



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium des Innern,  
für Bau und Heimat  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1318

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 15. September 2020

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

### Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze – Registermodernisierungsgesetz (NKR-Nr. 5253, BMI)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	
Jährlicher Zeitaufwand:	Nicht dargestellt
Jährliche Sachkosten:	Nicht dargestellt
Einmaliger Zeitaufwand:	439.000 Stunden (11 Mio. Euro)
Aufwand im Einzelfall:	0,5 Stunden (13 Euro)
Einmalige Sachkosten:	0,44 Mio. Euro
<b>Wirtschaft</b>	Keine Auswirkungen
<b>Verwaltung</b>	
<b>Bund</b>	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	42,2 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	347,5 Mio. Euro
<b>Länder</b>	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	-9,4 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	879,9 Mio. Euro

<p><b>Nutzen</b></p>	<p>Der Gesetzentwurf soll die zuverlässige Identifizierbarkeit natürlicher Personen in digitalen Verwaltungsverfahren ermöglichen und dazu beitragen, Basisdaten und Nachweise von Bürgerinnen und Bürgern kontrolliert und nachvollziehbar zwischen Verwaltungen austauschen zu können (Once Only).</p> <p>Gemäß NKR-Gutachten (2017): „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ ergibt sich – bei vergleichbaren Digitalisierungs- und Nutzungsquoten wie in anderen Ländern – folgendes <b>Entlastungspotential</b>: 1) ca. 84 Mio. Stunden bzw. ca. <b>2 Mrd. Euro</b> pro Jahr für Bürgerinnen und Bürger. 2) ca. <b>1,8 Mrd. Euro</b> pro Jahr für die Verwaltung.</p>
<p><b>Evaluierung</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Ziele:</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Kriterien/Indikatoren:</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Datengrundlage:</b></p>	<p>Das Regelungsvorhaben soll im sechsten Jahr nach Inkrafttreten evaluiert werden. Es soll überprüft werden, ob die verfolgten Ziele eines registerübergreifenden Identitätsmanagements erreicht worden sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutige Zuordnung von Daten einer natürlichen Person in einem Verwaltungsverfahren</li> <li>• Verbesserung der Datenqualität der zu einer natürlichen Person gespeicherten Daten</li> <li>• Reduzierung der von natürlichen Personen beizubringenden Daten, die bei öffentlichen Stellen bereits vorhandenen sind</li> </ul> <p><b>Kriterien/Indikatoren:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung der Zuordnungsgenauigkeit (eindeutige Treffer bei Registerabfragen) über einen längeren Zeitraum</li> <li>• Entwicklung der Aktualität der Daten sowie der Anzahl gefundener Dubletten und Karteilchen über einen längeren Zeitraum</li> <li>• Abbau von Nachweispflichten im Rahmen von Verwaltungsleistungen nach dem OZG</li> </ul> <p><b>Datengrundlage:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitätsüberprüfungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen der Registerbehörden sowie der statistischen Ämter des Bundes und der Länder</li> <li>• Daten der Registerbehörden und öffentlichen Stellen, die zur Erledigung ihrer Aufgaben auf Register zugreifen sowie statistischer Ämter des Bundes und der Länder</li> </ul>

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat die Auswirkungen dieses Regelungsvorhabens auf den Erfüllungsaufwand überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags **keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen** im Regelungsentwurf.

Um das **enorme mittelbare Entlastungspotential**, das mit einem register- und verwaltungsübergreifenden Identitätsmanagement einhergeht, zu realisieren und bilanzieren zu können, **bedarf es zügig weiterer Gesetze**. Erst wenn die mit diesem Gesetzentwurf ermöglichte Nutzung der Steueridentifikationsnummer für den Datenaustausch im Rahmen digitaler Verwaltungsverfahren zu weniger Dateneingabe- und Nachweispflichten führt, werden die Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung tatsächlich spürbar.

Voraussetzung ist, dass es der Bundesregierung gelingt, die Vorzüge des geplanten Systems überzeugend zu vermitteln und die **datenschutzrechtlichen Vorbehalte zu entkräften**. Dafür gibt es nach Einschätzung des NKR **gute Argumente**, die über die knappe Alternativendarstellung in diesem Gesetzentwurf hinaus transparent gemacht werden sollten. Weitere Voraussetzung für den Erfolg des Regelungsvorhabens ist es, dass seitens der Bundesregierung von vornherein eine leistungsfähige Umsetzungsorganisation geschaffen, klare Zwischenziele gesetzt und die Umsetzung engmaschig überprüft wird. Darüber hinaus muss aus Sicht des NKR die Koordinierung dieses Vorhabens mit anderen, artverwandten Registermodernisierungsprojekten verbessert werden. **In ihrer Dimension entspricht die mit diesem Regelungsvorhaben gestartete Registermodernisierung der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Entsprechend groß müssen der politische Wille, entsprechend weitsichtig die Planungen und entsprechend hartnäckig ihre Umsetzung sein.**

## II. Im Einzelnen

Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten verfügt Deutschland über kein konsistentes System zur eindeutigen Identifizierung natürlicher Personen in Registern und anderen strukturierten Datenbeständen der öffentlichen Hand. Während andernorts jeder Person eine allgemeine und einheitliche Identifikationsnummer zugeordnet ist, verwendet die deutsche Verwaltung einerseits bereichsspezifische Personenkennezeichen, wie z.B. die Sozialversicherungsnummer oder die Steueridentifikationsnummer. Andererseits wird in Bereichen, in denen keine solche Nummer existiert sowie auch für die Datenübermittlung zwischen einzelnen Verwaltungsbereichen in der Regel ein Bündel sprechender Basisdaten verwendet (z.B. Name, Geburtsdatum, Wohnort), um weitere Fachdaten einer bestimmten Person zweifelsfrei zuordnen zu können. Da dieses Bündel sprechender Basisdaten veränderlich ist oder durch Schreibfehler Verwechslungen oder Nichtzuordnungen auftreten können, ist das bestehende System nicht geeignet, um insbesondere im digitalen Verwaltungsverkehr, schnelle, medienbruchfreie und nutzerfreundliche Datenaustausche zu organisieren. Da die Akzeptanz und Effizienz digitaler Verwaltungsverfahren davon abhängt, dass bereits einmal gemeldete Daten, nach Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger, auch von anderen Behörden genutzt werden dürfen (Once-Only-Prinzip), bedarf es in Deutschland der Einführung

eines verlässlichen Identifizierungsmechanismus, der Voraussetzung für diesen Datenaustausch ist. Vor dem Hintergrund des erheblichen Rückstands der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland wurde im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) verabschiedet. Dessen erfolgreiche Umsetzung ist darauf angewiesen, anstelle von Datenmehrfacheingaben und aufwändigen Nachweisführungen direkte und verlässliche Datenaustausche zu ermöglichen.

Mit dem Registermodernisierungsgesetz beabsichtigt die Bundesregierung, einen solchen Mechanismus auf der Grundlage einer einheitlichen Identifikationsnummer aufzubauen. Der Entwurf sieht vor, die Steueridentifikationsnummer (Steuer-ID), die bereits heute jedem in Deutschland gemeldeten Einwohner zugeteilt wird, zu einer einheitlichen Identifikationsnummer zu machen. Diese Identifikationsnummer soll binnen fünf Jahren in OZG-relevante Register aufgenommen und zur Qualitätssicherung der Basisdaten einer Person genutzt werden. Zudem soll deutschen Behörden erlaubt werden, die Identifikationsnummer für die Abwicklung OZG-relevanter Verwaltungsverfahren im Datenaustausch untereinander zu verwenden. Voraussetzung dafür, dass ein solcher Datenaustausch stattfindet, ist allerdings die spezialgesetzliche Ermächtigung der Behörden zu einem solchen Datenaustausch, ggf. mit Einwilligung des Betroffenen.

Der Gesetzentwurf trifft darüber hinaus folgender Regelungen, die der Organisation, der Qualitätssicherung und der datenschutzrechtlichen Absicherung des registerübergreifenden Identitätsmanagements dienen:

- Verwendung von Teilen des Datenbestandes beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) als Basisregister für die Identifikationsnummer natürlicher Personen, deren Basisdaten und ergänzende Qualitätsmetadaten
- Einrichtung einer Registermodernisierungsbehörde beim Bundesverwaltungsamt, die über den Abruf der Identifikationsnummer und der Basisdaten wacht und die Qualitätssicherung bzw. Fehlerklärung verantwortet
- Ausschließlich elektronische Datenübermittlungen zwischen Basisregister / Registermodernisierungsbehörde, den angeschlossenen Registern und den öffentlichen Stellen, die eine Identifikationsnummer oder Basisdaten abrufen
- Datenübermittlungen zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen, die unter Zuhilfenahme der Identifikationsnummer erfolgen, müssen über Vermittlungsstellen laufen, die die Berechtigung zum Datenaustausch kontrollieren und diesen protokollieren (s.g. 4-Corner-Modell, bei dem Absender und Empfänger sowie Übertragungs- und Empfangsinfrastruktur getrennt voneinander sind und einen Verzeichnis- und Kontrolldienst zum Makeln der Datenaustausche verwenden). Als abgrenzbare Bereiche können z.B. die Steuer-, die Sozial-, die Gesundheits-, die Bildungs-, die Justiz-

und die allgemeine Verwaltung angesehen werden. Die Umsetzungsfrist dieser Maßgabe für Gemeinden beträgt zehn Jahre

- Protokollierung von Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen beim jeweiligen Register bzw. der jeweiligen Stelle. Die Protokolldaten sind zwei Jahre aufzubewahren und über ein Datenschutzcockpit abrufbar. Das Datenschutzcockpit wird von einer öffentlichen Stelle einheitlich für ganz Deutschland entwickelt und betrieben
- Verpflichtung aller abrufberechtigten Behörden, unrichtige Basisdaten in den eigenen Datenbeständen zu berichtigen bzw. ihrerseits an der Berichtigung von Daten im Basisregister mitzuwirken
- Verordnungsermächtigungen für Bundesregierung bzw. BMI und BMF, um weiterführende Regelungen z.B. zu Bereichsabgrenzungen sowie zu Formaten und technischen Verfahren der Datenübermittlung und Protokollierung zu treffen
- Regelmäßige Prüfberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz in der Einführungsphase des Systems. Zudem ist eine Berichtspflicht des BMI an den Bundestag vorgesehen (alle drei Jahre), bei der insbesondere die Zulässigkeitsprüfungen der Abrufe beim Basisregister der Registermodernisierungsbehörde ausgewertet werden sollen. Nach sechs Jahren soll unter Zuhilfenahme wissenschaftlichen Sachverständigen die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen evaluiert werden. Der Bericht soll Empfehlungen dazu enthalten, ob eine einheitliche Identifikationsnummer für alle Register umgesetzt werden und ob das 4-Corner-Modell auch innerhalb von Verwaltungsbereichen Anwendung finden sollte
- Strafvorschriften bei missbräuchlicher Verwendung der Identifikationsnummer.
- Übergangsregelung zur frühzeitigen Verwendung der Identifikationsnummer für die Pilotierung eines Datencockpits im Kontext digitaler Familienleistungen (ELFE-Projekt)
- Weitere spezialgesetzliche Folgeregelungen zur Aufnahme der Steuer-ID in bestimmten Registern.

## II.1. Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand mit Hilfe des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Es hat die entstehenden Aufwände überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Es hat auch die unmittelbaren Entlastungseffekte dargestellt, die durch eine Qualitätsverbesserung der Basisdaten in den an das Basisregister angebotenen Fachregistern entstehen. Nicht in die Darstellung aufgenommen wurden die erheblichen mittelbaren Aufwandssenkungen, die im Bereich digitaler Verwaltungsverfahren erzielt werden können. Grund hierfür ist, dass diese Effekte

erst dann zum Tragen kommen, wenn spezialgesetzliche Ermächtigungen zum eigentlichen Datenaustausch vorgenommen werden. Das mittelbare Entlastungspotential für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung von 3,8 Mrd. Euro pro Jahr wurde unter „B. Lösung/Nutzen“ dargestellt.

### **Bürgerinnen und Bürger**

Unstimmigkeiten in den gespeicherten Daten natürlicher Personen in öffentlichen Registern sollen bereinigt werden, was jedoch nicht immer automatisiert gelingen wird. Deshalb ist davon auszugehen, dass in so einem Fall die Registermodernisierungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Meldebehörden versuchen wird, Unstimmigkeiten aufzudecken und dafür Personen Unterlagen einreichen bzw. in der Behörde erscheinen müssen. In der fünfjährigen Einführungsphase des Gesetzes wird mit 170.000 zusätzliche Überprüfungsfällen pro Jahr gerechnet, d.h. mit insgesamt 850.000 Fällen. Der Zeitaufwand pro Fall wird auf 31 Minuten und die Sachkosten auf 1 Euro geschätzt. In Summe entsteht *einmaliger Erfüllungsaufwand* von 439.000 Stunden sowie 850.000 Euro.

Es ist davon auszugehen, dass, über die einmalige Qualitätssicherung hinaus, auch dauerhaft ein gewisser Qualitätssicherungsaufwand entstehen wird. Dieser *jährliche Erfüllungsaufwand* wurde nicht dargestellt und ist bei der Nachmessung zu berücksichtigen.

### **Wirtschaft**

Für die Wirtschaft ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

### **Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)**

Die detaillierte Herleitung der dargestellten Aufwände findet sich im Begründungsteil des Gesetzentwurfs und wird an dieser Stelle nicht wiederholt. Sie gründet sich überwiegend auf Annahmen sowie in Teilen auf externen Kostenschätzungen und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die im Vorfeld der Entwurfserstellung angefertigt wurden. Zusätzlich wurden Hinweise von IT-Verbänden berücksichtigt. Die Länder sehen mögliche Aufwandsrisiken in Bezug auf die Nachtragung der Personenidentifikationsnummer in den Personenstandsregistern, insbesondere, sofern diese noch nicht digitalisiert sind.

**Bund**

Einmaliger Erfüllungsaufwand			Jährlicher Erfüllungsaufwand		
Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)	Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)
Vorgabe 1: Speicherung der einheitlichen Identifikationsnummer in Registern und Ersatz von personenbezogenen Daten mit Daten nach § 4 Absatz 2 und 3 des Identifikationsnummerngesetzes					
30.229	21.280	51.509	101	3.830	3.932
Vorgabe 3: Betrieb der Registermodernisierungsbehörde: Übersicht bestehender Register, Verbesserung der Datenqualität, Steuerung					
-	169.750	169.750	15.520	35.000	50.520
Vorgabe 4: Vergabe der Identifikationsnummer, Speicherung und Qualitätssicherung beim Bundeszentralamt für Steuern					
647	9.907	10.554	557	2.823	3.380
Vorgabe 5: Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen über Vermittlungsstellen					
-	7.878	7.878	-	1.418	1.418
Vorgabe 7: Betrieb des Datacockpits					
-	8.500	8.500	124	1.530	1.654
Vorgabe 8: Anschluss von Registern und der Registermodernisierungsbehörde an das Datacockpit					
-	76.000	76.000	-	13.680	13.680
Vorgabe 11: Prüfung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz					
-	-	-	14	-	14
Vorgabe 12: Registerübergreifende ministerielle Steuerungsaufgaben und Steuerung der Registermodernisierungsbehörde					
-	-	-	3.728	-	3.728
Vorgabe 13: Datenabrufe von nichtregisterführenden öffentlichen Stellen bei der Registermodernisierungsbehörde					
-	23.310	23.310	-	4.196	4.196
Vorgabe 15: Nutzung der einheitlichen Identifikationsnummer und der Basisdaten bei Behörden und in der behördenübergreifenden Kommunikation (Qualitätsverbesserung der Basisdaten)					
-	-	-	-40.331	-	-40.331
<b>Summe einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)</b>		<b>347.501</b>	<b>Summe jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)</b>		<b>42.191</b>

**Länder/Kommunen**

Einmaliger Erfüllungsaufwand			Jährlicher Erfüllungsaufwand		
Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)	Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)
Vorgabe 2: Speicherung der einheitlichen Identifikationsnummer in Registern und Ersatz von personenbezogenen Daten mit Daten nach § 4 Absatz 2 und 3 des Identifikationsnummerngesetzes					
314.662	68.320	<b>382.982</b>	-	12.298	<b>12.298</b>
Vorgabe 6: Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen über Vermittlungsstellen					
-	26.373	<b>26.373</b>	-	4.747	<b>4.747</b>
Vorgabe 9: Anschluss von Registern an das Datencockpit					
-	244.000	<b>244.000</b>	-	43.920	<b>43.920</b>
Vorgabe 10: Speichern von Daten, einschließlich der zum Nachweis der Richtigkeit erforderlichen Hinweise					
17.128	-	<b>17.128</b>	-	-	-
Vorgabe 14: Datenabrufe von nichtregisterführenden öffentlichen Stellen bei der Registermodernisierungsbehörde					
-	209.420	<b>209.420</b>	-	37.696	<b>37.696</b>
Vorgabe 16: Nutzung der einheitlichen Identifikationsnummer und der Basisdaten bei Behörden und in der behördenübergreifenden Kommunikation (Qualitätsverbesserung der Basisdaten)					
-	-	-	-108.021	-	<b>-108.021</b>
Vorgabe 17: Rollout der ID-Nummer für die kommunalen Register durch Abruf bei der Meldebehörde					
nicht beziffert	nicht beziffert	<b>nicht beziffert</b>	-	-	-
<b>Summe einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)</b>		<b>879.903</b>	<b>Summe jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)</b>		<b>-9.360</b>

Die nicht bezifferten Aufwände der Vorgabe 17 sind ebenfalls im Rahmen der Nachmessung zu berücksichtigen.

**II.2. Nutzen**

Das Ressort hat den Nutzen eines registerübergreifenden Identitätsmanagements in Ansätzen dargestellt und folgende wesentliche Vorteile eines solches Systems gegenüber dem Ist-Zustand beschrieben:

- Das neue System fördert die schnelle Aktualisierung der Basisdaten einer Person (z.B. Name, Anschrift) in den OZG-bezogenen Verwaltungsregistern, die Informationen zu



natürlichen Personen speichern. Dies erhöht die Datenqualität in diesen Registern und senkt Fehlerquoten und Berichtigungsaufwände bei der Aktualisierung der Fachdaten und ihrer Verwendung und Zuordnung in OZG-bezogenen Verwaltungsverfahren. Der unmittelbare Nutzen dieser Qualitätsverbesserung wird nachvollziehbar auf rund 40 Mio. Euro pro Jahr für die Bundes- und 100 Mio. Euro pro Jahr für die Landesverwaltung geschätzt.

- Das neue System erlaubt es Behörden, die OZG-Dienstleistungen anbieten, mit Hilfe der Personenidentifikationsnummer mit anderen Behörden Fachdaten zu einer Person auszutauschen, sofern sie dazu per Gesetz berechtigt sind oder durch Einwilligung einer Person ermächtigt werden. Dadurch wird es in digitalen Verwaltungsverfahren möglich, auf Papiernachweise zu verzichten, die bisher von Bürgerinnen und Bürgern selbst zusammengesucht und vorgelegt werden mussten. Um zum Beispiel Elterngeld beantragen zu können, muss bisher die Geburtsurkunde des Kindes eingereicht werden. Um überhaupt die Geburtsurkunde des Kindes zu erhalten, müssen Eltern aktuelle, eigene Geburtsurkunden vorlegen und deren Ausstellung zuvor selbst beantragen. Gleiches gilt für den Nachweis von Mutterschaftsleistungen, Einkommensnachweisen etc., die bisher von Bürgerinnen und Bürgern zusammengesucht oder bei den zuständigen Stellen beantragt werden mussten, um sie der Elterngeldstelle vorlegen zu können. Um dies in Zukunft digital und im direkten Austausch zwischen Behörden abwickeln zu können und Bürgerinnen und Bürger insofern zu entlasten, bedarf es der eindeutigen Zuordenbarkeit, d.h. Identifizierbarkeit der richtigen Daten zu einer Person. Dies wird mit Hilfe der Personenidentifikationsnummer ermöglicht. Ohne das neue System wäre die Eindeutigkeit der Zuordnung nicht gewährleistet. Verwechslungen, Fehltreffer und kleinteilige, in der Masse aufwendige Nachforschungen und Korrekturen wären die Folge. In derzeit bereits erlaubten Datenaustauschverfahren, die allein mit den Basisdaten einer natürlichen Person arbeiten, ist dies regelmäßig zu beobachten.
- Das neue System ermöglicht die niederschwellige Einsichtnahme der Bürgerinnen und Bürger in die Verwendung der über sie in OZG-bezogenen Verwaltungsregistern gespeicherten Daten. Über ein Datencockpit sollen die Protokolldaten der Datenaustausche zwischen Behörden, bei denen die Personenidentifikationsnummer verwendet wurde, einsehbar sein. Bisher existiert ein solches Datencockpit nicht und sind solche niederschwelligen Einsichtnahmen nicht möglich.

Über den unmittelbaren Nutzen (Qualitätsverbesserung der Basisdaten) hinaus wurde der mittelbare, hier qualitativ dargestellte Nutzen im Rahmen des NKR-Gutachtens „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“<sup>1</sup> geschätzt. Bezogen auf die 35 wichtigsten Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger ermittelte der Gutachter ein Einsparpotential

- von ca. 47% gegenüber dem Ist-Zustand bzw. 84 Mio. Stunden pro Jahr für Bürgerinnen und Bürger. Legt man den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst zu Grunde, entspricht dies ca. 1,4 Mrd. Euro pro Jahr (die Summe erhöht sich auf 2 Mrd. Euro, wenn der im Zuge der Erfüllungsaufwandsdarstellung vom NKR angesetzte Durchschnittslohn von 25 Euro verwendet wird<sup>2</sup>).
- von ca. 60 % gegenüber dem Ist-Zustand bzw. 1,8 Mrd. Euro pro Jahr für die Verwaltung.

Dieses, auch im Gesetzentwurf skizzierte, Einsparpotential stellt insofern nur einen unteren Näherungswert dar, da die Zahl der durch den Gesetzentwurf potentiell unterstützen Bürgerbezogenen OZG-Leistungen nicht nur 35, sondern 283 beträgt.

### **II.3. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Gesetzentwurf zielt in Gänze auf eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ab. Die Einführung eines Systems zur eindeutigen Zuordenbarkeit von Verwaltungsdaten zu einer natürlichen Person ist Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung. Digitale Verwaltungsleistungen, die einfach genutzt werden können und die Servicequalität verbessern, sind auf Datenaustausche zu natürlichen Personen angewiesen. Statt bereits auf Verwaltungsseite vorhandene Daten immer wieder neu eingeben sowie Urkunden und Nachweise in Papierform einem elektronischen Antrag nachsenden oder per Scan immer wieder aufs Neue beifügen zu müssen, sollten diese Daten direkt zwischen Behörden ausgetauscht werden können – entweder, weil dazu eine gesetzliche Erlaubnis geschaffen wird oder eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt (Once-Only-Prinzip). Durch die Einführung eines Datencockpits soll es dem Einzelnen zudem erleichtert werden, nachzuvollziehen, welche Daten wann und in welchem Verwaltungsverfahren ausgetauscht worden sind.

Vor dem Hintergrund der über Jahre aufgebauten strukturellen Defizite bei der Digitalisierung der deutschen Verwaltung, ist Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich ins Hintertreffen geraten und kann die Erwartungen der Bevölkerung und der Unter-

---

<sup>1</sup> <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrats, S. 22 und 27

nehmen an eine moderne, digitale Verwaltung nicht erfüllen. Auch vorangegangene, in ihrer Umsetzung sehr aufwändige Projekte wie die Reform der Grundsteuer oder die Einführung der Grundrente hätten für eine einfachere Vollziehbarkeit von einem besseren öffentlichen Datenmanagement profitiert. Zugleich zeigen Krisensituationen (Migration, COVID-19), dass ein funktionierendes öffentliches Datenmanagement essentiell für die Krisenbewältigung ist. Wenn dies, wie in Deutschland zu beobachten, fehlt, ist die Reaktionsfähigkeit des Staates eingeschränkt bzw. ist erheblicher Aufwand erforderlich, um fehlende, funktionierende Datenaustauschbeziehungen zu kompensieren. Dies gilt in gleicher Weise für die öffentliche, bevölkerungsbezogene Statistik, die in Deutschland nur mit erheblichen – im Vergleich zu gängigen europäischen Lösungen – unverhältnismäßigen Aufwand erstellt werden kann. Eine systematische Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements, wie sie mit diesem Gesetzentwurf in Angriff genommen wird, ist deshalb von essentieller, strategischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland.

Vor diesem Hintergrund muten die Umsetzungsfristen von 5 Jahren bzw. 10 Jahren für Kommunen sehr lang an und sollten als absolute Maximalfristen angesehen werden. Angesichts der Größe der Aufgabe und im Vergleich mit anderen europäischen Staaten ist ein solcher Zeitraum aber durchaus realistisch. In ihrer Dimension ist die Registermodernisierung mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vergleichbar. Dass für eine solche Aufgabe erhebliche personelle Ressourcen vorgesehen werden, ist verständlich und notwendig; beim Onlinezugangsgesetz war dies zunächst nicht eingeplant worden. Zudem sollte parallel zur weiteren Abstimmung des vorliegenden Gesetzes bereits an der Vorbereitung eines umfassenden Umsetzungsprogramms gearbeitet werden, um bei Verabschiedung unmittelbar in die Umsetzung zu gehen. Mit Beginn der Umsetzung sollten klare Zwischenziele definiert und im Rahmen eines transparenten Umsetzungsmonitorings gewissenhaft kontrolliert werden.

Bezogen auf eine ganzheitliche Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf dem Gebiet des öffentlichen Datenmanagements sind Abhängigkeiten und Wechselwirkungen dieses Gesetzes mit anderen Projekten zu beachten. Die Gesamtkoordinierung der Registermodernisierung hat nach Einschätzung des NKR noch nicht den Stand erreicht, der es erlaubt, von einer ganzheitlichen Strategie zu sprechen. Zum Gesamtkanon der zu betrachtenden Projekte und noch bevorstehenden Regelungsvorhaben sind hinzuzurechnen:

- Die Einführung einer Verwaltungsdateninformationsplattform im Bereich der Statistik,
- die Vorbereitung des Registerzensus bzw. der registerbasierten Bevölkerungsstatistik,
- die Einführung einer einheitlichen Wirtschafts-Identifikationsnummer und eines Wirtschaftsbasisregisters,

- die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters,
- die Einführung eines Gebäude- und Wohnungsregisters,
- die Einführung eines Bildungsregisters.

#### II.4. Alternativendarstellung

Im Rahmen der Gesetzesvorbereitung hat die Bundesregierung drei Alternativen erwogen und im Vorblatt kurz skizziert, die hier mit zusätzlichen Erläuterungen dargestellt werden:

- Der Fortbestand des bestehenden Systems, in dem Personen mit Hilfe eines im Zeitverlauf variierenden Bündels an personenbezogenen Daten (Name, Geburtsdatum, Anschrift, Geburt, etc.) identifiziert werden, ist fehleranfällig und führt insbesondere in digitalen Verfahren zu a) *Prozessabbrüchen* (Bsp.: Aufgrund verschiedener Schreibweisen von Namen oder fehlerhaft erfasster Geburtsdaten führt eine Registerabfrage zu keinem Treffern, obwohl die gemeinte Person im Register enthalten und prinzipiell identifizierbar wäre), b) *Verwechslungen* (Bsp.: Aufgrund fehlerhafter Schreibweisen oder natürlich bedingter Änderungen bestimmter Grunddaten einer Person wird in einem Register ein Treffer erzeugt, obwohl tatsächlich eine andere Person gemeint ist) und die c) *Einbeziehung von Personen mit ähnlichen Basisdaten* als s.g. Beifang im Rahmen von Listenabgleichsverfahren (Bsp.: Im Datenabgleich mit einem Register führt die Abfrage der Daten einer Person zu mehreren Treffern. Zurückgegeben wird entweder eine Liste mit in Frage kommenden Personen oder die abfragende Behörde muss ihrer Anfrage solange zusätzliche Basisdaten der Person hinzufügen, bis die Trefferliste weiter reduziert werden kann und ein ein-eindeutiger Treffer erzeugt wird).
- Theoretisch denkbar wäre es, eine komplette Harmonisierung der Basisdaten einer natürlichen Person auch ohne Nutzung einer Identifikationsnummer zu erzielen. Dafür müssten die Basisdaten einer Person in allen Registern immer wieder so gepflegt werden, dass sie flächendeckend übereinstimmen. Dies wäre nach Einschätzung der Bundesregierung außerordentlich zeit- und kostenaufwändig, hätte eine aus datenschutzrechtlicher Sicht abzulehnende Ausdehnung der Datensätze in den Verwaltungsverfahren zur Folge und wäre sehr pflegeintensiv und fehleranfällig. Im Grunde würde auch in diesem Fall eine eindeutige, allgemeine Personenidentifikationsnummer erzeugt, die jedoch im Gegensatz zu der nichtsprechenden, pseudonymen Steuer-ID aus einer Abfolge (String) sprechender Personendaten genutzt würde (Bsp.: ErikaMustermann12081964BerlinGabler).

- Noch am ehesten geeignet, wäre die Einführung eines Systems bereichsspezifischer Identifikationsnummern nach dem Vorbild der Republik Österreich. Dort existieren für abgrenzbare Verwaltungsbereiche jeweils eigenständige Nummern, die, im Gegensatz zu historisch gewachsenen Bereichsnummern in Deutschland (z.B. Rentenversicherungsnummer, Krankenversicherungsnummer, Steuer-ID), über eine einheitliche, aber geheime Stammzahl einer bestimmten Person ein-eindeutig zugeordnet sind und über die Stammzahl verknüpft werden können. Dieses Modell wurde in Österreich vor über zehn Jahren für die mehrheitlich zentral auf Bundesebene verorteten Register eingeführt. Die verbleibenden Register der österreichischen Länder und Kommunen haben dieses System nicht übernommen. Zudem werden in den Bundesregistern neben den bereichsspezifischen Identifikationsnummern weiterhin auch die sprechenden Basisdaten einer Person gehalten. Die Übertragung des österreichischen Modells auf Deutschland würde nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums eine Zentralisierung der dezentralen deutschen Registerlandschaft erfordern. Würde das österreichische Modell ohne Zentralisierung eingeführt, wäre ein solches Unterfangen von größerer rechtlicher, technischer und organisatorischer Komplexität. Erste Schätzungen beziffern den Zeit- und Kostenaufwand eines solchen Modells als mindestens doppelt so langwierig und doppelt so teuer, wie das in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Modell.

Nach Einschätzung des NKR ist die Alternativenabwägung nachvollziehbar. Obwohl im NKR-Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ das österreichische Modell als praktikables System und mögliches Vorbild für Deutschland beschrieben wurde, ging die Untersuchung nicht so weit, im Einzelnen zu prüfen, ob eine 1:1-Übertragbarkeit auf Deutschland tatsächlich umsetzbar wäre. Die von der Bundesregierung identifizierten Herausforderungen bei der Implementierung eines bereichsspezifischen Nummernsystem in einer dezentralen Registerlandschaft sind nachvollziehbar.

Im Gutachten ebenfalls nicht untersucht wurde die Frage nach möglichen Alternativen zu den aus Datenschutzsicht wichtigen „strukturellen Hemmnissen“ gegen Datenmissbrauch bzw. eine verfassungsrechtlich verbotene Bildung von Persönlichkeitsprofilen. Mit dem s.g. 4-Corner-Modell plant die Bundesregierung ein vergleichbar gutes, einem bereichsspezifischen Nummernsystem ggf. sogar überlegenes, „strukturelles Hemmnis“ einzuführen. Überlegen ist es deshalb, weil es, ganz unabhängig von dem zu Grunde liegenden Identifizierungsmechanismus, die tatsächliche Berechtigung einer Behörde zum Datenaustausch kontrolliert und den konkreten Datenaustausch protokolliert. Dies ist im österreichischen Modell nicht im gleichen Maße der Fall. Zudem ist auch das österreichische Modell nicht vor einem miss-

bräuchlichen Zusammenführen von Personendaten gefeit. Wer in Österreich widerrechtlich in den Besitz der Stammzahl kommt oder versucht, Personenprofile anhand der immer noch in den Registern enthaltenen Basisdaten zu erstellen, hätte hierzu die Möglichkeit. Eine absolute Gewähr zur Verhinderung von Missbrauch bietet das österreichische Modell insofern nicht. Die dezentrale deutsche Registerlandschaft stellt zudem ein zusätzliches strukturelles Missbrauchshindernis dar. Denn dezentral durch eigenständige Gemeinde- bzw. Landesverwaltungen verantwortet Register könnten viel leichter wieder abgeschottet werden, als zentrale Bundesregister – etwa wenn wiederholter Missbrauch festgestellt würde oder (theoretisch denkbare) Bestrebungen einer Recht und Gesetz missachtenden bundesstaatlichen Zentralgewalt zu befürchten wären, die Personendaten zu Überwachungszwecken umfassend zusammenführen wollte.

Positiv ist zu bewerten, dass in Übereinstimmung mit dem Gutachten ein Datencockpit eingeführt werden soll, das es in Österreich nicht gibt. Durch diese zusätzliche Transparenzfunktion soll die individuelle Kontrolle über die Verwendung seiner Daten niederschwellig ermöglicht werden, um insofern „Waffengleichheit“ des Einzelnen im Verhältnis zu staatlichen Einrichtungen zu erreichen.

Mit der gewählten Regelungsalternative hat sich die Bundesregierung für das im europäischen Kontext gängige Modell entschieden<sup>3</sup>, das auf einer einheitlichen, mehrheitlich sogar sprechenden Personenidentifikationsnummer beruht.

Aufgrund der Nennung eines allgemeinen Personenkennzeichens als mögliches Mittel zur grundrechtsverletzenden Erstellung von Persönlichkeitsprofilen im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 herrscht in der öffentlichen Debatte eine gewisse Voreingenommenheit gegenüber jeglicher Lösung vor, die mit einer Personenidentifikationsnummer aufwartet. Die dahinterstehende Befürchtung eines möglichen Missbrauchs ist ernst zu nehmen. Dieses Missbrauchspotential einzuschränken und nach Möglichkeit auszuschließen, steht nach Einschätzung des NKR auch im Zentrum des vorgelegten Gesetzentwurfs. Er entspricht damit grundsätzlich dem Ergebnis der rechtlichen Begleituntersuchung zum NKR-Gutachten. Darin heißt es in Bezug auf die Einführung eines einheitlichen Personenkennzeichens (PKZ):

*„Mit Blick auf die veränderten technischen Möglichkeiten entspricht es einer zeitgemäßen und am geschützten Rechtsgut der informationellen Selbstbestimmung orientierten Deutung, die Aussagen des Volkszählungsurteils nicht als an das Instrument „PKZ“ anknüpfendes pauschales Verbot zu begreifen. Vielmehr verstößt eine PKZ nur insoweit gegen die Verfassung, als von ihr die nicht hinnehmbare Ge-*

---

<sup>3</sup> Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn

*fahr ausgeht, dass der Staat sie zur umfassenden Verknüpfung vorhandener Datenbestände nutzt und so einer persönlichkeitsfeindlichen Katalogisierung des Einzelnen den Weg ebnet.*

*Lassen sich die Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht hingegen durch wirksame technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen effektiv bannen, so bewegt sich ihre Nutzung innerhalb der Zulässigkeitsgrenzen des Grundgesetzes. Insofern deckt sich die Wertung des deutschen Verfassungsrechts im Grundsatz weitgehend dem normativen Wertungsprogramm des Art. 87 DSGVO.*

*Welche organisatorischen, technischen und rechtlichen Maßnahmen der Gesetzgeber in concreto vorzusehen muss, sagt die Verfassung nicht. Insofern verfügt der Gesetzgeber über einen Handlungsspielraum.<sup>4</sup>*

Zur Vermeidung einer Schieflage in der öffentlichen Debatte ist es aus Sicht des NKR erforderlich, für eine ausgewogene und informierte Diskussion zu sorgen. Daher ist es wichtig, die im Vorfeld des Gesetzentwurfs stattgefundenen Diskussion und Abwägung innerhalb der Bundesregierung – die auch beim NKR zu einer fortentwickelten Bewertung geführt hat – ebenso für Außenstehende nachvollziehbar darzustellen.

## **II.5. Evaluierung**

Das Regelungsvorhaben soll im sechsten Jahr nach Inkrafttreten evaluiert werden. Es soll überprüft werden, ob die verfolgten Ziele eines registerübergreifenden Identitätsmanagements erreicht worden sind:

- Eindeutige Zuordnung von Daten einer natürlichen Person in einem Verwaltungsv erfahren
- Verbesserung der Datenqualität der zu einer natürlichen Person gespeicherten Daten
- Reduzierung der von natürlichen Personen beizubringenden Daten, die bei öffentlichen Stellen bereits vorhandenen sind

Als Kriterien/Indikatoren für die Evaluierung benannt wurden:

- Entwicklung der Zuordnungsgenauigkeit (eindeutige Treffer bei Registerabfragen) über einen längeren Zeitraum
- Entwicklung der Aktualität der Daten sowie der Anzahl gefundener Dubletten und Karteileichen über einen längeren Zeitraum
- Abbau existierender Nachweispflichten im Rahmen von Verwaltungsleistungen nach dem OZG

---

<sup>4</sup> Martini/Wagner/Wenzel, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, 2017, S. 33; abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476034/eebab686008cfec0a7919ca03e51abe3/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-datenschutz-data.pdf>

Datengrundlage für die Evaluierung bilden:

- Qualitätsüberprüfungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen der Registerbehörden sowie der statistischen Ämter des Bundes und der Länder
- Daten der Registerbehörden und öffentlichen Stellen, die zur Erledigung ihrer Aufgaben auf Register zugreifen sowie statistischer Ämter des Bundes und der Länder

### III. Ergebnis

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat die Auswirkungen dieses Regelungsvorhabens auf den Erfüllungsaufwand überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im Regelungsentwurf.

Um das enorme mittelbare Entlastungspotential, das mit einem register- und verwaltungsübergreifenden Identitätsmanagement einhergeht, zu realisieren und bilanzieren zu können, bedarf es zügig weiterer Gesetze. Erst wenn die mit diesem Gesetzentwurf ermöglichte Nutzung der Steueridentifikationsnummer für den Datenaustausch im Rahmen digitaler Verwaltungsverfahren zu weniger Dateneingabe- und Nachweispflichten führt, werden die Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung tatsächlich spürbar.

Voraussetzung ist, dass es der Bundesregierung gelingt, die Vorzüge des geplanten Systems überzeugend zu vermitteln und die datenschutzrechtlichen Vorbehalte zu entkräften. Dafür gibt es nach Einschätzung des NKR gute Argumente, die über die knappe Alternativendarstellung in diesem Gesetzentwurf hinaus transparent gemacht werden sollten. Weitere Voraussetzung für den Erfolg des Regelungsvorhabens ist es, dass seitens der Bundesregierung von vornherein eine leistungsfähige Umsetzungsorganisation geschaffen, klare Zwischenziele gesetzt und die Umsetzung engmaschig überprüft wird. Darüber hinaus muss aus Sicht des NKR die Koordinierung dieses Vorhabens mit anderen, artverwandten Registermodernisierungsprojekten verbessert werden. In ihrer Dimension entspricht die mit diesem Regelungsvorhaben gestartete Registermodernisierung der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Entsprechend groß müssen der politische Wille, entsprechend weitsichtig die Planungen und entsprechend hartnäckig ihre Umsetzung sein.



Dr. Ludewig  
Vorsitzender



Prof. Dr. Kuhlmann  
Berichterstatterin



