Sozialversicherung nutzt den eXTra-Standard für den Datenaustausch mit den Arbeitgebern.

Neben diesen bereichsspezifischen technischen Lösungen gibt es mit den XML-Standards für die öffentliche Verwaltung (XÖV) auch einen potenziell übergreifenden Ansatz. Die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) betreut die Entwicklung dieser gemeinsamen Formate für den Informationsaustausch. Hierfür erarbeiten relevante Fachbehörden zunächst Anforderungen aus Nutzersicht und bestimmen dann, wie ein standardisiertes Informationspaket aussieht. Für die technische Umsetzung einer sicheren Datenübertragung hat die KoSIT zusätzlich den Standard Online Services Computer Interface (OSCI) Transport definiert.

Die Verbindung zwischen den IT-Systemen verschiedener Behörden ermöglicht schließlich das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV). Über das DVDV können behördliche IT-Systeme alle notwendigen Kommunikationsparameter erfragen, um ein verzeichnetes Register anzusteuern und Daten zu erhalten oder zu übermitteln (sofern die entsprechende Autorisierung vorliegt).

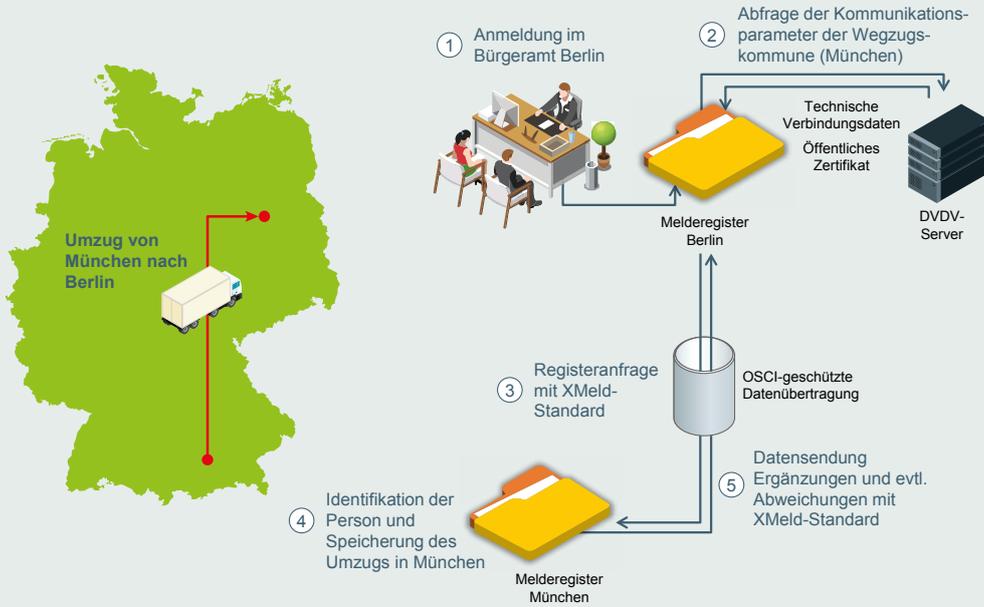
Am besten etabliert ist der Informationsaustausch mittels XÖV-Standards, OSCI und DVDV bei den Melderegistern. Mit der Anmeldung am neuen Wohnort erfolgt z.B. automatisch die Abmeldung am vorherigen Wohnort (Abb. 6).

Darüber hinaus werden im XMeld-Verfahren auch Daten an Dritte übermittelt. Beispielsweise werden die Rentenversicherungsträger automatisch über Adressänderungen informiert. Der Kreis der elektronisch angebotenen Datenempfänger ist jedoch begrenzt. Zudem gibt es für jede Schnittstelle eine spezifische gesetzliche Grundlage (Abb. 7).

Abbildung 6

Zusammenspiel von XÖV, OSCI und DVDV beim digitalen Austausch von Meldedaten

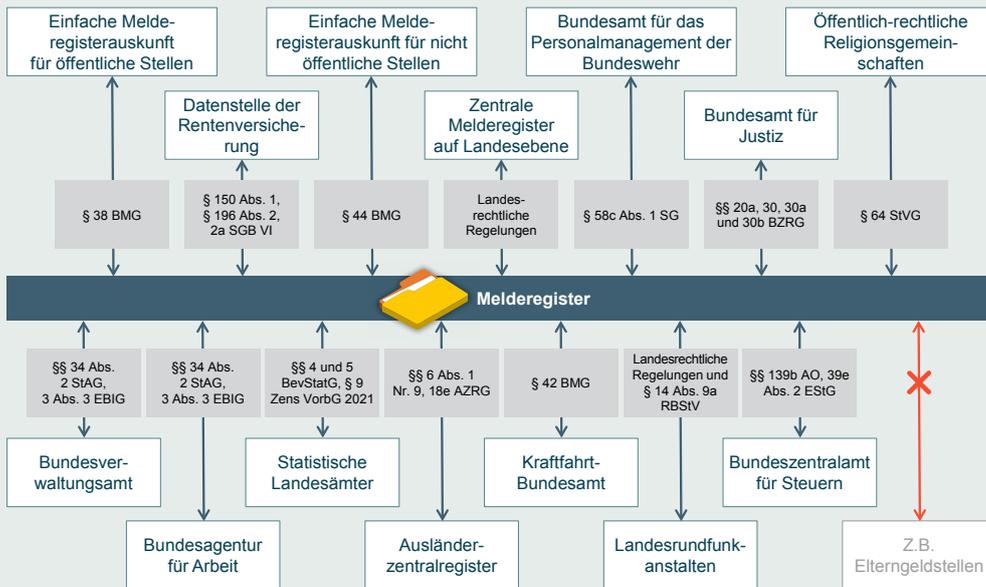
VEREINFACHT



Quelle: Spezifikationen OSCI-XMeld 2.3 (Fassung vom 31.01.2017)

Abbildung 7

Empfänger von Meldedaten



Quelle: Spezifikation OSCI-XMeld 2.3 (Fassung vom 31.01.2017)

Der Gesetzgeber sieht keinen allgemeinen Zugriff auf Meldedaten vor. Daher ist dieser auch technisch nicht eingerichtet. Gleiches gilt für die übrigen Top-10-Register mit grundlegenden Daten, wie z.B. die örtlichen Personenstandsregister.

Die Folge: An vielen Stellen werden medienbruchfreie digitale Verwaltungsprozesse verhindert. So könnte ein digitaler Abruf von Registerdaten die Beantragung von Elterngeld deutlich vereinfachen. Prinzipiell ist es möglich, nur mit den Basisdaten zu einem Eltern- teil (Name, Geburtsdatum, Wohnort) die vollständige Adresse sowie Informationen zu Ehe- oder Lebenspartner und Kindern aus dem Melderegister zu ermitteln. Ein Abgleich mit dem Personenstandsregister könnte die Vorlage von Geburtsurkunden überflüssig machen. Eine Anbindung an die Finanzämter würde das Einreichen des Steuerbescheids aus dem Vorjahr erübrigen. Antrag und Bearbeitung könnten so vollständig digital und automatisiert ablaufen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass in Deutschland technische Voraussetzungen für den digitalen Zugriff auf Registerdaten bestehen. Die Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für jeden einzelnen Anwendungsfall verhindert aber eine umfassende Nutzung der bestehenden Infrastruktur.

Eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten

Die eindeutige Zuordnung von Registerdaten über einheitliche Identifikationsnummern ist sowohl für Verwaltungsprozesse als auch für die amtliche Statistik essenziell. Nur so können im Rahmen von Verwaltungsleistungen automatisiert und rechtssicher relevante Informationen aus Datenbanken abgerufen werden. Die effiziente Verknüpfung unterschiedlicher Register mit Hilfe einer Identifikationsnummer ermöglicht der amtlichen Statistik z.B. beim Zensus, Informationen aus unterschiedlichen Registern einfach zu verbinden. Damit wird die Belastung der Auskunftspflichtigen reduziert und die Qualität der gewonnenen Daten sichergestellt.

Grundsätzlich ist eine eindeutige Kennzeichnung für alle denkbaren Informationsobjekte der öffentlichen Verwaltung hilfreich. In der Praxis ist allerdings die Verknüpfung von Daten zu Personen, Unternehmen, Gebäuden und Wohnungen sowie Flurstücken und Adressen besonders wichtig.

Hier und in vielen anderen Bereichen fehlt in Deutschland derzeit die harmonisierte Kennzeichnung von Registerdaten. Stattdessen führen nahezu alle Behörden ihre Datenbanken mit eigenen Identifikationsnummern bzw. mit Kennzeichen, die nur innerhalb einer fachlichen Domäne einheitlich sind (Tab. 1).

Für personenbezogene Informationen ist dies politisch gewollt und datenschutzrechtlich erforderlich. Mit dem Volkszählungsurteil¹⁰ aus dem Jahr 1983 hat das Bundesverfassungsgericht die seinerzeit geplante Einführung einer übergreifenden Identifikationsnummer für Personen gestoppt. Dies soll den „gläsernen Bürger“ mit vollständig transparenten persönlichen Merkmalen und Lebensumständen verhindern.

10 BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83

Bei personenbezogenen Informationen besteht also die Herausforderung darin, wie der Staat die Vorteile der einheitlichen Kennzeichnung von Daten realisieren kann, ohne die Grundrechte seiner Bürger zu verletzen. Für Daten zu Unternehmen, Gebäuden, Wohnungen und anderen Informationsobjekten liegt die Herausforderung hingegen in der Koordination der zahlreichen Akteure. So müssten sich im Bereich Unternehmensdaten z.B. mehrere Behörden auf ein gemeinsames Modell zur Abgrenzung von Einheiten (Unternehmen, Betrieb und Arbeitsstätte etc.) sowie zur Abbildung von Beziehungen („Konzern – Tochterfirma“, „Unternehmen – Betrieb“ etc.) einigen.

Datenqualität

Die automatisierte Verarbeitung von Registerdaten in Verwaltungsprozessen und für die amtliche Statistik setzt voraus, dass die Daten so korrekt und aktuell wie möglich sind. Dies hängt vor allem von den internen Prozessen der registerführenden Stelle ab. Weitere Hebel zur Sicherung der Datenqualität sind die Verknüpfung und der Abgleich von Registern mit denselben Informationen hinsichtlich der Konsistenz der gespeicherten Daten. Dies wiederum setzt die eindeutige Zuordnung von Daten über Identifikationsnummern voraus.

Da diese in Deutschland fehlt, treten auch in den Top-10-Registern Qualitätsprobleme auf. So ergab der Zensus 2011 eine Einwohnerzahl, die um 1,8% unter der in den Melderegistern erfassten lag.¹¹ In jüngerer Zeit sorgten vor allem die fehlerhaften Daten im AZR für öffentliche Aufmerksamkeit. Trotz seiner zahlreichen Nutzer – BAMF, ABHn, Bundes- und Landespolizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte etc. – gibt es keine zentrale Stelle, die klare Standards und Prozesse für die Aktualisierung, Ergänzung und Anpassung der Daten vorgibt und deren Einhaltung überprüft.

11 Statistisches Bundesamt (2013): „Zensus 2011. Ausgewählte Ergebnisse“

Tabelle 1

Beispiele für Identifikationsnummern

	Behörde	Nummer
Für Personen	Finanzamt	Identifikationsnummer (neben Steuernummer des lokalen Finanzamts)
	Bundesagentur für Arbeit	Kundennummer
	Deutsche Rentenversicherung	Sozialversicherungsnummer
	Ausländerzentralregister	AZR-Nummer
Für Unternehmen	Handelsregister	Aktenzeichen des Registergerichts (Handelsregisternummer)
	Sozialversicherung	Institutionskennziffer (IK) für Leistungserbringer gegenüber der Sozialversicherung
	Bundesagentur für Arbeit	Betriebsnummer
	Finanzamt	Wirtschaftsidentifikationsnummer (in der Einführung), Umsatzsteuer-ID (USt-IdNr.), Verbrauchssteuernummer und Steuernummer des lokalen Finanzamts
	Zoll	EORI-Nummer
Für Grundstücke	Katasteramt	Flurstückskennzeichen
	Grundbuchamt	Grundbuchkennzeichen, Buchungskennzeichen
	Bauaufsichtsbehörde	Baulastenblattnummer

Quelle: Statistisches Bundesamt „Register in Deutschland: Ist-Zustand“

Auch in Registern mit Unternehmensdaten sind Qualitätsprobleme bekannt. Bei der Zusammenführung von Informationen verschiedener Quellen ins statistische Unternehmensregister (URS) zeigt sich: In den einzelnen Verwaltungsdaten finden sich widersprüchliche Angaben zu Merkmalen wie Wirtschaftszweig oder Rechtsform.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine Initiative zur Modernisierung der Registerlandschaft in Deutschland auch die Qualität der gespeicherten Daten angehen muss.

2.3 Notwendigkeit für eine übergreifende Initiative

Der Abgleich des Status quo mit den Merkmalen einer zeitgemäßen Registerlandschaft zeigt erheblichen Modernisierungsbedarf in Deutschland: Innerhalb einzelner Verwaltungsdomänen bestehen technische Lösungen, aber die bisherigen Bemühungen zur Förderung des Datenaustauschs zwischen Behörden aus unterschiedlichen Domänen greifen noch zu kurz. Der bereits vorhandene übergreifende Datenaustausch basiert auf nur teilweise standardisierter Infrastruktur sowie individuellen gesetzlichen Grundlagen. Das Fehlen eines universalen technischen Standards und insbesondere das Fehlen allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen für den Abruf von Registerdaten verlangsamen die notwendige Entwicklung.

Deutschland kann sich bei der Modernisierung seiner Register an anderen europäischen Ländern orientieren, die bereits umfangreiche Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt haben.

3. Modernisierung der Registerlandschaft in anderen europäischen Ländern

Der Blick ins europäische Ausland zeigt: Einige Länder haben die Bedeutung von Registern für die digitale Verwaltung frühzeitig erkannt und Modernisierungsvorhaben auf den Weg gebracht. Dabei sind insbesondere kleinere Nationen führend. Als globaler Vorreiter ist vor allem Estland bekannt. Aber auch Österreich, die Schweiz, Dänemark und Schweden gehen innovativ vor.

Deutschland kann die Ansätze dieser Länder aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen nicht vollständig übernehmen. Dennoch geben die Fallstudien einen Einblick in Leitprinzipien und Methoden.

3.1 Estland – umfassendes öffentliches Datenmanagement

In Estland sind nahezu alle Informationen der Verwaltung über die Plattform X-Road öffentlich zugänglich. 2016 konnten Nutzer in Behörden und privaten Organisationen auf ca. 250 Datenbanken und ca. 1.800 Services zugreifen. Insgesamt fanden ca. 575 Mio. Abrufe statt.¹²

Der breite Zugriff auf Daten ist eine zentrale Voraussetzung für die bereits sehr weit fortgeschrittene Digitalisierung der estnischen Verwaltung. Alle behördlichen Dienstleistungen – ausgenommen Heirat, Scheidung und Immobilienkauf – können vollständig digital abgewickelt werden. 2015 nutzten bereits 71% der estnischen Bürger das Internet, um ausgefüllte Formulare an die Verwaltung zu übermitteln. In Deutschland waren es im gleichen Zeitraum nur 17%.¹³

Das estnische Modell eines „umfassenden öffentlichen Datenmanagements“ beruht auf der herausgehobenen Rolle der 2011 etablierten zentralen Informationsbehörde (RIA). Diese verfügt über weitreichende Kompetenzen zur fachlichen Steuerung und technischen Harmonisierung der Registerlandschaft.

Fachliche Steuerung durch eine zentrale Stelle

Die RIA führt ein Verzeichnis aller IT-Systeme und Datenbanken der Verwaltung. So ist für Nutzer vollständig transparent, welche Daten für eine bestimmte Anwendung zur Verfügung stehen. Außerdem definiert sie für jede fachliche Domäne ein verbindliches Leitregister, auf das alle Nutzer zugreifen müssen. Damit wird sichergestellt, dass Register mit gleichen Datenpunkten konsistente Informationen enthalten.

¹² RIA (2017): „Statistics about the X-Road“

¹³ Eurostat (2017): „Individuals using the internet for interacting with public authorities“

Die RIA stellt auch sicher, dass jedem Informationsobjekt eine Identifikationsnummer zugeordnet wird. Daten zu Personen und Unternehmen, aber auch zu Wohnungen, Kraftfahrzeugen, Straftaten etc. sind auf diese Weise immer eindeutig identifizierbar und verknüpfbar.

Darüber hinaus fungiert die RIA als zentrale Registersteuerungsbehörde. Soll eine neue Verwaltungsdatenbank aufgebaut werden, muss sie zustimmen. Dafür prüft sie, ob eine andere Behörde bereits dieselben Daten führt. Ist dies nicht der Fall, wird die neue Datenbank in das Verzeichnis aufgenommen. Nur Informationen aus dort aufgeführten Datenbanken bieten eine rechtsgültige Basis für Verwaltungsakte.

Insgesamt gewährleistet die fachliche Steuerung durch die RIA eine hohe Qualität der Registerdaten und verhindert Doppelarbeit bei der Speicherung von Informationen.

Technische Harmonisierung und Datenschutz

Um das Anwendungspotenzial von Registerdaten vollständig auszuschöpfen, müssen Nutzer Informationen einfach abrufen können. Diesen Zweck erfüllt die von der RIA bereitgestellte X-Road-Plattform.

X-Road löst das Problem der Interoperabilität zwischen IT-Verfahren und Datenbanken verschiedener Behörden und privater Organisationen. Die Plattform verbindet diese unabhängig von der jeweils genutzten Technologie nach einem standardisierten Protokoll. Anbieter von Daten publizieren, welche Informationen sie in welchem Format zur Verfügung stellen. Autorisierte Nutzer können einen solchen „Dienst“ über X-Road einfach ansteuern und in ihre eigenen IT-Verfahren integrieren.

Der Datenaustausch über X-Road ist durch Protokolle für die Authentifizierung und Autorisierung von Teilnehmern sowie Verschlüsselung gesichert. Die Plattform spiegelt zentral keine Daten (sie erzeugt also keine eigene Kopie), sondern verbindet IT-Systeme und Datenbanken verschiedener Organisationen miteinander. Dies erschwert Diebstahl und Manipulation von Informationen. Angreifer können jeweils nur einzelne Teile des Netzwerks attackieren, nicht aber das gesamte System auf einmal hacken.

Die nahezu ausschließliche Nutzung von X-Road für die Übermittlung von staatlichen Daten macht die Zugriffe sehr transparent: Bürger und Unternehmen können über ihr Servicekonto im nationalen Verwaltungsportal nachvollziehen, wer ihre Daten abgerufen hat. Die Transaktionen werden über die jeweilige Identifikationsnummer eindeutig zugeordnet.

Im Ergebnis stärkt dieses Vorgehen den Datenschutz. Beschränkte Zugriffsrechte und eine strenge Zweckbindung von Datenabrufen verhindern, dass Behörden alle zu einer Person vorliegenden Informationen abrufen und zu einem vollständigen Bild verknüpfen. Die Möglichkeit, Verstöße gegen diese Regeln einfach aufzudecken, hat eine hohe abschreckende Wirkung. Die vollständige Transparenz zu Datenabrufen beugt damit einer missbräuchlichen Nutzung vor.

3.2 Österreich – datenschutzkonforme Verknüpfung von Personendaten

Auch in Österreich sind eindeutige Identifikationsnummern für Personen und Unternehmen ein wichtiger Baustein der Registerlandschaft. Die Ausgestaltung der personenbezogenen Datenspeicherung verhindert jedoch den „gläsernen Bürger“.

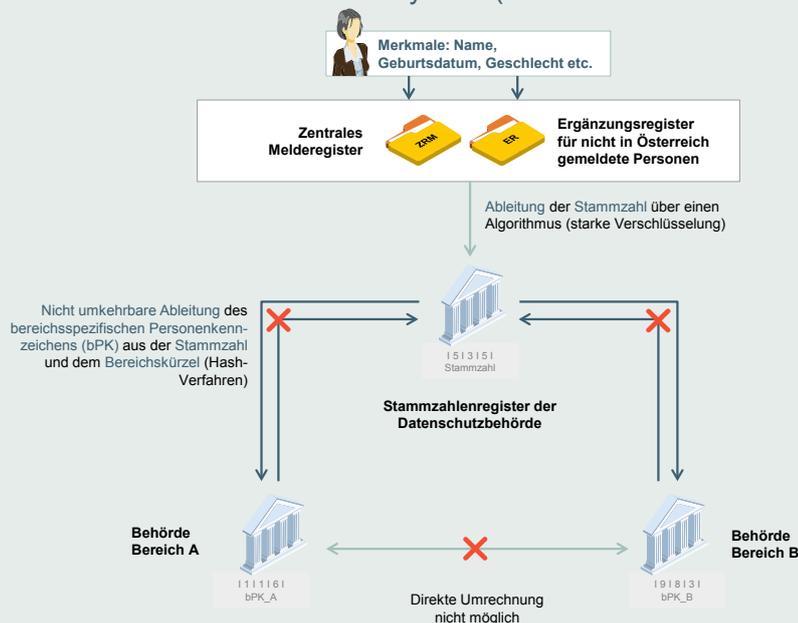
Österreich hat bereits mit dem Zensus 2001 begonnen, seine Register zu modernisieren. Ziel war, die traditionelle Haushaltsbefragung so weit wie möglich auf ein registerbasiertes Verfahren umzustellen. Hierfür hat die Bundesverwaltung zentrale Register für grundlegende Daten aufgebaut, um diese einheitlich und in hoher Qualität vorzuhalten. Unter anderem hat das Zentrale Melderegister bis dahin lokal geführte Datenbanken abgelöst. Zudem entstanden neue landesweite Register zu Gebäuden und Wohnungen sowie zum Bildungsstand der Einwohner. 2014 ging das Zentrale Personenstandsregister in Betrieb.

Um die Register für den Zensus nutzbar zu machen, wurden eindeutige Identifikationsnummern für Personen, Gebäude und Wohnungen sowie Unternehmen eingeführt. Die Wohnungsnummer im Melderegister wurde dabei mit den Datensätzen der Bewohner verknüpft. Darüber hinaus traten auch medienbruchfreie digitale Verwaltungsangebote zunehmend in den Vordergrund.

Bemerkenswert ist die Funktionsweise der Personenkennzeichen. Das mit dem E-Government-Gesetz von 2004 etablierte Modell ermöglicht die eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten von Personen. Allerdings hat keine Behörde vollständigen Zugriff auf alle gespeicherten Merkmale.

Abbildung 8

Das österreichische Stammzahlensystem (für natürliche Personen)



Quelle: In Anlehnung an Darstellungen der Steiermärkischen Landesregierung sowie der Datenschutzbehörde der Republik Österreich

Um ein Personenkennzeichen zu erstellen, generiert die Datenschutzbehörde zunächst eine geheime Stammzahl als eindeutige Identifikationsnummer. Durch ein kryptografisches Verfahren ergeben sich hieraus bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) zur Nutzung in IT-Systemen der Verwaltung (insgesamt gibt es 35 staatliche Tätigkeitsbereiche mit eigenen Identifikationsnummern). Es ist nicht möglich, von diesen bereichsspezifischen Kennzeichen auf die Stammzahl rückzuschließen (Abb. 8).

Behörden können allerdings personenbezogene Daten aus anderen Bereichen abfragen und mit ihren eigenen Informationen verknüpfen. Hierfür erhalten sie von der Datenschutzbehörde einen Schlüssel für den temporären Zugriff auf konkrete Personenmerkmale aus einem bereichsfremden Register. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass Informationsabrufe strikt zweckgebunden und im Umfang begrenzt sind.

Ein Beispiel hierfür ist die Meldedatenabfrage des Versicherungsverbands Österreich (VVO) bei der Zulassung von Fahrzeugen. Dabei erhält der VVO ein verschlüsseltes Personenkennzeichen für den Bereich „Personenidentität und Bürgerrechte“ (bPK-ZP). Das IT-System für die Zulassung fragt dann zusammen mit dem eigenen, ebenfalls verschlüsselten Personenkennzeichen aus dem Bereich „Verkehr und Technik“ (bPK-VT) Daten aus dem zentralen Melderegister ab. Letzteres kann die eigene bPK-ZP entschlüsseln und die Anfrage mit einer bestimmten Person verbinden. Das Register schickt die entsprechenden Meldedaten anschließend zusammen mit dem verschlüsselten bPK-VT zurück an den VVO. Dort entschlüsselt das IT-System sein bPK-VT, ordnet die übermittelten Daten einer Person zu und nutzt diese für den weiteren Prozess.

Beim registerbasierten Zensus hingegen verbindet die Datenschutzbehörde verschiedene Bereichskennzeichen mit einer spezifischen Kennzahl für statistische Zwecke. Damit können Informationen aus Verwaltungsdatenbanken verknüpft werden. Der komplette Datensatz wird jedoch pseudonymisiert, so dass auch hier keine Person vollständig transparent wird.

3.3 Schweiz – dezentrale, aber harmonisierte Registerführung

Auch für die Schweiz war der registerbasierte Zensus der Ausgangspunkt für die Registermodernisierung. Schon 1995 empfahl die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats dem Parlament eine solche Initiative. Die rechtlichen Grundlagen für die Registermodernisierung wurden in der neuen Bundesverfassung aus dem Jahr 2000 gelegt. Die Zentralregierung erhielt die Kompetenz, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung öffentlicher Register zu erlassen, um den Erhebungsaufwand für die amtliche Statistik möglichst gering zu halten.

Die Bundesregierung legte daraufhin einheitliche Kriterien für die dezentralen Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone fest, unter anderem Merkmale, die in allen lokalen Datenbanken vorhanden sein müssen. Gleichzeitig etablierte das Schweizerische Bundesamt für Statistik ein Verfahren zur Qualitätssicherung der Daten. Gemeinden und Kantone müssen ihre Register aktualisieren, wenn sie bestimmte Mindeststandards nicht erfüllen.

Um landesweit Daten zwischen Registern austauschen und für die amtliche Statistik nutzen zu können, wurde die IT-Plattform sedex¹⁴ geschaffen. Gemeinden und Kantone müssen hierfür ihre Infrastruktur an gemeinsame Standards anpassen. Dafür können sie auf 37 für die Plattform zertifizierte Anbieter zurückgreifen.

Zusammen mit den neu etablierten zentralen Personenregistern für standesamtliche Daten sowie einem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) ergeben sich wesentliche Grundlagen für den registerbasierten Zensus. Eine Verknüpfung der Daten für die Volkszählung ist durch einheitliche Identifikatoren für Personen (Sozialversicherungsnummer)¹⁵ sowie Gebäude und Wohnungen möglich. Haushalte können mit Hilfe der Gebäude- und Wohnungsidentifikationen, die sowohl in den Einwohnerregistern als auch im GWR gespeichert sind, ermittelt werden.

3.4 Dänemark – „Once Only“ für Basisdaten

In Dänemark entstand die Initiative zur Registermodernisierung aus der nationalen Digitalisierungsstrategie für die öffentliche Verwaltung. Der Fokus liegt auf der kostenlosen Bereitstellung von Basisdaten zu Personen, Unternehmen und Orten. Ziele sind der einfache digitale Zugang für Nutzer in Verwaltung und Wirtschaft, die eindeutige Verknüpfung von Daten sowie eine höhere Qualität und Detailtiefe der Register.

Dafür rief die Regierung das ebenen- und ressortübergreifende Grunddata-Programm unter Leitung der nationalen Digitalisierungsbehörde ins Leben. Die Gesamtausgaben für das Vorhaben betragen ca. 85 Mio. EUR von 2012 bis 2025.¹⁶ Nach Fertigstellung geht das Programm von jährlichen Einsparungen¹⁷ in der Verwaltung von ca. 35 Mio. EUR aus (z.B. durch automatisierte Geschäftsprozesse). Für die Wirtschaft sollen jährliche Vorteile von ca. 70 Mio. EUR entstehen (z.B. durch neue datenbasierte Geschäftsmodelle sowie höhere Effizienz bei der Beschaffung und Verarbeitung von Daten).

Zunächst haben die beteiligten Ressorts und Behörden ein harmonisiertes Datenmodell definiert (Abb. 9). Dieses legt fest, welche Informationen als Basisdaten gelten, in welchem Format sie zu speichern sind und wie sie zusammenhängen.

Die Basisdaten sind in sechs Fachdomänen unterteilt: Personen, Unternehmen, Immobilien, Adressen, Geoinformationen sowie Wasser- und Klimadaten. Für jede Fachdomäne gibt es ein Teilprojekt innerhalb des Grunddata-Programms. Wesentliche Aufgabe der Teilprojekte ist, Informationen entsprechend dem gemeinsamen Datenmodell aufzubereiten und bereitzustellen. Hierfür sind auch umfangreiche Änderungen an bestehenden und der Aufbau neuer Register notwendig; z.B. erstellte das Teilprojekt für Immobilien ein neues Register für die

14 Secure Data Exchange

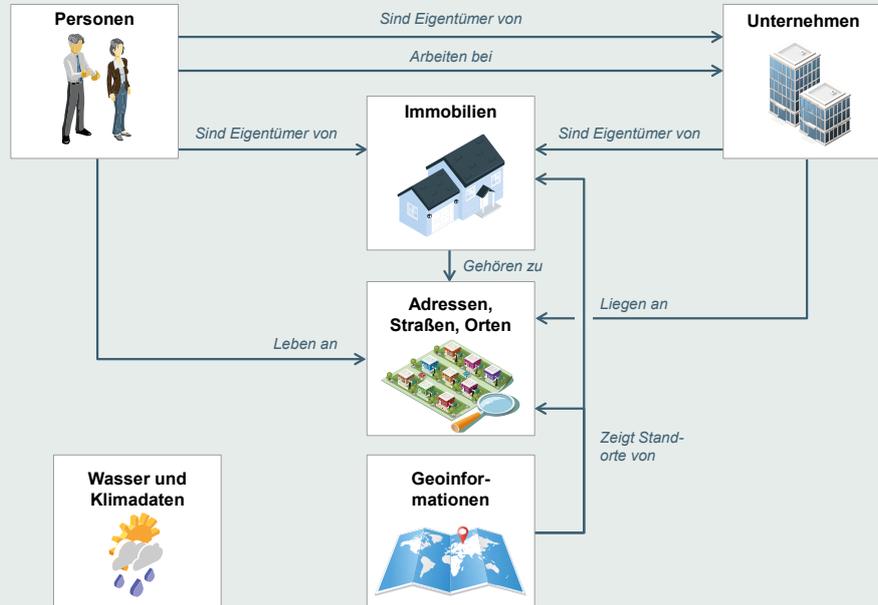
15 Anders als Deutschland verwendet die Schweiz seit 2008 keine „sprechende“ Sozialversicherungsnummer mehr, sondern eine systemfreie Nummer.

16 Danish Agency for Digitisation (2016): „Finansieringen af grunddataprogrammet er på plads“

17 Danish Agency for Digitisation (2012): „Good Basic Data for Everyone. A Driver for Growth and Efficiency“

Abbildung 9

Grunddata-Datenmodell



Quelle: Dänische Digitalisierungsagentur, Grunddata

Erfassung von Besitzern von Grundstücken und Gebäuden. In dieser Datenbank, dem Grundbuch sowie im Gebäude- und Wohnungsregister wird jetzt eine neue einheitliche Identifikationsnummer für Immobilien angewendet.

Die Daten aus den sechs Fachdomänen sollen ab 2017 schrittweise über eine zentrale Infrastrukturkomponente zugänglich sein („Datenverteiler“). Diese spiegelt sämtliche Informationen aus insgesamt elf Registern und macht diese über eine standardisierte Schnittstelle für Anwender in Behörden und privaten Organisationen zugänglich. Die Nutzung einer zentralen Infrastruktur stellt eine hohe Verfügbarkeit und Geschwindigkeit des Informationsabrufs sicher.

Der „Datenverteiler“ ist auch mit den nationalen Verwaltungsportalen für Bürger und Unternehmen verbunden. Formulare für behördliche Dienstleistungen stehen damit bereits vorausgefüllt zur Verfügung. Das heißt, Bürger und Unternehmen müssen Basisdaten nur einmal angeben („Once Only“).

Eine wesentliche Herausforderung des Grunddata-Programms ist die Einhaltung des Zeitplans. Angedacht war, dass nach dem Startschuss im Jahre 2012 bis zum Jahr 2017 alle Informationen über den „Datenverteiler“ abgerufen werden können. Nach jetzigem Stand wird dies voraussichtlich erst Mitte 2018 möglich sein. Das zeigt, dass eine Registermodernisierung ein langfristiges Vorhaben ist, das auch mit Risiken verbunden ist.

3.5 Schweden – umfassender Informationsaustausch für spezifische Leistungen

Auch in Schweden ist die laufende Registermodernisierung eng mit der Digitalisierung der Verwaltung verknüpft. Anders als in Dänemark liegt der Schwerpunkt aber nicht auf Basisdaten, sondern auf einem umfassenden Informationsaustausch für spezifische behördliche Dienstleistungen.

Ein Beispiel hierfür ist SSBTEK¹⁸, eine Plattform zum Austausch der Daten für Sozialhilfeanträge. Sie verbindet die Register verschiedener nationaler Institutionen (z.B. Steuerbehörde, Renten- und Sozialversicherung, Arbeitsagentur, Studienförderung) mit den IT-Systemen der Kommunen, die Anträge auf Sozialhilfe bearbeiten. SSBTEK leitet die Anfragen von Sachbearbeitern an die angeschlossenen Register weiter und spielt einen vollständigen Datensatz zurück. Um personenbezogene Informationen ausreichend zu schützen, schließt jede beteiligte Kommune Einzelvereinbarungen zur Datennutzung mit allen registerführenden Stellen. Dafür muss die Kommune jeweils zeigen, dass sie die Mindestanforderungen für IT-Sicherheit und den Umgang mit geschützten Informationen erfüllt.

Das 2014 in Betrieb genommene System spart Zeit in den kommunalen Servicezentren, da Arbeitsschritte zum Einholen und Verifizieren von Daten entfallen. So stehen mehr Ressourcen für eine ausführliche Kundenberatung zur Verfügung. Gleichzeitig sinkt die Zahl fehlerhafter Entscheidungen, weil die Sachbearbeiter jeweils auf den aktuellen und vollständigen Informationsstand der Verwaltung zurückgreifen können. Eine vor der Einführung von SSBTEK durchgeführte Studie¹⁹ zeigte z.B., dass 8,2% der Anträge auf Sozialhilfe in betrügerischer Absicht falsch ausgefüllt wurden, 5,9% wurden von den Kommunen falsch bearbeitet. Durch den automatischen Datenabruf können diese Fehler zum großen Teil vermieden werden.

Die Infrastruktur von SSBTEK ist für weitere ähnliche Anwendungsfälle nutzbar. Derzeit pilotiert der schwedische Kommunalverband eine Lösung zur Bearbeitung von Genehmigungen für Unternehmen. Das Vorgehen, das der Erarbeitung solcher Lösungen zu Grunde liegt, ist immer gleich: Zunächst identifizieren die Verantwortlichen für eine komplexe behördliche Dienstleistung alle für ihren Geschäftsprozess erforderlichen Daten. Dann erarbeiten sie in einem gemeinsamen Projekt mit den registerführenden Stellen Modalitäten für die Bereitstellung der Informationen über eine zentrale Plattform. Damit ist eine vollständige oder zumindest weitgehende Prozessdigitalisierung möglich.

18 Sammansatt bastjänst ekonomisk bistånd (Gemeinsamer Service für Transferleistungen)

19 skl.se/download/18.7ee92054153504140cd1108c/1457517113111/SSBTEK%20beskrivning.pdf

3.6 Rückschlüsse für Deutschland

Das global am weitesten fortgeschrittene Modell für eine moderne Registerlandschaft ist das „umfassende öffentliche Datenmanagement“ der estnischen Verwaltung. An diesem Beispiel zeigt sich insbesondere die Wichtigkeit einer richtig eingebetteten Behörde, die die fachliche Steuerung und technische Harmonisierung übernimmt.

Estland ist allerdings in mehrfacher Hinsicht nur bedingt mit Deutschland vergleichbar. Bei nur 1,3 Mio. Einwohnern ist die öffentliche Verwaltung deutlich weniger komplex als im größeren und föderal organisierten Deutschland. Zudem hatte Estland nach der Loslösung von der Sowjetunion die Gelegenheit, seine öffentliche Verwaltung grundlegend neu aufzubauen – in Deutschland geht es darum, bestehende Strukturen weiterzuentwickeln. Auch gelten hierzulande andere Datenschutzbestimmungen. Insbesondere untersagte das Bundesverfassungsgericht 1983 die Verknüpfung personenbezogener Informationen durch eine übergreifende Identifikationsnummer.

Die österreichische Lösung für den Einklang von eindeutigen Personenkennzeichen und Datenschutz ist ein guter Ansatzpunkt für die Modernisierung der deutschen Register; zumal Rechtssystem und Verwaltungstradition beider Länder gut miteinander vergleichbar sind.

Die Frage, ob Register zentral oder dezentral geführt werden sollten, lässt sich aus dem internationalen Vergleich nicht eindeutig beantworten – beide Ansätze funktionieren in der Praxis. Eine Zentralisierung wichtiger Register nach dem Vorbild Österreichs kann auf Dauer zu niedrigeren Kosten führen. Der finanzielle, organisatorische und politische Aufwand für die Migration auf die neuen zentralen Register ist jedoch hoch. In Deutschland wären hierfür zudem erhebliche Kompetenzverschiebungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass alternativ bestehende dezentrale Register innerhalb einer fachlichen Domäne schrittweise harmonisiert werden können, verbunden mit einer Standardisierung des Datenzugriffs über eine gemeinsame Kommunikationsinfrastruktur.

Mit ihrem Fokus auf den Datenaustausch für digitale Verwaltungsleistungen gehen Dänemark und Schweden weiter als Österreich und die Schweiz, die vor allem eine verlässliche Datengrundlage für die amtliche Statistik schaffen wollten. Zu den positiven Effekten moderner Register gehören jedoch auch nutzerfreundliche E-Government-Angebote und optimierte Verwaltungsprozesse.

Inzwischen ist die Registermodernisierung auch nicht mehr nur auf kleine Nationen beschränkt. In Großbritannien gibt es z.B. seit 2016 eine „Register Design Authority“ mit gesamthaftem Blick auf die Daten der öffentlichen Verwaltung. Spanien baut kontinuierlich eine zentrale Datenbank aus, die Papiernachweise zu Daten wie Immobilienbesitz oder Bezug von Sozialleistungen ersetzt.

4. Zielbild für Deutschland

Der Abgleich mit den Merkmalen einer zeitgemäßen Registerlandschaft hat gezeigt, dass in Deutschland erheblicher Modernisierungsbedarf besteht. Langfristig sollten die meisten Register über standardisierte digitale Schnittstellen zugänglich gemacht sowie die Verknüpfbarkeit und Qualität der Daten zentral gesteuert werden. Ein solches universales öffentliches Datenmanagement kann nur schrittweise und langfristig entstehen. In den kommenden Jahren sollte der Fokus vor allem darauf liegen, attraktive E-Government-Angebote für Bürger und Unternehmen zu schaffen. Dafür gilt es, 1) ausgewählte Register in eine gesamtstaatliche Infrastruktur für digitalen Zugriff zu integrieren, 2) datenschutzkonforme Identifikationsnummern für Personen, Unternehmen sowie Gebäude, Wohnungen und Flurstücke zu schaffen, 3) Qualität und Abdeckung wichtiger Informationen zu verbessern sowie 4) eine zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung aufzubauen.

4.1 Gesamtstaatliche Infrastruktur für digitalen Registerzugriff

Wie in Kapitel 2 beschrieben, besteht die Herausforderung weniger im Fehlen technischer Standards als vielmehr im bislang eingeschränkten Umfang des Informationsaustauschs. Deshalb sollten zunächst die wichtigsten Register mit Basisdaten zu Personen, Unternehmen, Kraftfahrzeugen sowie Orten und Immobilien breiter zugänglich und verbindliche Quellen für bestimmte Daten definiert werden (z.B. das Melderegister für die Wohnanschrift). Um das Potenzial einer vollständigen Digitalisierung zu demonstrieren, sollten zudem ausgewählte Pilotprojekte anwendungsbezogene Lösungen für den Austausch sämtlicher für eine bestimmte Verwaltungsleistung erforderlichen Daten schaffen. Mit dem verstärkten elektronischen Informationsaustausch muss schließlich auch eine Modernisierung der hierfür genutzten technischen Infrastruktur einhergehen.

Breiter Zugriff auf Basisdaten

Ein verbesserter Zugriff ist besonders wichtig für Basisdaten, die für viele Verwaltungsleistungen und auch für privatwirtschaftliche Transaktionen relevant sind (z.B. Name, Geburtsdatum, Adresse, Inhaber). Bürger und Unternehmen sollten diese Informationen nur einmalig angeben müssen und das auch elektronisch erledigen können („Once Only“).

Eine Analyse der Top-Verwaltungsleistungen²⁰ zeigt, dass vor allem Basisdaten zu Personen, Firmen, Kraftfahrzeugen sowie Orten und Immobilien häufig von Behörden genutzt werden. Die Kategorie Immobilien ist auch bei privatwirtschaftlichen Transaktionen sehr relevant (z.B. Kreditvergabe durch Banken). Basisdaten aus diesen vier Bereichen sollten für autorisierte Nutzer in Behörden und privaten Organisationen einfach und digital zugänglich sein (Tab. 2).

²⁰ Zur Ermittlung der Top-Verwaltungsleistungen siehe ergänzende Dokumentation

Tabelle 2

Mögliche Auswahl von Basisdaten für Deutschland

	Datenpunkte	Datenspeicherung heute	Behörde
Bürger	Geburtsdatum und -ort	Örtliches Personenstandsregister	Standesamt
	Vor-, Zu- und Geburtsname	Örtliches Personenstandsregister	Standesamt
	Anschrift	Örtliches Melderegister	Meldebehörde
	Staatsangehörigkeit	Register Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten/ örtliches Personenstandsregister	Staatsangehörigkeitsbehörde/Standesamt
	Daten Ehepartner/Lebenspartner/minderjährige Kinder	Örtliches Melderegister/örtliches Personenstandsregister	Meldebehörde (Anschrift)/Standesamt (Geburtsdatum und -ort, Namen)
	Bildungsstand	Kein Register vorhanden	-
	Fahrzeugdaten	Zentrales Fahrzeugregister	Örtliche Zulassungsbehörde
	Daten von nicht meldepflichtigen Personen	Kein Register vorhanden	-
	Daten von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit	Ausländerzentralregister	Ausländerbehörde
Unternehmen	Zahl der tätigen Personen	Zentrale Betriebsdatei der BA ^a	Bundesagentur für Arbeit
	Rechtsform	Unternehmensregister	Amtsgericht
	Tätigkeiten	Zentrale Betriebsdatei der BA ^a	Bundesagentur für Arbeit
	Anzahl der Niederlassungen	Zentrale Betriebsdatei der BA ^a	Bundesagentur für Arbeit
	Gesetzliche Vertreter	Unternehmensregister	Amtsgericht
	Anschrift/Sitz	Unternehmensregister/örtliches Gewerberegister	Amtsgericht/Gewerbeamt
	Gründungs-, Insolvenzdatum	Unternehmensregister/örtliches Gewerberegister	Amtsgericht/Gewerbeamt
Orte und Immobilien	Gebäudetyp und -funktion	Liegenschaftskataster	Katasteramt
	Anzahl der Wohneinheiten	Kein Register vorhanden	-
	Art der Nutzung	Liegenschaftskataster	Katasteramt
	Adressen	Anschriftenregister (nur für Statistikzwecke)	Statistisches Bundesamt
	Eigentumsverhältnisse	Grundbuch	Grundbuchamt
	Geoinformationen	Liegenschaftskataster	Katasteramt

^a Die Bundesagentur für Arbeit führt Daten zu Betrieben im Sinne örtlicher Einheiten, jedoch ohne direkten Unternehmenszusammenhang. Darüber hinaus liegen dort nur Daten zu beschäftigten – aber nicht allen tätigen – Personen vor (es fehlen z.B. Inhaber und mithelfende Familienangehörige). Für die Nutzung als Basisdaten wäre ein entsprechendes Datenmodell zu erarbeiten.

Quelle: McKinsey

Um einen breiten Zugang zu Basisdaten zu realisieren, ist eine Abkehr vom heutigen Prinzip der legislativen Einzelgenehmigung für bestimmte Nutzungsszenarien erforderlich. Stattdessen sollte der Gesetzgeber prüfen, wie der Rechtsrahmen gestaltet werden kann, um die als grundlegend klassifizierten Daten generell für den Austausch zwischen Behörden und – wo sinnvoll – auch für die Übermittlung an berechnete private Organisationen freizugeben. Für geschützte personenbezogene Informationen sollte gelten, dass Bürger jeder Übermittlung explizit durch „Opt-in“ zustimmen müssen (wenn keine andere gesetzliche Basis für eine zustimmungsfreie Auskunft vorliegt).

Darüber hinaus muss sich auch die Registerlandschaft ändern. Für eine automatisierte Nutzung von Basisdaten sind standardisierte Dienste zur Informationsübermittlung erforderlich. Deren Ausgestaltung muss sich an den Bedürfnissen von IT-Systemen der Verwaltung und privater Organisationen orientieren. Gleichzeitig müssen die Informationen in hoher Qualität vorliegen – andernfalls ist eine manuelle Prüfung oft nicht zu vermeiden.

Um diese Kriterien zu erfüllen, sind nicht zwangsläufig zentrale Register für Basisdaten erforderlich. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass auch dezentrale Führung mit gemeinsamen Standards für Inhalte und Form bei hoher Qualität möglich ist (Kap. 3). Allerdings müssen dezentrale Register über klar definierte, einheitliche Schnittstellen verfügen, damit kein überflüssiger Aufwand beim Datenabruf entsteht.

Anwendungsbezogener Datenaustausch – Pilotprojekt „Elterngeld ohne Papiernachweise“

Der breite Zugriff auf Basisdaten allein genügt noch nicht, um Verwaltungsleistungen vollständig digitalisiert anbieten zu können. Oft werden weiterführende Informationen benötigt, die zum großen Teil ebenfalls schon in Registern vorliegen. Erst wenn auch diese elektronisch abgerufen werden können, entfallen Papiernachweise für Bürger sowie Unternehmen und eine automatisierte Fallbearbeitung ist möglich.

Um der Öffentlichkeit dieses Potenzial zu demonstrieren, sollte eine Initiative zur Registermodernisierung auch Pilotprojekte für anwendungsbezogene Lösungen zum Datenaustausch beinhalten. Ähnlich wie im schwedischen Projekt SSBTEK sollte hierfür die ausführende Behörde mit den jeweils betroffenen registerführenden Stellen zusammenarbeiten und die erforderlichen Datenbankschnittstellen aufbauen (Kap. 3).

Ein solches Pilotprojekt könnte das „Elterngeld ohne Papiernachweise“ sein. Um Elterngeld zu beantragen, müssen Bürger bisher ein Formular einreichen und bis zu 17 Nachweise auf dem Postweg übermitteln.²¹ Von einer Digitalisierung könnten jährlich bis zu 900.000 Mütter und Väter profitieren.²² Am dringlichsten ist, dass Bürger online ihren Antrag ausfüllen, unterschreiben und senden sowie Nachweise als Scan anfügen können (Abb. 10, Stufe 1). Danach sollten elektronische Registerabrufe ermöglicht werden, wodurch der Prozess vollständig digitalisiert wäre (Abb. 10, Stufe 2). Erste Konzepte einer elektronisch gestützten Beantragung sind bereits in Arbeit.²³

21 Insgesamt gibt es 30 verschiedene Nachweise, die sich teilweise gegenseitig ausschließen, z.B. Nachweise, die Alleinerziehende betreffen, und Nachweise, die Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht erbringen müssen.

22 Statistisches Bundesamt (2017): „Sozialleistungen – Elterngeld“

23 Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend arbeitet bereits an der Umsetzung eines onlinegestützten Antragsassistenten für das Elterngeld. Das Land Bremen hat im IT-Planungsrat die Federführung für ein Digitalisierungsvorhaben im Bereich Elterngeld, Kindergeld und Geburtsurkunde übernommen.

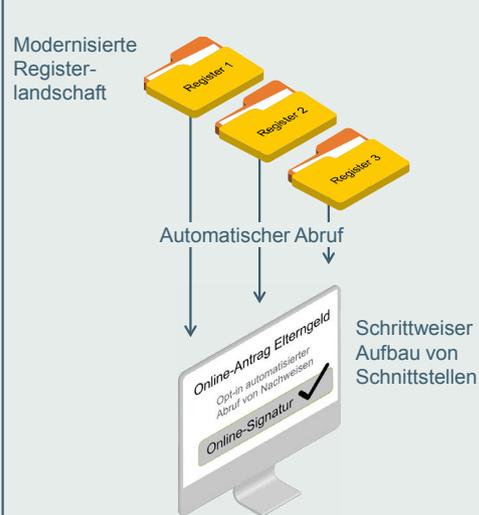
Abbildung 10

Elterngeldantrag ohne Papiernachweise

Stufe 1: Online-Antrag



Stufe 2: Automatischer Abruf von Nachweisen



Quelle: McKinsey

Bei der Umsetzung der Konzepte ist zu gewährleisten, dass der Bürger vor der digitalen Antragsabgabe seine Daten prüfen und gegebenenfalls bestätigen kann. Das steigert auch die Datenqualität, da so keine veralteten oder falschen Daten in behördliche Prozesse eingehen. Die Prüfungsfunktion sollte zudem nicht nur bei bestimmten Verwaltungsleistungen angeboten werden. Relevante Daten müssen jederzeit für den Bürger nachprüfbar sein. Dies könnte über eine Transparenzplattform gelöst werden, z.B. als Bestandteil eines Bürgerportals.

Weitere Pilotprojekte in anderen Bereichen sollten parallel angestoßen werden, z.B. im Hinblick auf die amtliche Statistik und den Zensus. Alle im Rahmen solcher Projekte geschaffenen Schnittstellen sollten so gestaltet werden, dass sie für weitere Anwendungen nutzbar sind.

Modernisierung der technischen Infrastruktur

Sowohl die Übermittlung von Basisdaten als auch der anwendungsbezogene Informationsaustausch sollten über eine gemeinsame technische Infrastruktur erfolgen. Diese muss drei Kriterien erfüllen: Datenschutz und -sicherheit, Serviceorientierung und Plattformunabhängigkeit sowie Verfügbarkeit und Performanz.

Datenschutz und -sicherheit. Unberechtigte Zugriffe auf Verwaltungsdaten sind unbedingt auszuschließen. Dies setzt zum einen voraus, dass alle technisch machbaren Vorkehrungen zur Abwehr externer Angriffe getroffen werden. Zum anderen sollte jede registerführende Stelle sicherstellen, dass Zugriffs-, Lese- und Schreibrechte nur dort bestehen, wo sie notwendig und rechtlich zulässig sind. Dieses Prinzip kann besser durchgesetzt werden, wenn sich Bürger und Unternehmen über die Speicherung und Nutzung ihrer Daten informieren können. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sollten in den Umsetzungsprozess eingebunden werden.

Serviceorientierung und Plattformunabhängigkeit. Registerführende Stellen müssen Schnittstellen zu ihren Datenbanken klar und für andere registerführende Stellen frei zugänglich dokumentieren. Für die wichtigsten Register sollte dieser Prozess zentral koordiniert werden und nach gemeinsamen Standards erfolgen. Insbesondere dezentrale Register müssen zeitnah über einheitliche Schnittstellen verfügen, so dass für Nutzer kein zusätzlicher Aufwand entsteht. Die angebotenen Dienste müssen zudem plattformunabhängig nutzbar sein, das heißt, die Verarbeitung von Informationen darf nicht an bestimmte IT-Lösungen gekoppelt sein.

Verfügbarkeit und Performanz. Je nach Nutzung der Daten fallen die Anforderungen an Register unterschiedlich aus. Für eine automatische Befüllung von Onlineformularen ist es beispielsweise notwendig, dass die Schnittstelle rund um die Uhr verfügbar und die Latenz minimal ist. Informationen zur späteren Verarbeitung in einem IT-System können hingegen auch asynchron übertragen werden (z.B. muss der elektronische Abruf einer Geburtsurkunde nicht zwangsläufig innerhalb von Sekunden nach Antragsstellung erfolgen).

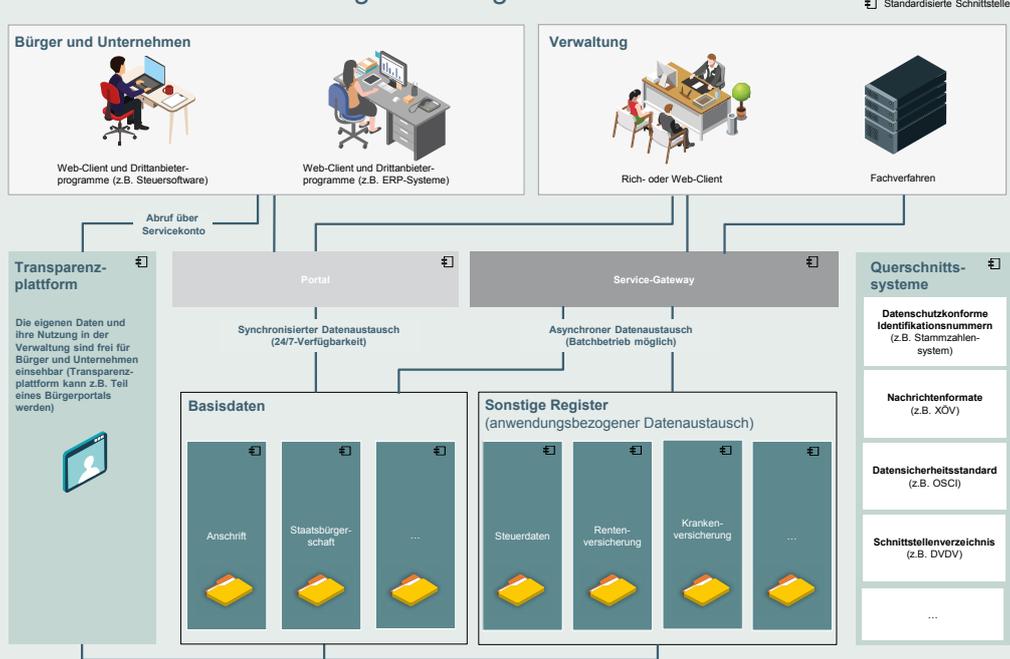
Die heutigen Infrastrukturkomponenten für den Austausch von Registerdaten erfüllen diese Kriterien schon teilweise. An einigen Stellen besteht allerdings noch Handlungsbedarf (Abb. 11).

Im Datenaustausch zwischen Behörden (z.B. mittels OSCI-Protokoll) haben sich bislang keine großen Sicherheitslücken gezeigt. Um den Datenschutz zu gewährleisten, haben die meisten Behörden außerdem ein strukturiertes Rechtemanagement eingerichtet. Nachholbedarf gibt es jedoch noch bei der Transparenz der Datenspeicherung und -nutzung. Bürger und Unternehmen sollten einsehen können, inwieweit ihre Daten abgerufen wurden. Das könnte z.B. über Servicekonten im geplanten E-Government-Portalverbund ermöglicht werden.

XÖV-Standards und DVDV bilden bereits eine Grundlage für einen serviceorientierten und plattformunabhängigen Datenaustausch, auf der aufgebaut werden könnte. So vergibt das DVDV derzeit Zugriffsrechte nur an behördliche IT-Systeme. Zukünftig sollten jedoch auch webbasierte Registerabrufe möglich sein, z.B. um E-Government-Formulare automatisch mit Basisdaten zu befüllen.

Abbildung 11

Architekturskizze einer möglichen Registerlandschaft



Quelle: McKinsey

Der größte Handlungsbedarf besteht bei Verfügbarkeit und Performanz. So erfolgt beispielsweise der zwischenbehördliche Austausch von Meldedaten bislang meist asynchron (z.B. über elektronische Postfächer, die in bestimmten Abständen bearbeitet werden). Um vor allem Basisdaten optimal nutzen und Abrufe sinnvoll in E-Government-Lösungen integrieren zu können, müssen diese jedoch sofort verfügbar sein. Auch der anwendungsbezogene Datenaustausch sollte langfristig synchron erfolgen. Nur so können die Nutzer einer E-Government-Dienstleistung ihren Bescheid unmittelbar nach Senden des Antrags erhalten. Prinzipiell sind aber längere Abruffristen denkbar – insbesondere, wenn die automatisierte Bearbeitung eines Antrags aus anderen Gründen (noch) nicht möglich ist.

Ob und inwieweit der Datenaustausch synchron ablaufen kann, hängt von den jeweiligen Registern ab. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem für dezentral geführte Register, die technisch oft nicht standardisiert und daher unterschiedlich leistungsstark sind. Gelöst werden könnte dieses Problem durch die Einführung von technischen Mindeststandards für alle Register einer fachlichen Domäne. Alternativ ist auch eine Zentralisierung der jeweiligen IT-Systeme auf Landes- oder Bundesebene denkbar (bei weiterer dezentraler Pflege der gespeicherten Daten). Eine weitere Möglichkeit ist, Daten in einer zentralen Abrufschicht zu spiegeln und dort regelmäßig zu aktualisieren (z.B. über Nacht). Dies gewährleistet eine hohe Verfügbarkeit und Performanz, ohne dass jedes dezentrale Register modernisiert oder in eine zentrale Datenbank überführt werden muss.

4.2 Datenschutzkonforme Identifikationsnummern

In Deutschland ist das Fehlen einheitlicher Identifikationsnummern für Personen, Unternehmen, Gebäude und Wohnungen sowohl für Verwaltungsprozesse als auch die amtliche Statistik eine Herausforderung (Kap. 2). Vor allem bei personenbezogenen Informationen stellt sich jedoch die Frage, wie eine solche Kennzeichnung datenschutzkonform erfolgen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat 1983 die Nutzung einheitlicher Identifikationsnummern zur offenen Kennzeichnung von personenbezogenen Daten untersagt.

Abstract zum Gutachten „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer“

von Prof. Dr. Mario Martini, David Wagner und Michael Wenzel
(Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer)

Eine Personen- (PKZ) und/oder Unternehmenskennziffer (UKZ) zum Zwecke der Registermodernisierung einzuführen, birgt nicht nur nachhaltige Effizienzpotenziale, sondern wirft auch rechtliche Fragen auf.

A. Einführung einer Personenkennziffer

I. Hintergrund und Zielstellung

Im Unterschied zu anderen Ordnungsmerkmalen erlaubt eine Personenkennziffer, Daten zu Abgleichzwecken zusammenzuführen. Verwechslungs- oder Zuordnungsfehler schließt sie aus. Dies prädestiniert die PKZ als Mittel zur Registermodernisierung.

Gerade ihre Zusammenführungsfunktion tritt jedoch in eine Spannungslage zum Persönlichkeitsschutz. Sie beschwört die Gefahr herauf, dass sich personenbezogene Daten in großem Maße leicht zusammentragen und zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil vervollständigen lassen.

Bisher kommt aus diesem Grund eine allgemeine PKZ in Deutschland – anders als in anderen Ländern (z.B. Österreich) – nicht zum Einsatz. Es bestehen lediglich einzelne bereichsspezifische PKZ (bPKZ), etwa die Steuer-ID.

II. Normativer Handlungsrahmen

Die rechtlichen Grenzen der Einführung einer PKZ in Deutschland ergeben sich einerseits aus europarechtlichen Vorgaben, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), und andererseits – in den Grenzen der verbleibenden Gestaltungsmacht des nationalen Gesetzgebers – aus dem nationalen Verfassungsrecht.

1. Unionsrechtliche Grenzen

Die DSGVO hält mit Art. 87 eine eigene Vorschrift zur Implementierung und Verarbeitung einer PKZ bereit. Der Unionsgesetzgeber gewährt den Mitgliedstaaten hier im Wege einer Öffnungsklausel eigene Gestaltungsmacht: Sie dürfen über das „Ob“ und das „Wie“ der Einführung einer PKZ grundsätzlich frei bestimmen. Die DSGVO gibt lediglich vor, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch geeignete Garantien zu schützen sind (Art. 87 S. 2 DSGVO).

2. Verfassungsrechtliche Implikationen der PKZ

Die Einführung und Verarbeitung der PKZ greift in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Bürger ein. Schon die Gefahr einer Erstellung von Persönlichkeitsprofilen durch den Staat ist für sich genommen rechtfertigungsbedürftig.

Die Frage, ob ihre Einführung und konkrete Nutzung in unangemessener Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, ist insbesondere im Lichte der Äußerungen des BVerfG im Volkszählungsurteil ausgesprochen heikel. Eine generelle Absage hat das BVerfG der Einführung und Verwendung einer PKZ (bei sachgerechtem Verständnis) aber nicht erteilt. Seine Rechtsprechung richtet sich primär gegen die Zusammenführung personenbezogener Daten zu einem Persönlichkeitsbild, nicht aber gegen das Mittel, das die Zusammenführung herbeiführt.

In einer Zeit, in der Big-Data-Anwendungen die Verknüpfung verschiedenster Daten binnen eines Wimpernschlags ermöglichen, ist eine PKZ nicht länger das einzige Mittel, um Daten zusammenzuführen und auf dieser Basis potenziell Persönlichkeitsprofile zu erstellen. Gelingt es dem Gesetzgeber, die Persönlichkeitsgefährdung des Einzelnen so wirksam einzuhegen, dass die Profilbildungsmöglichkeit de facto ausgeschlossen wird, ist eine PKZ nicht prinzipiell verfassungsrechtlich verfehlt. Die Verfassungsmäßigkeit einer PKZ hängt somit von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Der Gesetzgeber muss eine Verknüpfung der mit dem Kennzeichen verbundenen Daten durch organisatorische, technische und rechtliche Maßnahmen wirksam verhindern. Er muss insbesondere eine strenge Zweckbindung der Daten sicherstellen (hierunter fällt etwa die Beachtung des verfassungsrechtlichen Rückspielverbots), Transparenz gewährleisten und hinreichende Rechtsschutzmöglichkeiten vorsehen.

In Bezug auf technischen und organisatorischen Datenschutz kann das österreichische Modell mehrerer bPKZ als Best-Practice-Beispiel dienen, das grundsätzlich auch in Deutschland verfassungskonform implementiert werden kann:

Die allgemeine PKZ (die sogenannte „Stammzahl“) ist in Österreich nur der unabhängigen Datenschutzbehörde bekannt – die Fachbehörden nutzen für ihren Tätigkeitsbereich spezielle bPKZ. Dies dämmt die Verbreitung der PKZ ein und senkt das Missbrauchs-

potenzial in grundsätzlich und verfassungsrechtlich hinnehmbarer Weise.

B. Einführung einer Unternehmenskennziffer

Die Implementierung einer Unternehmenskennziffer ist rechtlich nicht in gleicher Weise sensibel wie ihr auf den Bürger bezogenes Pendant, da sich mit ihr typischerweise nicht die Verarbeitung personenbezogener Daten verknüpft.

Dies gilt jedenfalls so lange, wie mit einer UKZ keine personenbezogenen Daten, beispielsweise zu Gesellschaftern einer Personengesellschaft, verbunden werden. Rechtliche Grenzen ziehen einer UKZ vor allem die wirtschaftsbezogenen Grundrechte des Grundgesetzes. Der Gesetzgeber muss insbesondere darauf achten, dass er Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen nicht verletzt.

Bereichsspezifische Kennzahlen, die mit einer geheimen Identifikationsnummer verknüpft sind, würden den Anforderungen des deutschen Datenschutzrechts angemessen Rechnung tragen und wären mit den Grundsatzurteilen des BVerfG grundsätzlich vereinbar. Deutschland könnte sich also am Beispiel Österreichs orientieren (Kap. 3).

Was ist hierfür erforderlich? Zuerst ist festzulegen, welche Behörde die geheimen Identifikationsnummern führen soll. Analog zum österreichischen Vorgehen sollte dies die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sein. Dort wären dann ausschließlich die geheimen Identifikationsnummern, jedoch keine Daten zu den Personen selbst hinterlegt. Die Ansiedlung bei der unabhängigen Datenschutzbehörde erhöht den Schutz der geheimen Identifikationsnummer und garantiert eine wirksame Kontrolle des Gesamtsystems. Die Zuweisung von Personenkenntzahlen könnte auf Basis der örtlichen Melderegister erfolgen; für nicht in Deutschland gemeldete Personen müsste ein Ergänzungsregister geführt werden. Die auf dieser Grundlage erstellten geheimen Identifikationsnummern würde die Stammzahlenbehörde mittels eines kryptografischen Algorithmus in bereichsspezifische Kennzahlen übersetzen, die alle relevanten Fachbehörden in ihre Register aufnehmen (gegebenenfalls zusätzlich zu bestehenden Kennzahlen wie etwa der Steuer-IdNr.). Schließlich müsste die verantwortliche Stelle auch eine IT-Infrastruktur aufbauen, die Anfragen zur Verknüpfung einzelner Datensätze für E-Government-Vorgänge ermöglicht (Abb. 12).

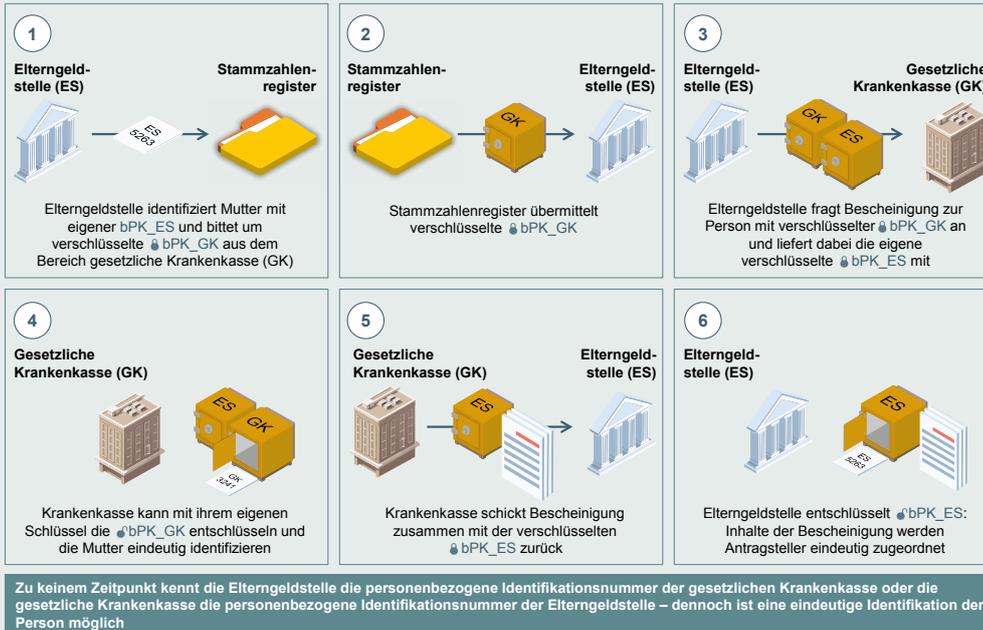
Geheime Identifikationsnummern nach diesem Modell machen außerdem die Datenspeicherung und -nutzung transparent. Da jeder Datensatz klar einer Person zugeordnet ist, kann und sollte eine zentrale Transparenzplattform prinzipiell sämtliche Abrufe und übermittelten Informationen dokumentieren. Ein solches Angebot geht über das österreichische Vorbild hinaus und ist beispielsweise heute schon in Estland realisiert (Kap. 2). Transparenz in dieser Form sorgt für einen besseren Datenschutz, weil sie das unrechtmäßige Vorhalten und Abrufen von Informationen deutlich erschwert.

Abbildung 12

Bereichsspezifische Kennzahlen: Mögliche Anwendung für den Elterngeldantrag



Im Elterngeldantrag wird die Erlaubnis erteilt („Opt-in“), die Bescheinigung über Mutterschaftsgeld direkt bei der Krankenkasse abzurufen



Quelle: McKinsey

Neben einer Personenkennzahl sind auch Identifikationsnummern für Unternehmen und Immobilien (sowohl Flurstücke und Adressen als auch Gebäude und Wohnungen bzw. Gewerbeeinheiten) sinnvoll. Die im Aufbau befindliche Wirtschafts-ID (analog zur Steuer-IdNr. für Bürger) soll alle in Deutschland unternehmerisch Tätigen abdecken. Sie könnte somit als registerübergreifende Identifikationsnummer fungieren. So könnten E-Government-Formulare für Unternehmen mit Basisdaten befüllt und Datenabrufe in behördlichen IT-Systemen automatisiert werden. Auch für die amtliche Statistik wäre der Qualitäts- und Effizienzgewinn hoch durch die standardisierte Nummerierung mit klar definierten Relationen zwischen den Bestandteilen eines wirtschaftlichen Subjekts (Konzern, Unternehmen, Betrieb, Filiale etc.).

Derzeit ist nicht vorgesehen, die Wirtschafts-ID außerhalb der Steuerverwaltung zu nutzen. Es bestehen aber keine grundsätzlichen Bedenken, dies gesetzlich zu erlauben, sofern auch hier Datenschutz und -sicherheit gewahrt bleiben. Dabei ist zu beachten, dass im Bereich der Wirtschaftsverwaltung verschiedene Einheiten relevant sind (Konzerne, Unternehmen, Betriebe, Arbeitsstätten etc.). Diese Einheitentypen und ihre Beziehungen untereinander sollten behördenübergreifend einheitlich definiert werden.

Für Immobilien ist schließlich ein Kennzahlensystem vorstellbar, das Anschriften und Flurstücke sowie darauf befindliche Gebäude und die in diesen befindlichen Wohn- bzw. Gewerbeeinheiten eindeutig miteinander verknüpft. Ein solches System kann behördliche Prozesse vereinfachen – etwa bei der Besteuerung von Immobilien. Die fehlerfreie eindeutige Identifikation von Wohnungen kann darüber hinaus auch Stromanbietern, Telekommunikationsunternehmen, Unfalldiensten, der Feuerwehr etc. helfen. Gleichzeitig ermöglicht sie eine registerbasierte Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus.

Auch Stellen aus dem Privatsektor – z.B. private Krankenversicherer – können als Nutzer in das Kennzahlensystem integriert werden. Für sie gelten entsprechende Verschlüsselungs- und Sicherheitsstandards analog.

4.3 Qualität und Abdeckung von Informationen

Mit Hilfe von verknüpfbaren Identifikationsnummern für wichtige Informationsobjekte können Daten zwischen Registern kontinuierlich abgeglichen werden. Wenn Register gleiche Angaben wie etwa die Anschrift eines Bürgers enthalten, wird so jeweils die aktuellste Information gespeichert. Dies verbessert die Qualität der Daten deutlich. Die Konzentration auf ein Leitregister pro Datenfeld ermöglicht die Fokussierung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Dadurch könnte der Aufwand für die Registerführung insgesamt sinken und ein rein registerbasierter Zensus – ohne aufwändige Stichprobenbefragung – wird möglich.

Die Verwaltung in Deutschland sollte daher festlegen, welche Register als Leitregister für welche Daten fungieren. Die Aktualisierung von Daten kann zunächst über ein optionales „Pull“-Verfahren geschehen, um Vertrauen in das neue Modell aufzubauen. Dabei können Behörden regelmäßig Daten aus dem Leitregister abrufen. Später kann ein automatisches „Push“-Verfahren zum Einsatz kommen. Hierbei gibt das Leitregister geänderte Daten unmittelbar an sämtliche relevanten Register weiter. Mögliche Kandidaten für eine Pilotierung sind Register mit Basisdaten zu Bürgern und Unternehmen.

Wünschenswert ist darüber hinaus auch die breitere Abdeckung wichtiger Themen durch Register. Dies ist vor allem für die amtliche Statistik bedeutsam. Insbesondere neue Register für Gebäude und Wohnungen sowie zum Bildungsstand von Personen würden den Zensus vereinfachen. Die neuen Register könnten im Zuge der nächsten Volkszählung 2021 als Statistikdatenbanken angelegt werden und danach als Verwaltungsregister weiter bestehen.²⁴

24 Dafür sind aufgrund des „Rückspielverbots“ von statistischen Daten in die Verwaltung voraussichtlich besondere gesetzliche Regelungen erforderlich.

4.4 Zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung

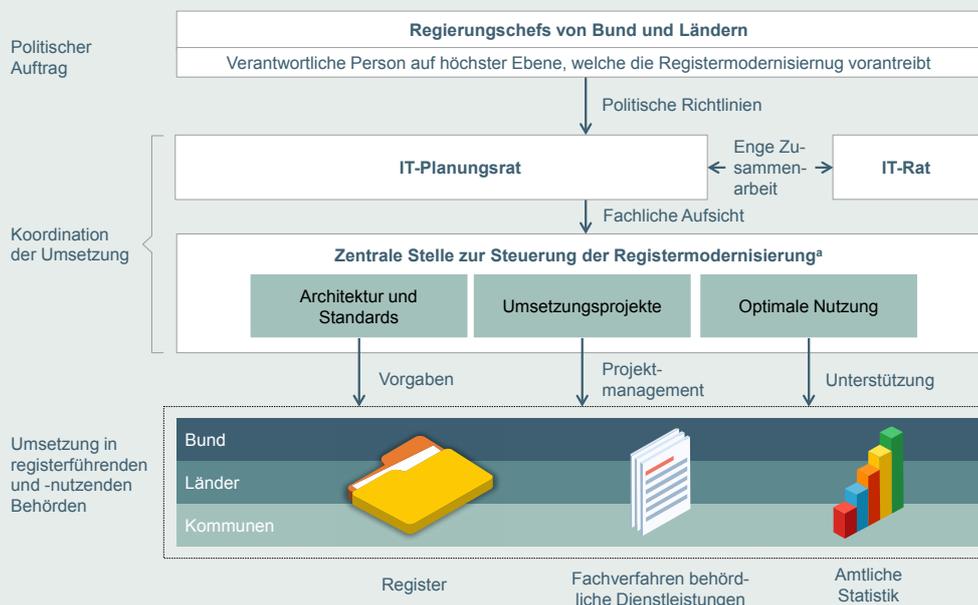
Eine Registermodernisierung ist ein staatliches Querschnittsthema, das eine wirksame zentrale Steuerung erfordert. Dies ergibt sich aus folgenden Umständen:

- Die Registerverantwortlichkeiten sind über alle Ressorts und föderalen Ebenen verteilt
- Registerdaten werden von vielen Nutzern abgefragt, auch in anderen Behörden und privaten Organisationen
- Für den zwischenbehördlichen Datenaustausch sind verbindliche Standards und eine gemeinsame technische Infrastruktur erforderlich

Deshalb sollte eine zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung eingerichtet werden. Diese würde die relevanten fachlichen Kompetenzen aus Verwaltung und amtlicher Statistik sowie technisches Know-how zu Registermanagement, Datenaustausch und Datensicherheit bündeln. Sie wäre zudem ermächtigt, Änderungen an bestehenden Systemen zu initiieren, um die erfolgreiche Umsetzung politischer Richtlinien zur besseren Nutzung von Daten in der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen (Abb. 13).

Abbildung 13

Zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung



^a Idealerweise Teil einer Behörde mit übergreifender Kompetenz für digitale Verwaltung

Quelle: McKinsey

Die zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung würde vor allem folgende Aufgaben wahrnehmen:

- **Architektur und Standards koordinieren.** Die zentrale Stelle würde die fachliche und technische Weiterentwicklung der Registerlandschaft koordinieren. Für die fachliche Ausgestaltung ist festzulegen, welche Informationen in welcher Form und Qualität in welchem Register vorliegen müssen (zunächst ausgehend von den Basisdaten). Hierzu gehört die Ausgestaltung einheitlicher Datenmodelle, die Harmonisierung dezentral geführter Register sowie die Identifikation von Bedarfen für neue Datenbanken. Im zweiten Schritt könnten Leitregister für bestimmte Daten ausgewählt werden. Die technische Governance betrifft primär den Austausch von Daten zwischen Registern und IT-Systemen. Hierfür sollte die zentrale Stelle die Ausarbeitung von übergreifenden Nachrichtenformaten für den Datenaustausch zwischen Domänen sowie die Standardisierung von Datensätzen vorantreiben (z.B. Ausbau der XÖV-Standards) und sich damit zunächst auf das Schnittstellenmanagement fokussieren. Zudem würde sie die Modernisierung der IT-Infrastruktur für die Übermittlung von Daten steuern (z.B. Weiterentwicklung des DVDV) sowie Empfehlungen für die technische Ausgestaltung von Registern ausarbeiten bzw. registerführenden Stellen hierfür Werkzeuge zur Verfügung stellen (z.B. Register Factory Standard des Bundesverwaltungsamts).
- **Umsetzungsprojekte steuern.** Die zentrale Stelle würde die Realisierung des Zielbilds für die Registerlandschaft maßgeblich gestalten. Dies beinhaltet das Projektmanagement für mögliche gemeinsame Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen (z.B. Einführung datenschutzkonformer Identifikationsnummern, Ausweitung des Zugriffs auf Basisdaten, Schaffung neuer Register). Zusätzlich sollte sie ausgewählte Piloten für die Einbindung von Registerdaten in digitale Verwaltungsprozesse unterstützen (z.B. „Elterngeld ohne Papiernachweise“).
- **Optimale Nutzung von Registerdaten sicherstellen.** Eine moderne Registerlandschaft garantiert nicht automatisch, dass die Behörden deren Möglichkeiten auch nutzen. Die zentrale Stelle würde daher proaktiv über Potenziale und praktische Aspekte der Anwendung informieren.

Abschließend ist zu bemerken, dass eine übergreifende Steuerung der Registerlandschaft eng verzahnt mit weiteren Digitalisierungsinitiativen und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes erfolgen sollte. Um die Koordination auch in der Umsetzung zu ermöglichen, sollte die zentrale Stelle für Registermodernisierung in einer Organisation mit gesamthafter Kompetenz für digitale Verwaltung angesiedelt sein. Dies entspräche auch der Ausgestaltung der vergleichbaren Einrichtungen in Estland, Großbritannien und Dänemark. Weiterhin benötigt die zentrale Stelle ausreichend personelle Kapazität²⁵, um ihrer Rolle gerecht werden zu können.

²⁵ Auf Grundlage internationaler Vergleichswerte (Estland, Großbritannien, Dänemark) ist eine Personalkapazität von 25 bis 30 Mitarbeitern zu empfehlen. Für das föderale Schnittstellenmanagement sollte jedes Bundesland zusätzlich zwei bis drei Mitarbeiter entsenden.

5. Herausforderungen und mögliche Lösungen

Die Registermodernisierung ist ein Vorhaben mit vielen Herausforderungen. Wie bei jedem Großprojekt können diese zu Verzögerungen oder zum Scheitern der Initiative führen. Umso wichtiger ist es, die Herausforderungen vorab zu bedenken und ihnen proaktiv zu begegnen. Die Erfahrungen anderer Länder²⁶ zeigen, dass vor allem vier Arten von Herausforderungen auftreten können: politische, organisatorische und operative sowie eine asymmetrische Verteilung von Kosten und Nutzen.

5.1 Politische Herausforderungen

Die Vorteile moderner Register werden nicht sofort öffentlich sichtbar. Zunächst leisten sie vor allem einen technischen Beitrag, z.B., indem sie medienbruchfreie E-Government-Angebote ermöglichen. Das macht es schwierig für die Politik, ihren Wert öffentlichkeitswirksam und verständlich zu vermitteln.

Deshalb ist es besonders wichtig, die Registermodernisierung von Beginn an kontinuierlich durch eine wirksame Kommunikation zu begleiten. Es gilt, einfach und verständlich die Funktionsweise und das Zusammenspiel der verschiedenen E-Government-Bausteine zu erläutern und damit die Bevölkerung an die Nutzung digitaler Angebote heranzuführen. Der Schwerpunkt sollte dabei darauf liegen, Vorteile anhand alltäglicher Beispiele darzustellen. Hierfür eignen sich vor allem Pilotprojekte wie „Elterngeld ohne Papiernachweise“. Darüber hinaus sollte die Politik auch den langfristigen Nutzen mit Hilfe einfach verständlicher Botschaften erläutern (z.B. „47% weniger Zeitaufwand für Behördengänge“).

Neben dem Nutzen einer modernen Registerlandschaft wird die Öffentlichkeit auch datenschutzrechtliche Aspekte diskutieren. Hier gilt es herauszustellen, dass das heutige Schutzniveau nicht nur fortbesteht, sondern bei einer Umsetzung des Zielbilds durch erhöhte Transparenz über Speicherung und Nutzung von Daten sogar steigt. Zudem kann eine Modernisierung auch die Sicherheit von Daten verbessern, wenn „ältere“ elektronische Datenbestände auf neuere Verschlüsselungstechnologien umgestellt werden.

5.2 Organisatorische Herausforderungen

Eine Registermodernisierung erfordert eine intensive Koordination über alle Ressorts und Verwaltungsebenen hinweg. Dies ist in föderalen Staaten wie Deutschland eine besondere Herausforderung. Neben der Zahl der Akteure erschwert auch die inhaltliche Komplexität die Abstimmung. Selbst wenn die Politik per Gesetz den Startschuss für eine staatliche Initiative gibt, muss die Verwaltung diesen Auftrag konkretisieren, technische Schwierigkeiten überwinden und strittige Punkte ausräumen.

26 Die Aussagen dieses Kapitels beruhen auf Interviews mit heutigen und ehemaligen Führungskräften von Behörden aus sechs Ländern.

Andere Länder setzen hier vor allem auf eine starke Steuerung. Dänemark beispielsweise hat nach anfänglichen Schwierigkeiten im Grunddata-Programm dessen zentrale Koordination deutlich ausgebaut.²⁷ Die entsprechende Stelle bildet den Kern für eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe mit eigener Identität und Mission. Sie bündelt die technische Expertise und involviert alle relevanten Akteure zum jeweils richtigen Zeitpunkt. Wenn strittige Punkte schnell entschieden werden müssen, kann sie auch die Politik einbeziehen.

Zu beachten ist auch, dass eine Registermodernisierung über einen längeren Zeitraum erfolgt. So dauert das dänische Grunddata-Programm nach jetzigem Stand acht Jahre. Für Projekte mit einer solchen Dauer ist ein agiles Vorgehen besonders wichtig. Statt in einem langen Gesamtprojekt alle Register gleichzeitig zu modernisieren, sollten in sich abgeschlossene Teilprojekte von maximal ein bis zwei Jahren durchgeführt werden. Damit kann die Planung auch an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Die ersten Teilprojekte könnten sich z.B. mit dem breiten Zugang zu Basisdaten und Lücken in der Registerinfrastruktur (z.B. Gebäude- und Wohnungsregister, Wohnungsnummer im Melderegister) beschäftigen.

Alle Teilprojekte müssen von Beginn an Vorteile für Bürger, Unternehmen und Verwaltung schaffen. Wenn der Nutzen moderner Register frühzeitig sichtbar wird, ist es wahrscheinlicher, dass Politik und Verwaltung den langen Atem für eine vollständige Umsetzung haben. Außerdem können spätere Teilprojekte auf den Erfahrungen der vorherigen Teilprojekte aufbauen.

5.3 Operative Herausforderungen

Die technische und fachliche Registerexpertise ist oft auf wenige Mitarbeiter der registerführenden Stelle beschränkt. Dies erschwert die Integration von Registern in eine modernisierte Landschaft. Es ist daher für die Koordination eines solchen Vorhabens entscheidend, dass die zentrale Stelle frühzeitig eigenes Wissen zu den wichtigsten Registerdomänen aufbaut. Nur so kann sie Potenziale richtig einschätzen sowie machbare Umsetzungspläne definieren und erfolgreich ausführen.

Bei der Planung von Maßnahmen zur Registermodernisierung muss die zentrale Stelle zudem die möglichen Nutzer berücksichtigen, also Bürger, Unternehmen, Behörden und amtliche Statistik. Die große Zahl möglicher Anwendungsfälle und die damit verbundenen technischen Anforderungen können den Aufbau funktionierender Lösungen behindern. Um diese zu umgehen, ist es sinnvoll, den Schwerpunkt zunächst auf wenige, bereits konkretisierte Nutzerbedürfnisse zu legen (z.B. vereinfachter Datenabruf für einen bestimmten Verwaltungsprozess). Anforderungen durch innovative Anwendungsfälle können dann sukzessive nach Inbetriebnahme einer neuen Lösung erfüllt werden.

²⁷ Das zentrale Grunddata-Büro ist seit Programmbeginn von drei auf zwölf feste Mitarbeiter gewachsen.

5.4 Asymmetrische Verteilung von Kosten und Nutzen

Kosten und Nutzen moderner Register sind typischerweise ungleich auf verschiedene Behörden und staatliche Ebenen verteilt. Für SSBTEK in Schweden waren z.B. zahlreiche Anpassungen der angeschlossenen nationalen Register und der Aufbau einer zentralen Infrastruktur notwendig. Der Nutzen hingegen entsteht primär in den Sozialhilfestellen der beteiligten Kommunen. Daher ist es wichtig, die Finanzierung einer modernen Registerlandschaft als ebenenübergreifende Aufgabe zu verstehen. Der Bund sollte vor allem die initialen Kosten für die Programmkoordination und die breit genutzte Infrastruktur übernehmen. Das vermeidet langwierige Diskussionen über eine „gerechte“ Verteilung der Investitionen. Im Gegenzug übernehmen die registerführenden Stellen die Pflege und Qualitätssicherung der Register.

6. Arbeitsplan zur Erreichung des Zielbilds

Um die deutsche Registerlandschaft modernisieren und die damit verbundenen Potenziale erfolgreich realisieren zu können, müssen die politischen und legislativen Grundlagen so schnell wie möglich geschaffen und eng mit den administrativen Prozessen abgestimmt werden (Abb. 14). Gerade bei einem Projekt, das mehrere Jahre dauern wird, ist es wichtig, das politische Momentum der ersten ein bis zwei Jahre voll auszunutzen. Der Arbeitsplan muss umsetzbar sowie auf die Abhängigkeiten zwischen Ebenen und Nutzenbereichen abgestimmt sein. Maßnahmen zur Registermodernisierung sind außerdem eng mit anderen Bausteinen des E-Governments zu verzahnen.

6.1 Grundlagen

Politik

Die Erfahrungen anderer Länder haben gezeigt, dass ein starker und kontinuierlich vorhandener politischer Wille zur Registermodernisierung ausschlaggebend für den Erfolg ist. Deshalb sollte der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode insbesondere Folgendes festhalten:

Die Registerlandschaft soll modernisiert werden, um

- Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und dabei „Once Only“ zu ermöglichen,
- Datengrundlage für staatliche Entscheidungen und amtliche Statistiken zu verbessern sowie
- Zugriff auf staatliche Daten für die Wirtschaft zu erleichtern.

Den politischen Willen zur Registermodernisierung und die Hauptbestandteile des Umsetzungsprozesses könnte ein Regierungsprogramm – z.B. „Digitale Verwaltung 2025“ – konkretisieren und operationalisieren.

Parallel zur Vorbereitung des Registermodernisierungsgesetzes (siehe unten) sollte bereits Anfang 2018 die Verantwortung zur Registermodernisierung im Kabinett sowie auf hohen Ebenen der jeweiligen Ministerien fixiert werden. Modalitäten für die Finanzierung der Maßnahmen und insbesondere für die im Zielbild beschriebene zentrale Stelle müssen geregelt und langfristig sichergestellt werden.

Abbildung 14

Arbeitsplan zur Umsetzung des vorgeschlagenen Zielbilds

Arbeitsstränge	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Grundlagen							
Politik	Verankerung der Registermodernisierungsziele im Koalitionsvertrag	Verankerung in einem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2025“	Fixierung der Registermodernisierungsverantwortung im Kabinett und auf hohen Ebenen der Ministerien Sicherstellung der Finanzierung	Politische Steuerung und föderale Koordination durch den Staatssekretärsausschuss Digitale Verwaltung und den IT-Planungsrat Politisches Begleitprojekt für die neue zentrale Stelle			
Legislative	Gesetzlicher Vorbereitungsprozess – Entwurf						
		Entwurf und Verabschiedung des Registermodernisierungsgesetzes	Verabschiedung detaillierter Einzelgesetze für Stammzahlensystem und „Once Only“ Verabschiedung gesetzlicher Grundlagen für weitere E-Government-Bausteine (vgl. elektronische Unterschrift, Schriftformerfordernis, Portalverbund etc.)	Verabschiedung gesetzlicher Grundlagen zur Nutzung der Zensusdaten 2021 zum Aufbau neuer Register (insb. Gebäude- und Wohnungsregister, evtl. Bildungsstandregister)			
Umsetzung Verwaltung		Bechluss und Aufbau einer zentralen Stelle zur Katalogisierung der Registerlandschaft	Kontinuierliche offene und transparente Kommunikation an Bürger und Unternehmen, um einerseits Nutzen und Vorkehrungen zum Datenschutz zu verdeutlichen und andererseits das Momentum auch in der Verwaltung zu bewahren (z.B. mit Hilfe eines „Erfolgsmonitorings“)				
	Aufbau Basisdatenprogramm		Bürger- und Unternehmensdaten: Aufbereitung und Verknüpfung der Daten, Einführung Unternehmens-ID		Integration in die technische Infrastruktur		
			Fahrzeug- und Geodaten: Aufbereitung und Verknüpfung der Daten	Gebäude-/Wohnungs- und Adressdaten: Aufbau Register	Integration in die technische Infrastruktur		
			Konzeptualisierung Pilotprojekt „Elterngeld ohne Papiernachweise“ Identifikation von weiteren Pilotprojekten	Begleitung Pilotprojekt „Elterngeld ohne Papiernachweise“ Umsetzung weiterer Pilotprojekte		Begleitung aller Pilotprojekte	
			Koordination und Governance der gesamthaften Registerentwicklung <ul style="list-style-type: none"> Unterstützung von Kommunen und Ländern bei der Nutzung Koordination von Registermodernisierungsprojekten durch Einbindung aller Akteure Koordination der Registerführung in Ländern und Kommunen Schlichtung bei Inkonsistenzen Sicherstellung von Prozessen zur Qualitätssicherung der Registerinhalte 				
			Ausarbeitung der Details für technische Grundlagen zur Realisierung des Zielbilds (insb. bez. technischer Infrastruktur und Schnittstellenmanagement)	Sicherstellung technischer Grundlagen (insb. für Service-Gateway, Portal, Stammzahlensystem, Nachrichtenformate, Schnittstellenverzeichnis, Transparenzplattform etc.)	Schnittstellenmanagement mit anderen E-Government-Bausteinen <ul style="list-style-type: none"> Koordination der technischen Standardentwicklung (Beispiele: DVDV/DVDV 2.0 für Austauschinfrastruktur, XÖV/OSCI für Datenaustausch, Register Factory) Koordinierung bez. inhaltlicher Standards (z.B. „Einkommensbegriff“) 		
		Aufbau Stammzahlenregisterbehörde und -register	Einführung Stammzahlensystem in Registern und Verwaltungsdatenbanken (zunächst Daten der Melde- und Personenstandsregister sowie Rentenversicherung und Steuerverwaltung)				
Zensus und amtliche Statistik	Ausarbeitung der Details für Anforderungen der Statistik (insb. bez. registerbasiertem Zensus) an ein Stammzahlen-system für Deutschland sowie an neu zu schaffende Register			Durchführung Zensus 2021 und Schaffung der Voraussetzungen für den Übergang auf einen jährlichen Registerzensus		Kontinuierliche Weiterentwicklung der Registerverknüpfung zur Ermöglichung eines jährlichen Registerzensus	

Quelle: McKinsey

Darüber hinaus ist ein Prozess für die politische Begleitung der Registermodernisierung notwendig: Dieser sollte vom Bundeskanzleramt und der Ministerpräsidentenkonferenz gesteuert und von IT-Planungsrat (Bund und Länder) und IT-Rat (Bundesressorts) ausgeführt werden. Auf der politischen Ebene braucht es eine klare Verantwortlichkeit. Es muss einen Beauftragten geben, der dieses Querschnittsthema energisch vorantreibt und persönlich für den Erfolg des Programms steht. Das Kanzleramt und die Staatskanzleien der Länder sollten diesen Prozess durch Ausübung ihrer Richtlinienkompetenz unterstützen.

Für die gesamte Umsetzung ist außerdem eine kontinuierliche und transparente öffentliche Kommunikation erfolgsentscheidend. Im Mittelpunkt sollten der unmittelbare Nutzen für Bürger und Unternehmen (z.B. Verringerung des Zeitaufwands für Behördengänge) stehen sowie die Verbesserung von Datenschutz und -sicherheit (z.B. höhere Transparenz der Datenzugriffe).

Legislative

Ein möglichst noch vor der Sommerpause 2018 verabschiedetes Registermodernisierungsgesetz würde die zentralen Bausteine des Projekts gesetzlich verankern:

- Recht des Bürgers auf „Once Only“
- Einrichtung einer zentralen Stelle zur Begleitung der operativen Umsetzung
- Aufbau eines Stammzahlensystems

Damit kommt dem Registermodernisierungsgesetz die Funktion eines politischen, legislativen und administrativen „Startschusses“ zu. Außerdem würde es den politischen Willen des Gesetzgebers unterstreichen und die Kommunikation an Öffentlichkeit, Bundesländer und Verwaltung unterstützen. Nach dem „Startschuss“ sollten die Maßnahmen durch Einzelgesetze ergänzt werden. Diese müssen rechtliche Grundlagen schaffen für das Stammzahlensystem, neue Register (Kap. 4) und die wirksame Verknüpfung mit weiteren E-Government-Bausteinen (z.B. Verbindlichkeit elektronischer Unterschriften, Schriftformerfordernisse, Anbindungen an einen Portalverbund).

6.2 Umsetzung

In der Verwaltung

Nachdem die zentrale Stelle eingerichtet wurde, treibt diese mit politischer und legislativer Rückendeckung die Registermodernisierung in fünf teilweise parallel laufenden Arbeitssträngen voran:

- **Durchführung des Programms „Basisdaten“ und Aufbau von neuen Registern.** Zunächst soll das Programm „Basisdaten“ die Datenqualität in den wichtigsten bestehenden Registern prüfen, standardisieren und sichern. Das gilt für Daten zu Bürgern, Unternehmen und Kraftfahrzeugen sowie Geoinformationen. Danach werden neue Register (z.B. zu Gebäuden und Wohnungen sowie zum Bildungsstand) aufgebaut.
- **Identifikation und enge Begleitung von Pilotprojekten zur Umsetzung vollständig digitalisierter Verwaltungsleistungen sowie Nutzung der entwickelten Lösungen in der Fläche.** Ziel ist, Erfahrungen und Wissen behörden- und ressortübergreifend auszutauschen. Aufbauend auf den schon in der Konzeptphase²⁸ befindlichen Vorhaben zur Digitalisierung des Elterngelds sollte die zentrale Stelle den schrittweisen Verzicht auf papierbasierte Nachweise für diese Leistung vorantreiben. Darüber hinaus sollte sie weitere Pilotprojekte identifizieren und begleiten. Die entwickelten Lösungsansätze werden dann konsequent zur Umsetzung digitaler Verwaltungsleistungen in weiteren Bereichen verwendet.
- **Katalogisierung der Registerlandschaft und Governance.** Zunächst ist es wichtig, die bestehende Registerlandschaft zu katalogisieren und messbare Kriterien für den Modernisierungsfortschritt aufzustellen. Darüber hinaus muss die zentrale Stelle die übergreifende Governance der Registerlandschaft ausüben. Dazu gehört zum einen, Bund, Länder und Kommunen bei Ausbau und Nutzung moderner Register zu koordinieren sowie bei Konflikten zu schlichten. Zum anderen muss die zentrale Stelle inhaltliche Standards für die Harmonisierung von Registern sowie Prozesse zur Qualitätssicherung der Datenbestände schaffen können, dokumentieren und öffentlich zugänglich machen.
- **Sicherstellung von technischen Grundlagen und der Verzahnung mit anderen E-Government-Bausteinen.** Dies beinhaltet vor allem die Standardisierung von Datenmodellen (ähnlich etwa dem Vorbild Dänemarks) und domänenübergreifender Schnittstellen, die Koordination der Weiterentwicklung technischer Standards und der Datenaustauschinfrastruktur (z.B. DVDDV 2.0) sowie für einzelne Register (z.B. Register Factory). Wo bestehende parallele Entwicklungen nicht vermieden oder zurückgebaut werden können, wird eine Interoperabilität vorhandener Systeme angestrebt. Darüber hinaus ist auch die Verzahnung mit anderen E-Government-Bausteinen sicherzustellen (z.B. Portalverbund für behördliche Dienstleistungen).
- **Aufbau eines Stammzahlensystems.** Der Aufbau eines Stammzahlensystems zur Sicherstellung der datenschutzkonformen Verknüpfung von Datensätzen bei behördlichen Bürger- und Unternehmensleistungen und zur Ermöglichung des registerbasierten Zensus sollte rasch erfolgen. Dabei gilt es, das Stammzahlensystem zunächst grundsätzlich auf Meldedaten aufzubauen und anschließend die abgeleiteten bereichsspezifischen Kennzahlen schrittweise in bestehende Register zu übernehmen, beginnend mit den wichtigsten Datenbanken der Sozial- und Rentenversicherung sowie der Steuerverwaltung.

28 Siehe Kapitel 4.1

Beim Zensus und für die amtliche Statistik

Bis 2021 müssen Vorkehrungen getroffen worden sein, damit von diesem Zeitpunkt an ein registergestützter Zensus jährlich sowie mit deutlich verkleinerter Stichprobe durchgeführt und die Anforderungen an die Registerlandschaft rechtzeitig konkretisiert sowie gegebenenfalls angepasst werden können. Dies ermöglicht perspektivisch den Übergang zu einem komplett registerbasierten Zensus.

Unter dieser Prämisse sollte die amtliche Statistik ab sofort ihre Anforderungen an ein Stammzahlensystem nach österreichischem Vorbild sowie an neu zu schaffende Register für Basisdaten ausarbeiten.

7. Nutzenanalyse moderner Register und Kostenschätzung für das Arbeitsprogramm

Moderne Register allein ermöglichen keinen direkten Nutzen für Bürger oder Unternehmen. Sie bilden jedoch die unverzichtbare Basis für ein wirksames E-Government. Eine Analyse auf Basis der Erfüllungsaufwandsmessungen des Statistischen Bundesamts zeigt: Bei einer vollständigen Digitalisierung der Top-35-Verwaltungsleistungen für Bürger könnten diese 47% des bisherigen Zeitaufwands für Behördengänge sparen (ca. 84 Mio. Stunden pro Jahr). Unternehmen würden bis zu 54% (1 Mrd. EUR pro Jahr) an Kosten für ihre Top-30-Verwaltungsleistungen sparen. Die Verwaltung könnte mit ca. 64 Mio. Stunden pro Jahr (entspricht 3,9 Mrd. EUR) den Aufwand um rund 60% verringern und die gewonnene Zeit statt in Datenerfassung und -bearbeitung in wertstiftende Tätigkeiten investieren, z.B. in Beratungsleistungen. Hinzu kommt, dass mit Einführung eines registerbasierten Zensus die amtliche Statistik bis zu 87% der Kosten (ca. 580 Mio. EUR pro Durchführung) einsparen könnte.

Darüber hinaus entstehen weitere – hier nicht quantifizierte Vorteile – durch eine bessere Datengrundlage für staatliche Entscheidungen und vereinfachten Registerzugriff für Unternehmen auf offene, anonymisierte Daten.

Um die notwendigen Voraussetzungen schaffen zu können, fallen für das vorgeschlagene Arbeitsprogramm (Kap. 6) voraussichtlich einmalige Investitionskosten von ca. 600 bis 800 Mio. EUR und jährliche Betriebskosten von ca. 160 bis 200 Mio. EUR an.

7.1 Bürger und Unternehmen sparen Zeit und Geld

Die ermittelten Potenziale beziehen sich auf die Top-35-Verwaltungsleistungen für Bürger und die Top-30-Verwaltungsleistungen für Unternehmen.²⁹ Die relativen Potenziale – 47% weniger Zeitaufwand für Bürger und 54% weniger Kosten für Unternehmen – geben einen guten Durchschnitt wieder (Abb. 15). Durch bessere E-Government-Angebote über diese Top-Verwaltungsleistungen hinaus kann sich das absolute Potenzial sogar noch über die 84 Mio. Stunden für Bürger (entspricht 1,4 Mrd. EUR) und rund 1 Mrd. EUR für Unternehmen weiter erhöhen.

Bei der Ermittlung von Potenzialen wurde berücksichtigt, dass Bürger die Möglichkeit zum „Opt-in“ haben, aber auch den „klassischen“, also papierbasierten Weg nutzen können. Eine repräsentative Umfrage von McKinsey in sechs großen deutschen Städten zeigte, dass ca. 80% der Einwohner Online als Kanal für behördliche Dienstleistungen rund um wichtige Lebenslagen präferieren.³⁰ Das ermittelte Potenzial nimmt deshalb eine Nutzung in diesem Umfang an.³¹

29 Details zu Top-Verwaltungsleistungen sowie Nutzenanalyse und Kostenschätzung siehe ergänzende Dokumentation.

30 Befragt wurden 956 Bürger aus Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Düsseldorf und Stuttgart zu behördlichen Dienstleistungen rund um die Lebenslagen Geburt, Umzug, Eheschließung, Gründung eines Unternehmens, Jobsuche und Todesfall.

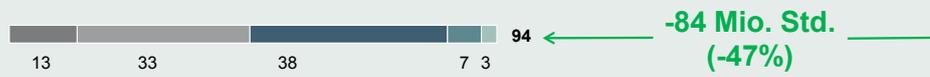
31 Die Berechnung geht von einer 80%igen Nutzung durch Bürger und einer 100%igen Nutzung durch Unternehmen aus.

Abbildung 15

Nutzen einer auf modernen Registern basierenden E-Government-Landschaft für Bürger ...

in Mio. Std. pro Jahr

Ist-Zustand

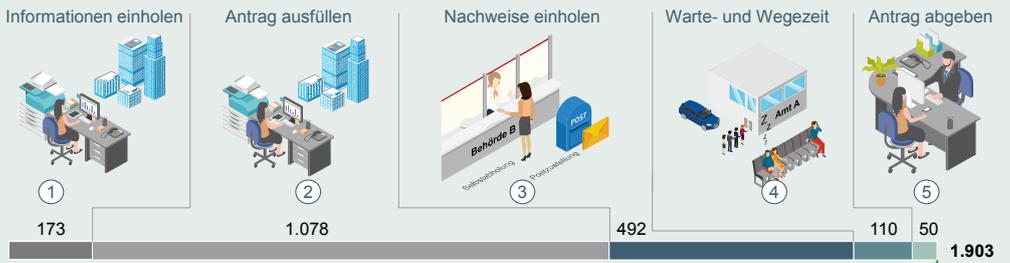


Ziel-Zustand^a

... und Unternehmen

in Mio. EUR pro Jahr

Ist-Zustand



Ziel-Zustand

^a Für Bürger wird eine 80%ige Nutzungsquote angenommen („Opt-in“)

Quelle: Analyse zum Zielbild nach Umsetzung ergänzender E-Government-Vorhaben basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts

Vereinfacht gesehen müssen Bürger und Unternehmen bei einem Behördengang fünf Schritte absolvieren, in denen Zeit eingespart werden kann:³²

- **Informationen einholen.** Dieser Schritt kann durch moderne Register nicht verkürzt werden.³³
- **Antrag ausfüllen.** Dieser Schritt weist großes Einsparpotenzial auf, da moderne Register vorausgefüllte Formulare sowie einen direkten Zugriff auf Basisdaten ermöglichen. Der Zeitaufwand für Bürger könnte durchschnittlich um 42% und die Kosten für Unternehmen um 51% sinken.
- **Nachweise erbringen.** In absoluten Zahlen liegt in diesem Schritt das größte Einsparpotenzial. Insbesondere durch den Zugriff auf bereits gespeicherte Daten und den Abruf von digitalen Urkunden und Nachweisen könnten Bürger über 41 Mio. Stunden und Unternehmen 69% (339 Mio. EUR pro Jahr) sparen.
- **Warte- und Wegezeiten.** Wenn die meisten Behördengänge auf Grundlage moderner Register digital ablaufen, fällt dieser heute sehr zeit- und kostenintensive Schritt meist ganz weg. Im Durchschnitt würde somit der Zeitaufwand für Bürger in diesem Schritt von aktuell über 22 Mio. Stunden pro Jahr um 68% auf nur noch knapp 7 Mio. Stunden sinken, während für Unternehmen die Kosten von heute über 110 Mio. EUR sogar um mehr als 99% auf unter 1 Mio. EUR fallen würden.
- **Antrag abgeben.** Durch moderne Register – in Verbindung mit der elektronischen Unterschrift – könnte dieser Schritt für die meisten Verwaltungsleistungen ebenfalls komplett digitalisiert werden. In vielen Fällen würde der Zeitaufwand enorm sinken, z.B. bei der Kfz-Anmeldung für Bürger von jetzt acht Minuten auf wenige Sekunden für einen Klick. Dies würde für Bürger Zeiteinsparungen von weiteren rund 3 Mio. Stunden und für Unternehmen Kosteneinsparungen von ca. 74% (37 Mio. EUR) im Jahr bedeuten.

32 Datengrundlage für das Modell sind vom Statistischen Bundesamt erhobene Werte zu den Teilschritten. Ferner nutzt das Modell durchschnittliche Verhältnis- und Festwerte für bestimmte Prozesse und ergänzt diese durch Einzelfallanalysen.

33 Perspektivisch könnten bestimmte Leistungen auch antragslos erfolgen (z.B. Kindergeldbewilligung direkt mit Geburt). Dann würde sich der Aufwand sowohl für alle nachfolgenden Schritte als auch für den Schritt „Informationen einholen“ verringern.

7.2 Auch Verwaltung und amtliche Statistik profitieren

Der mögliche Nutzen für die Verwaltung ist ähnlich groß wie der für Bürger und Unternehmen. Modellrechnungen³⁴ für die Top-35-Verwaltungsleistungen für Bürger und die Top-30-Verwaltungsleistungen für Unternehmen lassen auf eine Zeitersparnis von bis zu 59% schließen (Abb. 16). Diese Zeit kann stattdessen in die Beratung von Bürgern und Unternehmen sowie in neue Verwaltungsangebote investiert werden.

Beim Zensus können prozentual die meisten Kosten gespart werden: Ein vollständig registerbasierter Zensus ist bis zu 98% günstiger³⁵ als eine traditionelle Volkszählung. Dies ergibt sich vor allem aus dem Verzicht auf eine umfangreiche Feldzählung und der Digitalisierung vieler Arbeitsschritte. Allein für die Vorbereitung und Durchführung von Feldzählungen fallen bei einem traditionellen Zensus fast drei Viertel der Kosten an – dieses Arbeitspaket würde langfristig komplett entfallen (Abb. 17).

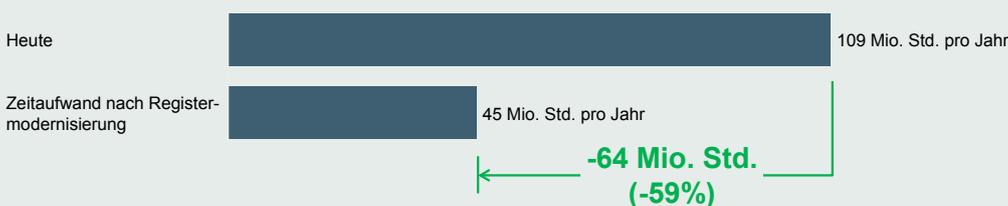
In Deutschland kann wegen derzeit noch fehlender Register in wichtigen Bereichen (z.B. Bildungsstand) nicht unmittelbar auf einen vollständig registerbasierten Zensus gewechselt werden. Eine Stichprobenzählung wird zunächst notwendig bleiben. Diese kann jedoch mit modernen Registern deutlich kleiner ausfallen als beim Zensus 2011: Das Einsparpotenzial beträgt bis zu 87% bzw. 0,58 Mrd. EUR (Abb. 18). Sobald alle Lücken geschlossen sind, können die Kosten um weitere 0,08 Mrd. EUR sinken (Abb. 18, vgl. auch Abb. 17).

34 Basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts und der Vitako (Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister), ergänzt durch Erfahrungen des britischen Arbeitsministeriums bei der Modernisierung der Verwaltung

35 Modellrechnung auf Basis von Daten der Vereinten Nationen zum Zensus verschiedener Länder

Abbildung 16

Nutzen einer auf modernen Registern basierenden E-Government-Landschaft in der Verwaltung

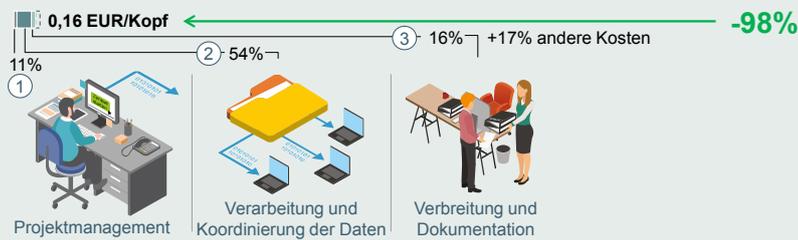


Quelle: Statistisches Bundesamt; McKinsey

Abbildung 17

Kostensparnis bei einem vollständig registerbasierten Zensus verglichen mit einem registergestützten Zensus mit Stichproben-Feldzählung

Registergestützter deutscher Zensus 2011



Langfristiges Ziel: vollständig registerbasierter Zensus

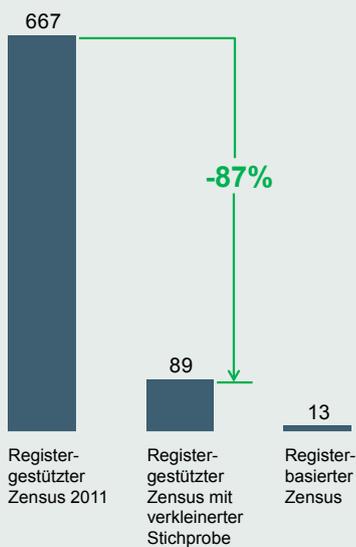
Quelle: UN Economic Commission for Europe; Statistisches Bundesamt; McKinsey

Abbildung 18

Kosten- und Aufwandsreduktion beim deutschen Zensus

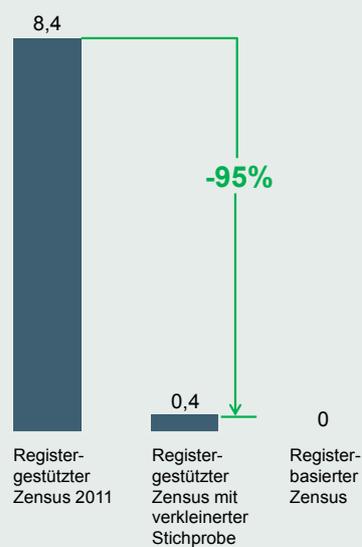
Kosten für die Verwaltung

in Mio. EUR



Zeitaufwand für Bürger

in Mio. Std.



Quelle: UN Economic Commission for Europe; Statistisches Bundesamt; Centraal Bureau voor de Statistiek (Niederlande); Statistik Austria; Schweizer Bundesamt für Statistik; McKinsey

Der Übergang zum registerbasierten Zensus kommt auch den Bürgern zu Gute: Die Zahl der 8,4 Mio. Stunden, die sie für den Zensus 2011 aufbringen mussten, sinkt um 95% auf 0,4 Mio. Stunden.³⁶ Ein vollständig registerbasierter Zensus verursacht keinen Zeitaufwand für Bürger.

7.3 Kostenschätzung für die Umsetzung des Arbeitsprogramms

Den Einsparmöglichkeiten für Bürger und Unternehmen, Verwaltung und amtliche Statistik stehen Investitions- und Betriebskosten für eine moderne Registerlandschaft gegenüber. Der skizzierte Arbeitsplan (Kap. 6) legt die Grundlagen, um die Nutzenpotenziale zu heben. Hierfür fallen voraussichtlich ca. 600 bis 800 Mio. EUR einmalige Investitionskosten und ca. 160 bis 200 Mio. EUR jährliche Betriebskosten an (Abb. 19).³⁷ Bei der Digitalisierung der einzelnen Verwaltungsdienstleistungen entstehen weitere Kosten.

Einmalige Investitionskosten

Die einmaligen Investitionskosten wurden berechnet für das Basisdatenprogramm, die weitere technische Standardisierung der Registerlandschaft, die Schaffung eines Stammzahlensystems und das Pilotprojekt „Elterngeld ohne Papiernachweise“.

Die Kosten eines zentralen Basisdatenprogramms würden sich auf 450 bis 550 Mio. EUR belaufen, basierend auf Erfahrungen mit ähnlichen Projekten in Dänemark und den Niederlanden. Vergleichsdaten aus Dänemark, Finnland, der Schweiz und Spanien legen nahe, dass eine weitere Vereinheitlichung technischer Standards ca. 70 bis 100 Mio. EUR kosten würde. Ein Stammzahlensystem nach dem Vorbild Österreichs könnte für ca. 20 bis 50 Mio. EUR umgesetzt werden. Basierend auf den Kosten ähnlicher E-Government-Projekte in Deutschland wurden schließlich die Investitionskosten für ein „Elterngeld ohne Papiernachweise“ auf ca. 60 bis 100 Mio. EUR geschätzt.

Jährliche Kosten

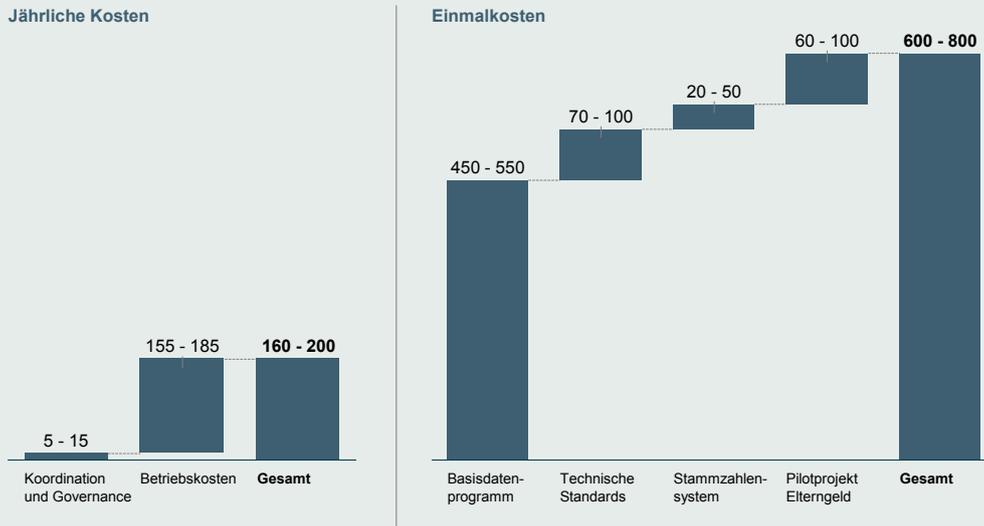
Zusätzliche Personalkosten für Koordination und Governance entstehen in der vorgeschlagenen zentralen Stelle und in den Ländern sowie gegebenenfalls in den Kommunen. Hierdurch kommt es voraussichtlich zu Mehrkosten für die Verwaltung von ca. 5 bis 15 Mio. EUR pro Jahr. Für die Betriebskosten einer gesamtstaatlichen Infrastruktur für Registerzugriffe ist weiterhin jährlich mit etwa 155 bis 185 Mio. EUR zu rechnen. Dies deckt sich mit Erfahrungen aus größeren E-Government-Projekten in Deutschland, der Schweiz und anderen EU-Ländern.

³⁶ Aufwandsschätzung des Statistischen Bundesamts

³⁷ Die Schätzung basiert auf Erfahrungen anderer Länder mit ähnlichen Modernisierungsprogrammen sowie vergleichbaren Projekten, die in Deutschland erfolgreich abgeschlossen wurden. Um Unterschiede (Ländergröße, Föderalismus, Komplexität der Programme und Projekte) zu berücksichtigen, wurden Skalierungsfaktoren abgeleitet.

Abbildung 19

Kostenschätzung für das Arbeitsprogramm zur Registermodernisierung in Mio. EUR



Quelle: Kosten vergleichbarer Projekte im In- und Ausland angepasst bez. Ländergröße und Komplexität (u.a. durch Föderalismus); McKinsey

7.4 Balance von Kosten und Nutzen

Auch wenn das vorgeschlagene Arbeitsprogramm nicht allein den möglichen Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung schafft, ist eine positive Wirkung bereits erkennbar. Zwar müssen neben dem vorgeschlagenen Pilotprojekt noch viele weitere E-Government-Lösungen umgesetzt werden. Hierfür betragen die Kosten voraussichtlich ca. 1,7 Mrd. EUR über fünf Jahre.³⁸ Die insgesamt notwendigen Investitionen sind aber klein im Vergleich zu den Potenzialen: Rechnet man nur die hier modellierten Vorteile für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zusammen und übersetzt dabei Zeitersparnis in finanzielles Potenzial, beträgt der mögliche Gesamtnutzen einer modernen Registerlandschaft über 6,3 Mrd. EUR im Jahr.

³⁸ Das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ (November 2015) berechnete Investitions- und Betriebskosten über fünf Jahre in Höhe von 1,7 Mrd. EUR für eine Digitalisierung der 60 wichtigsten Verwaltungsleistungen (entspricht durchschnittlich 340 Mio. EUR pro Jahr).

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bezeichnung
ABH	Ausländerbehörde
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AO	Abgabenordnung
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BevStatG	Bevölkerungstatistikgesetz
BMG	Bundesmeldegesetz
bPK	Bereichsspezifische Personenkennzeichen
BVerG	Bundesverfassungsgericht
BVR	Bundesverfassungsrichter
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung der EU
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
EBIG	Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative
ELStaM	Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale
Elster	Elektronische Steuererklärung
EORI-Nummer	Economic Operators' Registration and Identification Number
ERP-System	Enterprise Resource Planning System
EStG	Einkommensteuergesetz
GrCH	Charta der Grundrechte der EU
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
IK	Institutionskennziffer
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
OSCI	Online Services Computer Interface
RBStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet (Estonische zentrale Informationsbehörde)
sedex	Secure Data Exchange (Plattform für den sicheren asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten in der Schweiz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SSBTEK	Sammansatt bastjänst ekonomisk bistånd (Gemeinsamer Service für Transferleistungen in Schweden)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StBA	Statistisches Bundesamt
StGV	Straßenverkehrsgesetz
UNECE	Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen
URS	Statistisches Unternehmensregister
USt-IdNr.	Umsatzsteuer-ID
VVO	Versicherungsverband Österreich
XÖV	XML Öffentliche Verwaltung
ZensVorbG	Zensusvorbereitungsgesetz
ZRM	Zentrales Melderegister Österreich

