



## Gesamtschau der Workshop-Ergebnisse vom 24. November 2017

### **Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Jetzt anfangen.**

Auf einem Workshop am 24. November 2017 haben der NKR und seine Projektpartner (McKinsey, Statistisches Bundesamt, Verwaltungshochschule Speyer) circa 70 Vertretern aus Bundesministerien, Ländern und Kommunen die Ergebnisse des Gutachtens „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ vorgestellt.

Die anschließende Diskussion bestätigte die grundsätzlichen Aussagen des Gutachtens. An einigen Stellen ergänzten die Teilnehmer die im Gutachten formulierten Empfehlungen und schränkten sie vereinzelt auch ein. Schließlich wurden mögliche nächste Schritte und zu klärende offene Fragen erarbeitet.

Die gemeinsame Arbeit im Workshop war in drei Themenbereiche untergliedert: (1) Basisdatenprogramm und Datenarchitektur, (2) Pilotprojekte und Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats, (3) Stammzahlensystem und Datenschutz.

Die Diskussionen im Workshop wurden durch zusätzliche Austausche des NKR mit weiteren Stakeholdern ergänzt. Die sich aus diesen Gesprächen ergebenden Einschätzungen stützen und konkretisieren die Ergebnisse des Workshops und wurden bei der folgenden Ergebnisdokumentation berücksichtigt.

#### **BASISDATENPROGRAMM UND DATENARCHITEKTUR**

Die Diskussion im Workshop hat bestätigt, dass der standardisierte Austausch von Registerdaten zwischen den entsprechenden IT-Systemen beziehungsweise Fachverfahren eine notwendige Voraussetzung für die wirksame Digitalisierung der Verwaltung und für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist. Dafür sollten die bestehenden Register über eine entsprechende Infrastruktur einheitlich erschlossen und ressort- sowie Verwaltungsebenen übergreifend zugänglich gemacht werden („Drehscheibe für den Datenaustausch“). Eine dezentrale Registerführung ist dabei weiterhin möglich, sofern Datenabrufe in der erforderlichen Weise, das heißt unter anderem über standardisierte Schnittstellen und mit ausreichend hoher Verfügbarkeit möglich sind. Sofern verteilte Register konsolidiert beziehungsweise gemeinsame Register entwickelt würden, könnten gegebenenfalls Kosten- und Betriebsvorteile realisiert werden.

Eine solche Infrastruktur kann aus Sicht der Teilnehmer auf die technischen Komponenten XÖV, DVDV und Register Factory zurückgreifen. Für den sicheren Datentransfer ist jedoch eine Umstellung von dem im Gutachten exemplarisch herausgestellten verwaltungseigenen OSCI-Protokoll auf einen Industriestandard (zum Beispiel REST API) zu prüfen. In jedem Fall bedarf es verbindlicher und für alle Register führenden beziehungsweise Daten pflegenden Stellen geltender Vorgaben, welche technischen und qualitativen Anforderungen Register erfüllen müssen, insbesondere wenn sie zur Bereitstellung wichtiger Basisdaten dienen. Für Entwicklung und Betrieb der fachübergreifenden Architekturen und Standards sollte eine Anstalt öffentlichen Rechts verantwortlich sein, die gleichermaßen für Bund, Länder und Kommunen tätig sein kann – hierfür bietet sich FITKO an, sobald

diese arbeitsfähig ist. Gegebenenfalls kann FITKO bereits während der Aufbauphase Koordinierungsaufgaben übernehmen.

Ein Registermodernisierungsgesetz sollte unter anderem regeln, dass Basisdaten grundsätzlich für alle Verwaltungen abrufbar sind. Statt – wie derzeit üblich – die zulässigen Zugriffe einer Fachbehörde im jeweiligen Fachgesetz zu definieren, sollten zukünftig nur noch die Ausnahmen geregelt werden.

## **PILOTPROJEKTE UND DIGITALISIERUNGSPROGRAMM DES IT-PLANUNGSRATS**

Die Teilnehmer befürworteten das im Gutachten vorgeschlagene schrittweise Vorgehen bei der Umsetzung. Anstatt auf einen „großen Gesamtwurf“ zu warten, sollte das Programm in kleine, schnell durchführbare Arbeitspakete unterteilt werden. Der Fokus sollte darauf liegen, schon früh digitale Leistungen zu ermöglichen, die einen besonders großen Mehrwert für Nutzer bringen. Da eine ähnliche Prüfung der TOP-100-Leistungen auch im Kontext des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrates stattfindet, sollte ein Programm zur Registermodernisierung eng mit dem Digitalisierungsprogramm verknüpft werden. Als konkrete Kandidaten für entsprechende Projekte wurden neben Leistungen im Kontext von Geburt und Familie zum Beispiel Leistungen im Kataster- und Bauwesen sowie die Kraftfahrzeug-An-/Um-/Abmeldung genannt.

Trotz eines eher an Pilotprojekten beziehungsweise Lebenslagen orientierten Ansatzes sollte auch eine übergeordnete Harmonisierung und Standardisierung im Registerwesen verfolgt werden. Dazu sollte an einer „standardisierten Umsetzungsbasis“ gearbeitet werden, um zu einer gemeinsamen Registersprache (Semantik) und ähnlichen Registerarchitekturen zu gelangen. Es sollte angestrebt werden, Entwicklung, Betrieb und Pflege von Registern und zugehörigen technischen Standards (zum Beispiel XÖV) in sehr standardisierter und modularer Weise umzusetzen (Standardisierungsbeziehungsweise Registerfabrik). Diese Aktivitäten könnten unter dem „Banner“ eines gemeinsamen Zielbildes kurzfristig in Angriff genommen werden, ohne auf ein Registermodernisierungsgesetz warten zu müssen.

Hinsichtlich notwendiger rechtlicher Anpassungen hoben die Teilnehmer hervor, dass es oft nicht ausreicht, bekannte Digitalisierungshürden wie das Schriftformerfordernis zu beseitigen. Papiernachweise sollten durch Registerabrufe ersetzt werden können. Allerdings seien – wie im Falle des Elterngeldantrags – Einkommensnachweise der letzten 12 oder 14 Monate nötig. Diese Informationen liegen in keinem Register vor. Um den Wegfall von Papiernachweisen zu ermöglichen, wäre es hier erforderlich, die Grundlage für die Berechnung so zu ändern, dass sie registerbasiert erfolgen kann (zum Beispiel mit Daten aus dem Finanzamt).

## **STAMMZAHLENSYSTEM UND DATENSCHUTZ**

Ein datenschutzkonformes Stammzahlensystem nach österreichischem Vorbild hilft der amtlichen Statistik bei der Verknüpfung von Registerdaten, bietet aber auch Vorteile für den zwischenbehördlichen Datenaustausch. Die Teilnehmer des Workshops unterstützten diese Argumentation: Auch ohne ein solches System können grundsätzlich registerübergreifende Abfragen erfolgen, jedoch wäre dann eine deutlich größere Anzahl an Datenfeldern (Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift et cetera) notwendig, ohne dass die eindeutige Identifikation garantiert ist. Ein Stammzahlensystem minimiert die Gefahr der Fehlzurordnung von Datensätzen in Verwaltungsverfahren deutlich.

Voraussetzung ist, dass das Verfahren zur erstmaligen und fortlaufenden Zuordnung einer Person zu einer Stammzahl fehlerfrei funktioniert und Behörden darauf vertrauen können, via

bereichsspezifischer Personenkenzahl die richtige Person zu identifizieren (Vertrauensdienst ID-Management). Mit Aufbau eines Stammzahlensystems und der erwarteten Vereinfachung des zwischenbehördlichen Datenaustauschs dürfe zugleich nicht der Anspruch sinken, Verwaltungsprozesse im Zuge ihrer Digitalisierung grundsätzlich neu zu denken und datensparsam auszugestalten.

Der Aufbau eines Datencockpits (zum Beispiel im Rahmen eines freiwillig nutzbaren Servicekontos) sollte vorangetrieben werden und den Überblick über gesetzlich normierte Datenaustausche sowie die Steuerung individueller Einwilligungen zum Datenaustausch ermöglichen. Das Datencockpit stellt eine Basisfunktion für alle Fachverfahren dar. Es hält keine (Spiegel)Daten, sondern greift möglichst auf Register beziehungsweise Fachverfahrensdaten zu.

Ergänzend zum Gutachten ergab sich aus der Diskussion, dass beim Aufbau eines Systems zum datenschutzkonformen Datenaustausch zwischen berechtigten Behörden nicht nur die Ebenen Kommune, Land und Bund berücksichtigt werden müssen, sondern – wo relevant – auch die EU und der grenzüberschreitende Datenverkehr (insbesondere bei Unternehmen; zum Beispiel bei Steuerdaten).

## **WICHTIGE NÄCHSTE SCHRITTE UND PRÜFAUFTRÄGE**

Aus der Diskussion ergeben sich folgende Handlungsaufträge und Fragestellungen:

1. *Regierungsauftrag schaffen, Verantwortung festlegen, Finanzierung sicherstellen.* Ein Registermodernisierungsgesetz sollte nicht nur zentrale rechtliche Rahmenbedingungen schaffen und die Finanzierung regeln; gleichzeitig soll es den Auftrag an die Verwaltung formulieren, das Thema mit hoher Priorität anzugehen. Die Aufgaben innerhalb der Registerlandschaft sind neu aufzuteilen – von der fachlichen Gesamtaufsicht bis hin zu Architektur und Betrieb gemeinsamer Infrastrukturen. Es ist zu klären, welche dieser Aufgaben die FITKO gleich beziehungsweise später übernehmen kann. Als Finanzierungsquelle kommt das in der Diskussion befindliche Digitalisierungsbudget in Betracht, das von Bund und Ländern getragen werden soll. Das auszuarbeitende Finanzierungsregime sollte auch dazu beitragen, praxisuntaugliche Gebührenregelungen (administrativ aufwendige „Minigebühren“) durch eine einfachere, steuerfinanzierte Vollfinanzierung zu ersetzen.
2. *Koordination mit weiteren Modernisierungsinitiativen sicherstellen.* Die Registermodernisierung muss mit übergeordneten Programmen (Online-Zugangsgesetz, Digitalisierungsprogramm, Portalverbund), technischen Einzelmaßnahmen (Servicekonten, neuer Personalausweis) und konkreten Fachanwendungen (zum Beispiel Elterngeld) zusammenpassen und diese sinnvoll ergänzen. Die erforderliche politische Abstimmung sollte im IT-Planungsrat erfolgen, mit starker Beteiligung auch der Kommunen (vergleiche Vorschlag VITAKO für Kommunen-CDO).
3. *Datenarchitektur konzipieren und Basisdatenprogramm starten.* Parallel zur Klärung der Datenbedarfe, die sich aus konkreten Pilotverfahren ergeben, wird eine Initiative als sinnvoll betrachtet, die systematisch klärt, welche Daten in welche Form und Verfügbarkeit im Rahmen eines bundesweit einheitlichen Basisdatenprogramms vorgehalten werden sollten und welche Register dafür zu ertüchtigen oder neu aufzubauen sind. Für den Bereich der Wirtschaft ist zu prüfen, inwiefern das bestehende, aus unterschiedlichen Quellregistern zusammengetragene, statistische Unternehmensregister als Basis für ein konsolidiertes, einheitliches Unternehmensregister dienen kann.
4. *Übergreifende rechtliche Hindernisse beseitigen.* Eine legislative Initiative zur Registermodernisierung könnte auf ein „Artikelgesetz“ abzielen, das möglichst alle

leistungsübergreifenden Digitalisierungshürden beseitigt und allgemeingültige Regeln „vor die Klammer zieht“. Dazu gehört die Regelung, dass (a) alle Verwaltungen per se Zugriff auf den zu definierenden Katalog an Basisdaten haben sollten. Hinzu kommt (b) die Einführung des Stammzahlensystems nach österreichischem Vorbild. Geregelt werden sollten auch (c) die Pflichten der Verwaltung zur Bereitstellung, Pflege und Nutzung der Basisdaten (das heißt Qualitätsstandards, Servicelevel). Sinnvoll wäre die Schaffung eines (d) digitalen Verwaltungsverfahrensrechts. Weitere Regelungsmaterien könnten sein: (e) Breite und Tiefe der im Datencockpit aufrufbaren persönlichen Daten sowie (f) Regelungen zur Qualitätssicherung und Erstbefüllung (gegebenenfalls unter einmaliger Aufhebung des Rückspielverbots der Statistik).

5. *Fachgesetze digitalisierungsbereit machen und rechtliche Experimentierräume schaffen.* Kommende Gesetzesvorhaben sollten im Sinne des E-Government-Prüfleitfadens von NKR und IT-Planungsrat darauf geprüft werden, ob sie neue Digitalisierungshürden schaffen. Für bestehende Gesetze ist zu prüfen, welche Änderungen nötig sind. Dies kann am besten im Rahmen von Projekten zur Digitalisierung bestimmter Verwaltungsleistungen erfolgen, weil die Hindernisse hierbei augenfällig werden. Zu prüfen wäre, ob rechtliche Hindernisse für konkrete Pilotanwendungen ausgesetzt werden können (Experimentierklauseln). Vorbild hierfür können existierende Standarderprobungsgesetze sein (Vorbild Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern).
6. *Stammzahlensystem im Detail skizzieren und verlässlichen Vertrauensdienst „föderales ID-Management“ etablieren.* Diese Aufgabe sollte in enger Abstimmung mit der BfDI und den Datenschutzbeauftragten der Länder sowie den Meldewesen- und Personenstandsexperten erfolgen. Wichtige Fragen dabei sind zum Beispiel: Welche konkreten Mechanismen stellen die Unabhängigkeit einer „Stammzahlenbehörde“ sicher? Wie kann das System insgesamt so missbrauchssicher wie möglich gestaltet werden? Wie erfolgen die Erstidentifizierung einer Person und die lebenslange Ausstellung einer Stammzahl? Wie erfolgt die Ausstellung bereichsspezifischer Personenkenntzahlen (bPKZ) und die eindeutige Identifizierung der richtigen Person in jedem Fachverfahren? Wie kann also ein Vertrauensdienst etabliert werden, der aufbauend auf einer Erstidentifizierung verlässliche Folgeidentifizierungen allein anhand pseudonymisierter bPKZ sicherstellt?
7. *Erstmalige und dauerhafte Qualitätssicherung der Registerdaten.* Damit Registerdaten zu einem Ersatz für amtliche Urkunden und Nachweise werden und für schnelle Onlineverfahren „in Echtzeit“ zur Verfügung stehen können, bedarf es wirksamer Mechanismen für eine Erstbereinigung und dauerhafte Qualitätssicherung sowie höhere Aktualität der Registerdaten. Neben Abgleichsmöglichkeiten zwischen Registern (Plausibilitätschecks) sollte gegebenenfalls auch auf Erkenntnisse der Statistik zurückgegriffen werden dürfen (temporäre Aussetzung des Rückspielverbots). Wie könnten zudem eine rechtliche Verpflichtung und sonstige Anreize zur Datenpflege ausgestaltet werden?
8. *Servicekonten als Datencockpits konfigurieren.* In der Konzeption von Servicekonten sollte die Funktion des Datencockpits frühzeitig mitgedacht werden. Zu definieren ist, in welcher Breite und Tiefe persönliche Daten eingesehen werden können und ab wann die Gefahr einer unverhältnismäßigen und profilbildenden Konzentration persönlicher Daten entsteht. Zu klären ist auch, welche Datenaustausche in welcher Detailtiefe protokolliert werden (von Überblick welche Behörde Daten angefragt hat bis hin zu Anzeige der tatsächlich übermittelten Datenpunkte).

## Abkürzungsverzeichnis

BfDI	Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
bPKZ	bereichsspezifische Personenkennzahl
CDO	Chief Digital Officer (Funktionsbezeichnung)
DVDV	Das „Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis“ (DVDV) ist ein Projekt des IT-Planungsrates. Das DVDV bildet eine fach- und ebenenübergreifende Infrastrukturkomponente für die sichere Adressierbarkeit von Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung und damit für das E-Government in Deutschland.
E-Government-Prüfleitfaden	Der Leitfaden von NKR und IT-Planungsrat erarbeitete Leitfaden erlaubt eine systematische Prüfung von Regelungsentwürfen sowohl im Hinblick auf rechtliche Hindernisse als auch zur Identifizierung von Möglichkeiten zur Optimierung von Verwaltungsabläufen.
EU	Europäische Union
FITKO	Die Maßnahme „Föderale IT-Kooperation“ (FITKO) zielt darauf ab, die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zu fördern und deren Rahmenbedingungen zu verbessern.
ID-Management	Identitätsmanagement
IT	Informationstechnik
IT-Planungsrat	Zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik (gemäß "Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern - Vertrag zur Ausführung des Artikel 91c Grundgesetz" - IT-Staatsvertrag)
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) – mit der Aufgabe, die Entwicklung und den Betrieb von IT-Standards für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung zu koordinieren.
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
OSCI	Online Services Computer Interface (OSCI) - Sammlung von Netzwerkprotokollen für die deutsche öffentliche Verwaltung.
Register Factory	Die „Registerfabrik“ ist ein Standard für den Bau und Betrieb von IT-Systemen zur Führung von elektronischen Registern im Bundesverwaltungsamt (BVA).
REST API	Representational State Transfer Application Programming Interface - Gemeint ist damit eine Programmierschnittstelle, die sich an den Paradigmen und Verhalten des World Wide Web (WWW) orientiert und einen Ansatz für die Kommunikation zwischen Client und Server in Netzwerken beschreibt.
VITAKO e.V.	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (eingetragener Verein)
XÖV	„XML in der öffentlichen Verwaltung“ (XÖV) ist ein Standard für den elektronischen Datenaustausch der öffentlichen Verwaltung auf der Basis von Nachrichten in XML-Syntax und zugehörigen Codelisten und Prozessen. XÖV ist ein föderal erarbeiteter Standard, der von der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) betreut wird.
XML	Extensible Markup Language (XML) - Die „Erweiterbare Auszeichnungssprache“ ist eine Auszeichnungssprache zur Darstellung hierarchisch strukturierter Daten im Format einer Textdatei, die sowohl von Menschen als auch von Maschinen lesbar ist.