



Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung

**Zwischenbericht
für die Innenministerkonferenz
4. - 6. Dezember 2019**

Inhaltsverzeichnis

1.	Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement.....	3
2.	Die Arbeitsstruktur im Überblick	3
3.	Anforderungen an ein Identitätsmanagement in den Registern der Innenverwaltung	5
4.	Ein Identitätsregister mit numerischem Identifier für das registerübergreifende Identitätsmanagement.....	6
4.1.	Aktuelle Probleme.....	6
4.2.	Verbesserungen durch einen numerischen Identifier	7
4.3.	Einrichtung eines Identitätsregisters	10
5.	Datenschutz und Transparenz	12
6.	Aktueller Stand.....	13
7.	Rechtlicher Anpassungsbedarf.....	14
8.	Ausblick	15
Anhang:	Aktueller Stand der Ergebnisse	17

1. Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement

Zum registerübergreifenden Identitätsmanagement hat die IMK zwei Beschlüsse gefasst:

- Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 in Magdeburg zu TOP 14 in Ziffer 2 folgenden Beschluss gefasst: „Davon ausgehend, dass verlässliche Angaben zur Identität von Personen die Grundlage für Verwaltungsleistungen darstellen, hält sie ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung für wesentliche Bestandteile einer Registermodernisierung.“ In Ziffer 3 bat die IMK das BMI darum, bis zur Frühjahrssitzung 2019 einen Vorschlag für die Verbesserung des Identitätsmanagements auszuarbeiten, der die Ausführungen zu TOP 5 "Digitalisierung der Verwaltung" der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 24. bis 26.10.2018 berücksichtigen sollte.
- In der 210. Sitzung vom 12. bis 14.06.2019 in Kiel zu TOP 12 bat die IMK in Ziffer 2 das BMI, auf Grundlage dieses Vorschlags die konzeptionellen Arbeiten unter Einbeziehung der Länder und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) fortzuführen und in Ziffer 3 darum, ihr bis zur Herbstsitzung 2019 einen Zwischenbericht vorzulegen, der die erforderlichen Rechtsänderungen darstellt und Optionen für die fachliche und technische Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagement beinhalten soll.

Mit diesem Dokument wird der Zwischenbericht nach Abstimmung in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement und den Arbeitskreisen I und II mit einem Stand 1. September 2019 vorgelegt.

2. Die Arbeitsstruktur im Überblick

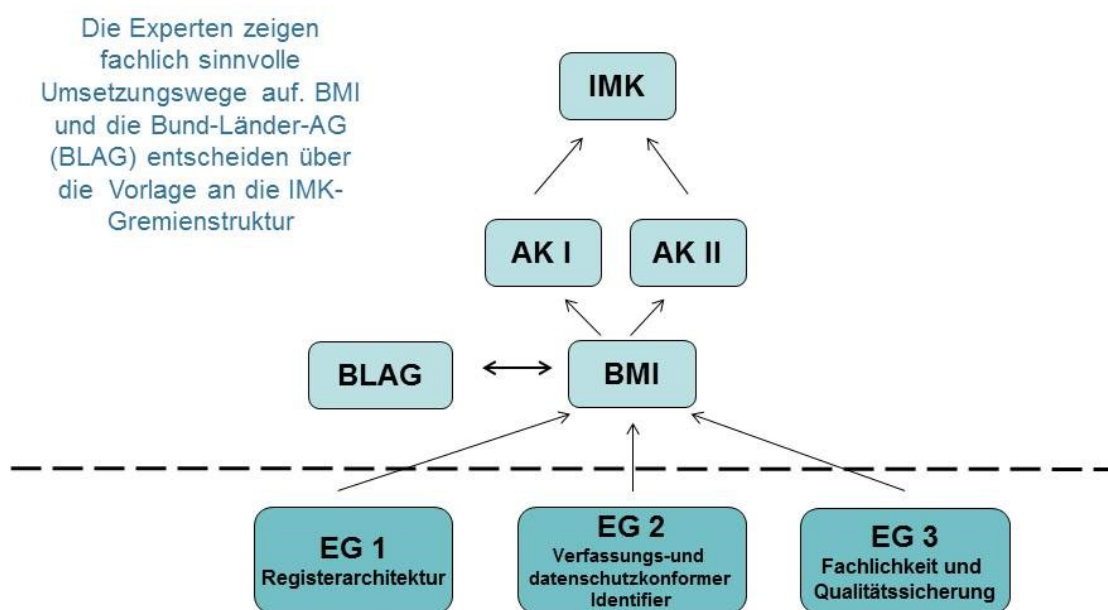
Nach dem ersten IMK-Beschluss vom 30.11.2018 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement (im Folgenden: BLAG) unter der Federführung des BMI eingerichtet, in der die betroffenen Bereiche der Innenverwaltung, u.a. Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und die Statistik mit dem Ziel eingebunden wurden, den von der IMK erbetenen Vorschlag zur Verbesserung des Identitätsmanagements zu erarbeiten. Ebenso sind in der BLAG Vertreter des Vorsitzes des AKI, des AK II und des IT-Planungsrates repräsentiert.

Nach dem Beschluss vom 14.06.2019, auf der Grundlage des Vorschlags vom 11.02.2019 die konzeptionellen Arbeiten fortzuführen, wurden von der BLAG zur vertieften Bearbeitung der konzeptionellen Fragen drei Expertengruppen errichtet:

- EG 1: Registerarchitektur
- EG 2: Verfassungs- und datenschutzkonformer Identifier
- EG 3: Fachlichkeit und Qualitätssicherung

In den Expertengruppen sind BMI und die Innenministerien der Länder mit den betroffenen Fachbereichen der Innenverwaltung sowie der für Digitalisierung verantwortlichen Stellen vertreten, zudem von diesen benannte Experten aus Behörden des Bundes und der Länder, der KoSIT und der Wissenschaft. Ebenso sind im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Steuer-ID im Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das BMF sowie - in der EG 2 im Hinblick auf Datenschutzfragen - das BMJV sowie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und - teilweise - der Länder beteiligt.

Arbeitsstrukturen mit der Einbindung von Expertengruppen



Graphik 1: Arbeitsstruktur im registerübergreifenden Identitätsmanagement

3. Anforderungen an ein Identitätsmanagement in den Registern der Innenverwaltung

Der mit IMK-Beschluss vom 14.06.2019 gebilligte Vorschlag vom 11.02.2019 enthält fünf Anforderungen an ein registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung:

1. Eindeutige Zuordnung der Personenidentität über alle Register hinweg durch Einführung eines Kerndatensystems mit Identifier: Die Grunddaten zu einer Person sollen an einer zentralen Stelle gespeichert, in Abstimmung mit den Basisregistern auf Inkonsistenzen geprüft, verlässlich gepflegt, aktualisiert und bereitgestellt werden. Hierfür wollen wir ein Kerndatensystem schaffen, in dem die Grunddaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gepflegt werden. Es wird zudem kenntlich gemacht, wie valide die Angaben zur Identität sind. Die Feststellung und Sicherung der Identität von Personen und die damit einhergehende Aufgabe zur Führung des Kerndatensystems soll eine eigenständige Aufgabe sein und einer eigenen Stelle zugeordnet werden. Eine eindeutige Zuordnung der Personalienidentität über alle Register hinweg ist herzustellen. Dies kann mithilfe eines Identifiers geschehen.
2. Auflösung von Datensilos: Jedes Datum sollte möglichst nur in einem Register der originär zuständigen Behörde vorhanden sein und von dieser gepflegt werden. Im Gegenzug muss sichergestellt werden, dass alle Behörden die Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen, schnell und unkompliziert erhalten können und dürfen. Einmal erhobene Informationen stehen im Rahmen eines Rechte- und Rollenkonzepts für alle weiteren relevanten Zwecke im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Verfügung.
3. Aktualität und Qualität sowie Datensicherheit und Datenschutz gewährleisten: Die Registerlandschaft sollte so weiterentwickelt werden, dass sie eine hohe Qualität und Aktualität der Registerdaten (z.B. durch Prüfung auf Doubletten und Inkonsistenzen, Über- und Untererfassungen) sowie die Zugänglichkeit des Datenbestands für die nutzenden Behörden aller föderalen Ebenen aufgabenadäquat sicherstellt. Zugleich sollte ein hohes Maß an Datensicherheit (z.B. durch physisch verteilte Datenhaltung) und Datenverfügbarkeit gewährleistet sowie den datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU-Datenschutz-Grundverordnung (nachfolgend DSGVO) sowie den hierzu ergangenen ergänzenden Regelungen und den verfassungsrechtlichen Vorgaben (insbesondere derjenigen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung) entsprochen werden.
4. Die für die Datenübermittlung bewährte Standardisierung (Standard X Inneres) soll fortentwickelt und auf die Registerstrukturen (Datenhaltung) ausgedehnt werden.

5. Transparenz: Die betroffenen Personen sollten im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts jederzeit auf einfache Weise feststellen können, welche Behörde zu welchem Zweck auf welche ihrer Daten zugegriffen hat.

4. Ein Identitätsregister mit numerischem Identifier für das registerübergreifende Identitätsmanagement

Als Ausgangspunkt der konzeptionellen Überlegungen wurde mit der ersten Anforderung des Vorschlags vom 11. Februar 2019 begonnen. Dies sind die Errichtung eines Kerndatensystems - im Folgenden als Identitätsregister bezeichnet - in dem die Basisdaten aller Personen mit Verwaltungskontakt gepflegt werden, und die Einführung eines verlässlichen und robusten Identifiers, der entsprechend Art. 87 DSGVO die Rechte und Freiheiten der Person wahrt und den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

4.1. Aktuelle Probleme

Verlässliche Angaben zur Identität von Personen sind die Basis aller Verwaltungsleistungen. Wird die Verwaltung zunehmend digitalisiert, muss auch in der digitalen Kommunikation gewährleistet sein, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen und die betroffene Person eindeutig identifiziert wird. Dies ist derzeit nicht der Fall. Vielfach kommt es in der digitalen Kommunikation zu Trefferlisten, in denen die Daten unbeteiligter Personen enthalten sind, oder zu einem Abbruch des digitalen Prozesses, weil die betroffene Person in einer Datenbank nicht eindeutig referenziert werden kann. Zudem werden derzeit häufig personenbezogene Daten wie etwa die aktuelle Anschrift oder das Geburtsdatum einer Person ausschließlich zu Zwecken der Identifikation übermittelt, obwohl sie für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung entbehrlich sind. Deshalb ist es auch aus datenschutzrechtlichen Erwägungen heraus erforderlich, ein registerübergreifendes Identitätsmanagement einzuführen, das möglichst allen Behörden der öffentlichen Verwaltung aktuelle und korrekte personenbezogene Basisdaten für ihre Register bereitstellt und eine eindeutige Zuordnung zu der betroffenen Person gewährleistet.

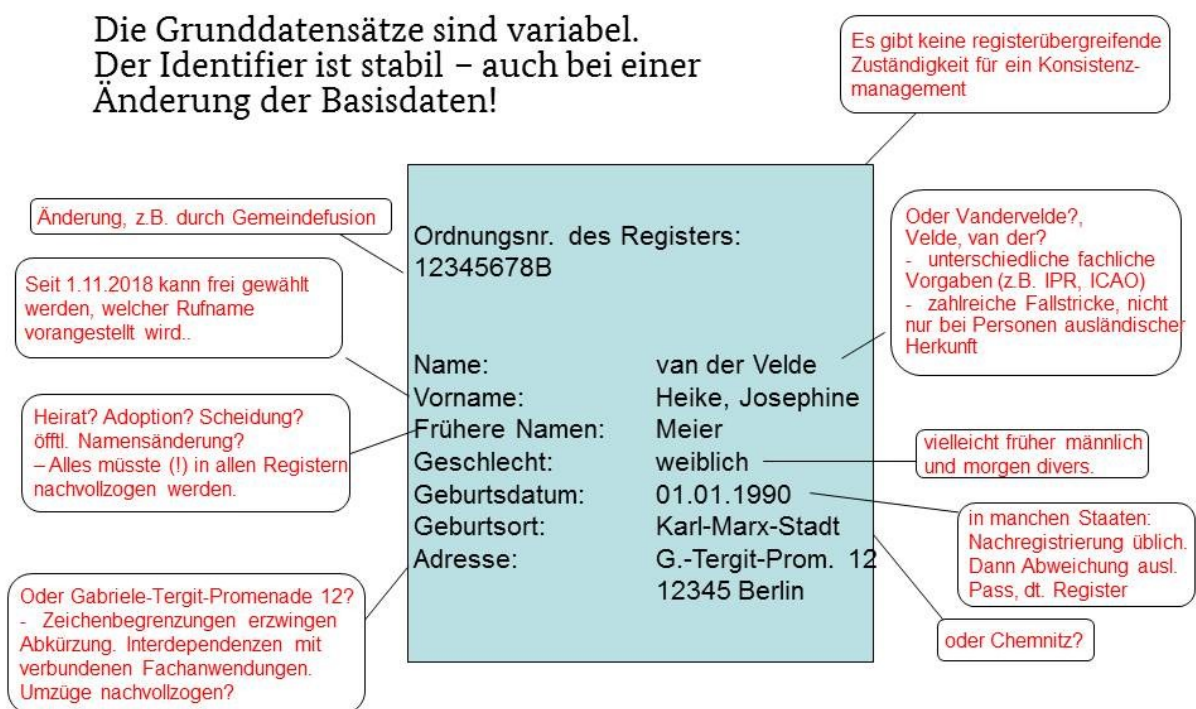
Mit dem registerübergreifenden Identitätsmanagement soll gewährleistet werden, dass sowohl die wahre Identität (Fragestellung: Führt die Person tatsächlich den Namen X und ist am Datum Y geboren?), als auch die Personalienidentität (Fragestellung: Beziehen sich zwei Datensätze auf dieselbe natürliche Person?) übereinstimmen und die aktuellen Basisdaten zur richtigen Person übermittelt werden können.

Als Basisdaten werden hier diejenigen personenbezogenen Daten bezeichnet, die ausschließlich zur korrekten Identifizierung einer Person dienen, insbesondere Vorname, Nachname, Geburtsdatum, Geburtsort, aktuelle Meldeadresse, Staatsangehörigkeit(en).

Oftmals wird von den „unveränderlichen Grunddaten einer Person“ gesprochen. Bei einer näheren Betrachtung der heutigen Lebenswirklichkeit stellen sich diese als überaus variabel dar. Bei Betrachtung der Graphik 2 wird dieses Problem anhand eines Beispieldatensatzes deutlich. Prinzipiell können sich alle Basisdaten ändern!

4.2 Verbesserungen durch einen numerischen Identifier

Im Gegensatz zu den veränderlichen Grunddatensätzen wie in Graphik 2 bleibt ein numerischer Identifier stabil - auch bei einer Änderung einzelner oder aller Basisdaten. Es gibt somit eine eindeutige Identifizierungsmöglichkeit, die über den Zeitverlauf erhalten bleibt.



Graphik 2: „Welche sind die unveränderlichen Grunddaten einer Person?“

Heute werden personenbezogene Basisdaten in einer Vielzahl dezentraler Register gespeichert – sowohl in der Innenverwaltung als auch den Bereichen Arbeit, Soziales, Justiz etc. Die Aktualität und Validität kann dabei sehr unterschiedlich sein und ist z.B. abhängig davon, wann der letzte Verwaltungskontakt stattgefunden hat.

Zudem kann es aus fachlichen Gründen Abweichungen in der Darstellung der Daten geben, da z.B. Adressdaten für den Pass und Personalausweis und im Bereich des Meldewesens

unterschiedlich gespeichert werden. Werden die Basisdaten dann zum Abgleich (anstatt eines numerischen Identifiers) für die behördeninterne Kommunikation benötigt, so müssen relativ große Datenkränze zu einer Person gespeichert und übermittelt werden, um diese Person möglichst eindeutig zu bestimmen. Dennoch gelingt dies, insbesondere in der digitalen Kommunikation, häufig nicht. Auf technischer Ebene führt dies typischerweise zu zwei Fehlersituationen:

- Es wird fälschlicherweise angenommen, dass zu einer Person noch keine Angaben im Register vorhanden sind (kein Treffer); oder
- Ein automatisierter Prozess muss unterbrochen werden, weil Angaben zu mehreren Personen mit passenden Basisdaten gefunden wurden (mehr als ein Treffer).

Diese technischen Fehler können zu unterschiedlichsten fachlichen Fehlern führen, die von der Verweigerung staatlicher Leistungen trotz berechtigten Anspruchs über Leistungsmissbrauch bis zur Vortäuschung falscher Identitäten reichen.

Durch seine Variabilität ist der Grunddatensatz für die digitale Kommunikation zwischen Registern ein schlecht geeigneter Identifier. Sowohl hinsichtlich der Fehleranfälligkeit bei Übermittlungen, einer Pseudonymisierung für statistische Zwecke als auch der Datensparsamkeit bietet ein numerischer Identifier eindeutige Vorteile.

Die eindeutige Identifikation einer Person war und ist ein unverzichtbarer Grundpfeiler staatlichen Handelns. In der zunehmend digitalisierten Welt muss Eindeutigkeit sichergestellt werden, da es andernfalls zu Medienbrüchen (Prozessabbruch oder händisch auszuwertenden Trefferlisten) kommt.

Es muss der jeweils zutreffende Basisdatensatz einer Person korrekt referenziert werden können. Eine einmal erreichte Konsistenz („Diese 2 Datensätze betreffen dieselbe Person, obwohl die Angaben aus fachlichen Gründen ggf. nicht völlig identisch sind“) muss für zukünftige Sachverhalte erhalten bleiben.

Ein gleichbleibender numerischer Identifier kann diese Aufgaben zuverlässiger und datensparsamer erfüllen als der variable Grunddatensatz der Person. Der Identifier soll zumindest für die behördeninterne Kommunikation diese Eindeutigkeit sicherstellen und ermöglichen, dass bei einer Änderung in den Basisdaten einer Person durch die jeweils sachlich zuständige Behörde diese Änderung auch anderen Behörden zur Verfügung gestellt wird.

Neben den Aufgaben der Verbesserung des Identitätsmanagements (es werden die Daten zur richtigen Person übermittelt) und des Konsistenzmanagements (die Basisdaten einer Person sind in den Registern aktuell und identisch) leistet der Identifier auch einen Beitrag

zur Stärkung der Interoperabilität von Registern, da über den gemeinsamen Identifier die Basisdaten einer Person verlässlich zugeordnet werden können.

Mit einem Identifier wäre es prinzipiell möglich, die Basisdaten einer Person aus den Fachregistern „auszulagern“ oder im Sinne der Datensparsamkeit zu reduzieren. Die Register könnten sich damit zukünftig auf das Führen ihrer jeweiligen Fachdaten, also der Daten, die über die personenbezogenen Basisdaten hinausgehen, konzentrieren.

Zudem leistet der Identifier einen wichtigen Beitrag zur Erreichung weiterer Ziele, z.B. einem registerbasierten Zensus oder der Erstellung amtlicher Statistiken aus vorhandenen Verwaltungsdaten, so dass eingriffsintensivere Maßnahmen vermieden werden können.

In einer - nicht vollumfänglichen - Aufzählung lassen sich die wichtigsten Verbesserungen eines Identifiers wie folgt zusammenfassen:

- ✓ Eineindeutige Zuordnung
- ✓ Keine Verwechslungen
- ✓ Keine Trefferlisten mit Daten Unbeteiligter
- ✓ Kein Abbruch digitalisierter E-Government-Prozesse, weil die korrekte Person nicht eindeutig referenziert werden konnte
- ✓ Vereinfachung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen
- ✓ Datensparsamkeit
- ✓ Konsistenzmanagement umsetzbar
- ✓ Interoperabilität der Register wird erleichtert
- ✓ Konzentration der Registerbehörde auf die Fachdaten
- ✓ Dezentrale Fachregister werden unterstützt
- ✓ Entlastung der Bürger von Nachweispflichten
- ✓ Leistungsgerechtigkeit
- ✓ Transparenz
- ✓ Wichtiger Baustein für Registerzensus
- ✓ Datenschutzfreundliche Pseudonymisierung möglich
- ✓ Bessere Nutzbarkeit vorhandener Verwaltungsdaten für amtliche Statistiken
- ✓ Abweichenden Namens- oder Adressschreibweisen aufgrund unterschiedlicher fachlicher Erfordernisse kann Rechnung getragen werden

Für die Einführung eines Identifiers sind Lösungen denkbar, die in der Umsetzung relativ einfach (z.B. Nutzung bzw. Erweiterung eines vorhandenen Identifiers) bis sehr komplex sind

(z.B. Rollout neuer Nummern über die Gesamtbevölkerung nebst kommunikativer Begleitung, ggf. ein verteiltes System mit Ver- und Entschlüsselung bei jedem Verwaltungskontakt). Bei der Einrichtung eines Identifiers verlangen die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen - insbesondere das Volkszählungsurteil des BVerfG - besondere Aufmerksamkeit. Der bekannteste der bereits bestehenden Identifier in Deutschland ist die steuerliche Identifikationsnummer (Steuer-ID) nach § 139b der Abgabenordnung (AO).

4.3. Einrichtung eines Identitätsregisters

Ein Identitätsregister wird benötigt, um eine registerübergreifend einheitliche Verantwortung für die Aktualität, Qualität und Konsistenz des Basisdatensatzes einer Person zu etablieren und einen eindeutigen Identifier zu vergeben. Dies ist eine Aufgabe der Innenverwaltung, da alle der oben angeführten Basisdaten zur Identifizierung originär in der Innenverwaltung erhoben werden, z.B. in den Standesämtern, den Meldebehörden, den Ausländerbehörden.

Ein Identitätsregister, in dem die Basisdaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gepflegt werden, kann grundsätzlich durch den Ausbau bestehender Infrastrukturen oder durch den Aufbau einer neuen Datenbank errichtet werden. Es bestehen bereits heute Infrastrukturen, die für einen Ausbau in Betracht kommen: Zum einen die Steuer-ID-Datenbank des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) aus dem Finanzbereich und zum anderen die 15 Landesmelderegister der Innenverwaltung (NRW benötigt kein Landesregister, weil es die derzeitigen Anforderungen zum Datenabruf über das sog. Meldeportal - mit dem alle Melderegister verknüpft sind – erfüllt).

Die Steuer-ID-Datenbank des BZSt enthält keine Finanz- / Steuerdaten, sondern Daten, die der eindeutigen Identifikation einer Person dienen. In der Datenbank werden durch Datenübermittlungen der Meldebehörden alle meldepflichtigen Personen erfasst. Daten nicht meldepflichtiger, aber dennoch steuerpflichtiger Personen, werden teils von den Finanzämtern, teils durch das BZSt selbst erfasst. Unstimmigkeiten bei Datensätzen werden vom BZSt im Zusammenwirken mit den beteiligten Stellen (Finanzämter oder Meldebehörden) abgeklärt. Die Steuer-ID-Datenbank des BZSt spielt damit schon heute im Zusammenwirken mit den Meldebehörden eine wichtige Rolle bei der Qualitätssicherung der Daten in den Registern der Innenverwaltung.

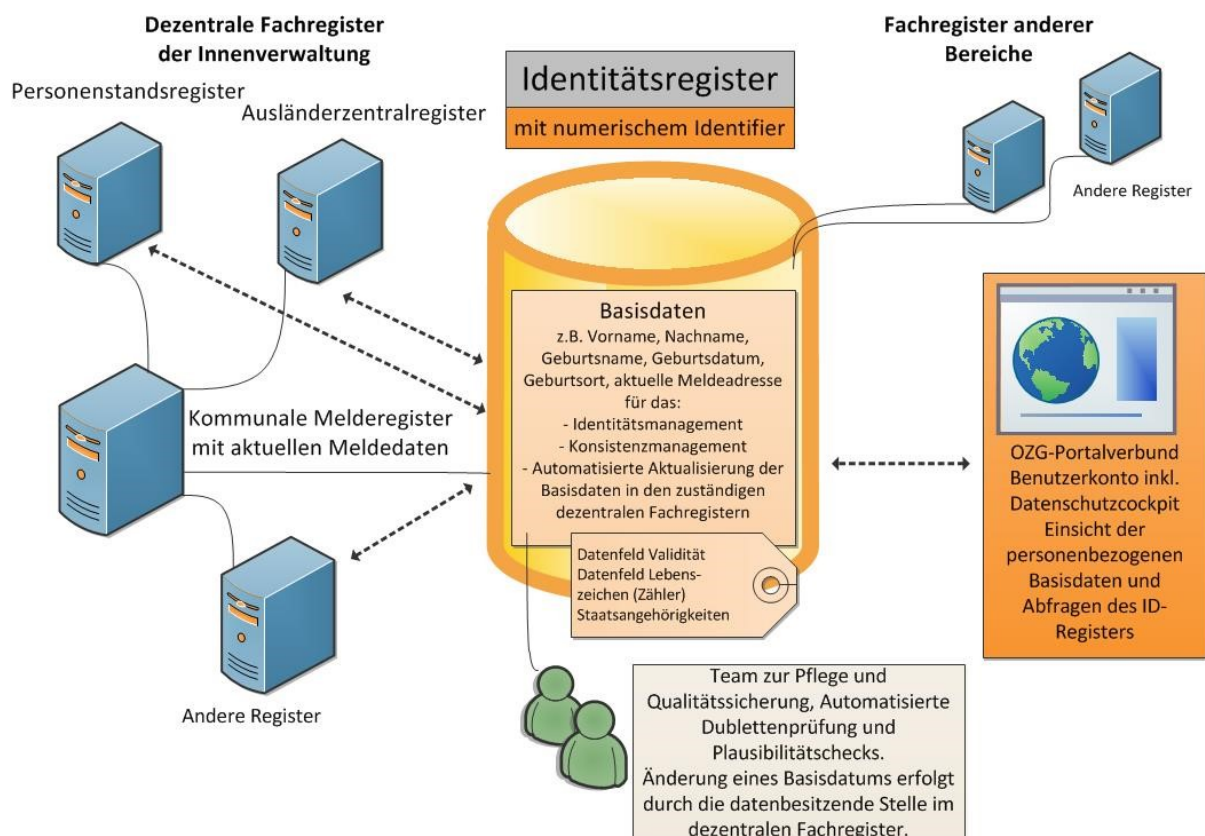
Datenkranz, Personenkreis und Aufgaben der Steuer-ID-Datenbank des BZSt weisen bereits jetzt einen hohen Deckungsgrad zu den Anforderungen der IMK auf. Hervorzuheben ist vor allem die große Expertise des BZSt im Bereich der Qualitätssicherung von Identitätsdaten und bei der Vergabe eindeutiger Identifikatoren. Die wahre Identität von Personen wird allerdings durch die Steuer-ID-Datenbank bisher nicht hinterfragt.

Die Steuer-ID ist bereits vielen Behörden bekannt, da sie sie für die Kommunikation mit den Finanzbehörden zu verwenden haben. Die Verwendung der Steuer-ID ist bisher jedoch auf den steuerlichen Bereich beschränkt.

Die Stärke der 15 Landesmelderegister und der Portallösung in Nordrhein-Westfalen liegt in ihrer Funktion als Abrufregister. Für eine bundesweit übergreifende Qualitätssicherung und die Vergabe eindeutiger Identifier wären sie derzeit eher nicht prädestiniert.

Die Stärken beider Strukturen sind komplementär: Für die Vergabe eines Identifiers und eine übergreifende Qualitätssicherung der Identitätsdaten ist vorrangig die Option einer Ausbaumöglichkeit des Registers beim BZSt zu prüfen. Für erforderliche Datenübermittlungen in oder aus anderen Registern könnte weiterhin das Meldewesen seine Stärke als „informatives Rückgrat der Verwaltung“ ausspielen.

Auch wenn die dargestellten Aufgaben der Innenverwaltung zugeordnet werden, wirkt sich das Identitätsregister auf die Fachregister anderer Bereiche aus, da es als Teil der Registermodernisierung eine Komponente von bereichsübergreifender Bedeutung ist und personenbezogene Basisdaten z.B. auch in der Arbeits- und Sozialverwaltung verwendet werden, siehe auch Graphik 3.



Graphik 3: Mögliches Modell eines Identitätsregisters mit Identifier für das registerübergreifende Identitätsmanagement. Durchgezogene Linien stehen für bestehenden Datenaustausch (am Beispiel der Steuer-ID-Datenbank des BZSt), gestrichelte Linien für eine denkbare zukünftige Datenaustauschbeziehung.

5. Datenschutz und Transparenz

Die erforderliche Gestaltung und Änderung der Registerlandschaft erfordert zunächst eine verfassungsrechtliche Bewertung insbesondere in Bezug auf die Frage, ob ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Bürger zu rechtfertigen ist. Leitend für die Konzeption und Umsetzung sind dabei insbesondere Rechtmäßigkeit, Zweckbindung, Datensparsamkeit und Datensicherheit als Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 65, 1 ff) ist im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht insbesondere darauf zu achten, dass eine Zusammenführung aller mit dem Kennzeichen verbundenen Daten und damit die Herstellung von Persönlichkeitsprofilen („Gesamtbild der Persönlichkeit“) durch organisatorische, technische und rechtliche Maßnahmen wirksam verhindert wird. Ferner ist begründet darzulegen, dass unter Berücksichtigung der verfolgten Ziele der Grundrechtseingriff im Ergebnis verhältnismäßig ist, wobei u.a. die in dem Urteil des BFH vom 18.01.2012 (II R 49/10) zur Steuer-ID genannten Kriterien heranzuziehen sind. Hiernach ist die Eingriffstiefe umso geringer, je weniger der Identifier selbst Persönlichkeitsrelevanz aufweist, Datenerhebungen weder heimlich noch unter gesteigerten Mitwirkungspflichten erfolgen oder besondere Vertraulichkeitserwartungen verletzt werden.

Bei einer verfassungsgemäßen Konzeption für die Umsetzung des Identitätsmanagements ist die Gewährleistung des Datenschutzes durch die Einhaltung der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen, um den mit der Datenverarbeitung einhergehenden Risiken zu begegnen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen finden sich dazu in der DSGVO und ggf. ergänzenden Regelungen. Diese lässt in Artikel 87 Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung ausdrücklich zu. Die zur Risikobegegnung erforderlichen Abhilfemaßnahmen sollten dabei bereits bei der Konzeption – ebenso wie bei der Erstellung der erforderlichen Rechtsgrundlagen – durch geeignete Weichenstellungen und Voreinstellungen gemäß den Vorgaben des Art. 25 DSGVO („Privacy by Design“) berücksichtigt werden, so dass technische und organisatorische Maßnahmen bereits in die Grundkonzeption einfließen, um die datenschutzrechtlichen Anforderungen wirksam umzusetzen.

Der IMK-Beschluss beinhaltet auch die Anforderung, dass die betroffenen Personen im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts jederzeit auf einfache Weise feststellen können, welche Behörde zu welchem Zweck auf welche ihrer Daten zugegriffen hat. Diese

Transparenz kann im Sinne des Volkszählungsurteils des BVerfG zugleich freiheitsschützende Wirkung entfalten, indem die tatsächlichen Möglichkeiten der betroffenen Person, die Richtigkeit und Verwendung ihrer Daten zu kontrollieren, entscheidend verbessert wird. Auch hierfür schafft das registerübergreifende Identitätsmanagement die infrastrukturellen Voraussetzungen. Der mögliche Aufbau eines „Datenschutzcockpits“, einer Komponente, die Bürgern eine nutzerfreundliche Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte bietet, wäre im Verantwortungsbereich des IT-Planungsrates, etwa im Zusammenhang mit dem Nutzerkonto im Portalverbund mit dem OZG, zu realisieren. Aus Sicht des IMK-Projekts Registerübergreifendes Identitätsmanagement ist die Realisierung eines „Datenschutzcockpits“ mit hoher Priorität für die Akzeptanz des registerübergreifenden Identitätsmanagements aus den vorgenannten Gründen wichtig.

6. Aktueller Stand

Gegenwärtig werden in der Arbeitsstruktur und in Gesprächen des BMI mit BMF und BZSt die fachlichen Anforderungen der Innenverwaltung anhand der Steuer-ID und der ID-Nr.-Datenbank des BZSt abgeglichen, um im Ergebnis zu einer Bewertung der Lösungsvarianten zu kommen (s. auch Anhang).

Identitätsmanagement	Nutzung der Steuer-ID-Datenbank mit Steuer-ID beim BZSt	Aufbau neues Identitätsregister in der Innenverwaltung“	Lösungsvariante über die (15) zentralen Landesmeldeeregister
Basisregister, in dem die Basisdaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gespeichert werden	bereits weitestgehend umgesetzt	umsetzbar	umsetzbar
Eindeutige Zuordnung mithilfe eines Identifiers	bereits umgesetzt	umsetzbar	umsetzbar?
Sicherstellung hoher Qualität und Aktualität der Basisdaten (z.B. durch Prüfung auf Dubletten und Inkonsistenzen, Über- und Unterfassungen)	bereits umgesetzt	umsetzbar	unklar - gegenwärtig als Auskunftsregister nur Spiegelregister bzw. eher nicht lösbar beim Portal in NRW
Konsistenzmanagement (d.h. QS-geprüfte Basisdaten werden automatisiert in die dezentralen Fachregister überführt)	zumindest im Verbund mit Meldebehörden teilweise umgesetzt	umsetzbar	umsetzbar?
Fachliche Anforderung Validitätswert der personenbezogenen Basisdaten (z.B. Angaben zur Validität von Stufe 1-3)	umsetzbar?	umsetzbar	umsetzbar?

Übernahme einer neuen gesetzlichen Aufgabe „Identitätsfeststellung“ und Führung eines Identitätsregisters als eigenständige Aufgabe	umsetzbar?	umsetzbar	unklar - gegenwärtig als Auskunftsregister nur Spiegelregister bzw. Portal in NRW?
Transparenz für die Bürger sicherstellen in Verbindung mit einem OZG-Datenschutzcockpit im Benutzer- / Servicekonto	umsetzbar?	umsetzbar	umsetzbar?

Tabelle 1: Lösungsvarianten für ein Identitätsmanagement mit Identifier und Basisdatenregister

Für den stabilen Aufbau der Infrastruktur wurden im BZSt ca. 4 - 6 Jahre inklusive der Qualitätssicherungsprozesse benötigt. Bei einer Entscheidung für ein neues Identitätsregister, das etablierte Strukturen im Finanzbereich nicht berücksichtigen würde, wäre Kritik wegen der Einrichtung von „Parallelstrukturen“ sowie des hohen finanziellen Aufwands und des für den Neuaufbau nötigen Zeitbedarfs zu erwarten. Der Aufbau einer zusätzlichen neuen Datenbank mit Identitätsdaten ist leichter zu vermitteln, wenn andere Realisierungsvarianten aus nachvollziehbaren Gründen ausscheiden.

7. Rechtlicher Anpassungsbedarf

Nach ersten Überlegungen könnten die erforderlichen rechtlichen Regelungen in Form eines Mantelgesetzes mit folgenden Inhalten getroffen werden:

- Artikel 1: Errichtung eines Basisregisters zur Identität natürlicher Personen (ID-Register),
- Artikel 2 bis X: Anpassung der Fachgesetze. Diese wären akzessorische Änderungen zu Artikel 1 und können ggf. die Ergebnisse des Koordinierungsprojekts des ITPIR, sofern sie zeitlich und inhaltlich passen, beinhalten.

Artikel 1: ID-Register-Errichtungsgesetz (neues Stammgesetz)

- Registerbehörde bestimmen
- Aufgabe des Registers definieren: Verfahrensübergreifend Identitätsmanagement betreiben. Dies bedeutet:
 - Grunddaten zur Person aktuell und qualitativ hochwertig bereithalten
 - Qualitätssicherungsprozess sicherstellen (inkl. Lebenszeichenansatz)
 - Kennzeichnung der Validität der Grunddaten
 - Änderungen der Grunddaten den Stellen mitteilen, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen
 - Identifier vergeben/verwalten
 - Auskunft zu Grunddaten und Identifier erteilen
 - Ggf. Unterstützung des Portalverbunds / der OZG-Umsetzung, Regelungen zur Transparenz
- Datenkranz des Registers regeln

- Rechte und Pflichten anderer Stellen gegenüber dem Register, z.B.
 - Datenübermittlungen-/Abrufe: Welche Stellen dürfen zu welchen Zwecken welche Daten übermittelt bekommen bzw. abrufen?
 - Verpflichtung, Unrichtigkeiten oder Änderungen dem Register mitzuteilen
- Identifier regeln:
 - Vergabe
 - Nähere Regelungen zur Ausgestaltung (nicht sprechend, technische Vorgaben zur Generierung)
 - Wem ist der Identifier (mit/ohne Ersuchen) mitzuteilen?
 - Verwendungsbeschränkungen
- Rechte der betroffenen Person, soweit DSGVO keine abschließende Regelung trifft
- Ggf. Vorgaben treffen, die eine unzulässige Profilbildung ausschließen
- Vorschriften über Protokollierung und Löschung
- Bußgeld- und Strafvorschriften
- Ggf. akzessorische Regelungen der Registerführung (z.B. zur Verfügbarkeit o.ä.)

Artikel 2 - X:

- Falls BZSt/Steuer-ID-Datenbank: Änderung der Vorschriften, die Aufgaben des BZSt und Führung der Steuer-ID-Datenbank betreffen
- Änderung der Registergesetze und Verordnungen (BMG, PStG, AZRG, PStV etc.)
 - Neues Datum: Identifier
 - Neues Datum: Marker Validität
 - Datenübermittlungsregelungen an das ID-Register
 - Pflichten der registerführenden Stellen gegenüber dem ID-Register, z.B. Mitteilungs- und Mitwirkungspflichten zwecks Qualitätssicherung
- [ggf. sonstige Inhalte, die sich aus dem Koordinierungsprojekt des IT-PIR ergeben.]

Die Ausgestaltung des angesprochenen Datenschutzcockpits ist in den Expertengruppen 1 und 2 bisher nur in Ansätzen besprochen worden. Das Zusammenspiel zwischen dem zukünftigen Identitätsregister und den sog. Benutzer- bzw. Servicekonten der OZG-Welt wurde mit aktuellem Stand noch nicht ausreichend erörtert, um den gesetzlichen Anpassungsbedarf für das OZG einschätzen zu können.

8. Ausblick

Aus der bisherigen Arbeit der Expertengruppe Registerarchitektur und der BLAG Registerübergreifendes Identitätsmanagement zeichnet sich ab, dass die Steuer-ID als zukünftiger Identifier und die Steuer-ID-Datenbank des BZSt für ein deutlich verbessertes Identitätsmanagement in der Innenverwaltung - und implizit darüber hinaus für weitere Register, die sich

wesentlich auf personenbezogene Daten stützen, als geeignet erscheinen. Alternativ wäre, da es um das Identitätsmanagement im Bereich der Register der Innenverwaltung geht, der Aufbau eines eigenen Identitätsregisters in der Innenverwaltung vorstellbar. Auch Lösungen, die eine Aufgabenteilung vorsehen, wie z.B. die Führung des Identitätsregisters beim BZSt im Rahmen einer Organleihe, sind denkbar.

Es wird angestrebt, die fachlichen Themen und die Gestaltung der Prozesse und der Verantwortung für die neuen Verwaltungsaufgaben bis zum 1. Quartal 2020 so weit voranzubringen, dass eine Entscheidung darüber getroffen werden kann, ob das registerübergreifende Identitätsmanagement mithilfe der Steuer-ID als zukünftigem Identifier und der Steuer-ID-Datenbank des BZSt mit dem dargestellten fachlichen Mehrwert realisiert oder eine neue Datenbank aufgebaut werden soll. Sofern die zugehörige gesetzliche Grundlage der Bundesregierung noch in der laufenden Wahlperiode des Bundestages geschaffen werden soll, müsste die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung spätestens nach der nächsten Frühjahrssitzung des AK I beginnen.

Anhang: Aktueller Stand der Ergebnisse

1. Ergebnisse aus der fachlichen Expertengruppe Registerarchitektur

Die Expertengruppe 1 „Registerarchitektur“ hat ihre konstituierende Sitzung am 11. Juli und eine zweite Sitzung am 6. und 7. August abgehalten. Die wichtigsten Ergebnisse der ersten Sitzungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Mit der Steuer-ID als Identifier und der ID-Nr.-Datenbank des BZSt kann eine langfristig aufgebaute bestehende Infrastruktur genutzt werden.
- Neben den Registern der Innen- und Finanzverwaltung soll es möglich sein, alle öffentlichen Register anzubinden.
- Mit der Steuer-ID als Identifier sollte mindestens die Behördenkommunikation untereinander ermöglicht werden.
- Der Datenkranz sollte im Wesentlichen dem des § 139 b Abs. 3 der AO entsprechen und ggf. um einzelne Datenfelder angereichert werden, z.B.:
 - ✓ einem Wert für die Validität der vorhandenen personenbezogenen Basisdaten
 - ✓ einem Wert, um die Aktualität der personenbezogenen Daten anzuzeigen,
 - ✓ ggf. die Staatsangehörigkeit(en),Zudem sollte der Datenkranz noch auf evtl. Abweichungen bei den Grunddaten nach §14 AZRG überprüft werden.
- Die gut eingespielten Kommunikationsprozesse, z.B. der Austausch zwischen den Meldebehörden und dem BZSt (bzw. der Behörde, die das zukünftige Identitätsregister führt), und die im BZSt etablierten Qualitätssicherungsprozesse sollen erhalten bleiben.
- Es soll keine „Poststelle“ aufgebaut werden, d.h. der heutige Austausch zwischen den Behörden soll nicht über die Steuer-ID-Datenbank des BZSt, sondern weiterhin direkt zwischen den betroffenen Behörden erfolgen.
- Es soll kein Spiegelregister der Steuer-ID-Datenbank des BZSt aufgebaut werden. Das ID-Register wäre in rechtlicher Hinsicht ein gegenüber der Steuer-ID-Datenbank nach §139b AO eigenständiges Register, in technischer Hinsicht aber lediglich eine andere Ansicht eines einheitlichen Datenbestandes.
- Änderungen eines personenbezogenen Basisdatums erfolgen nur durch die jeweils originär zuständige Behörde und werden von dort in das ID-Register eingespeist.

2. Ergebnisse aus der verfassungs- und datenschutzrechtlichen Betrachtung eines Identifiers

Mit den ersten Ergebnissen der Expertengruppe 1 beschäftigte sich in ihrer konstituierenden Sitzung am 18. Juli die Expertengruppe 2, um u.a. verfassungs- und datenschutzrechtliche

Fragen zur Steuer-ID als Identifier zu erörtern. An der Sitzung nahmen u.a. Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), des BfDI sowie zwei Ländervertreter der Datenschutzkonferenz teil. Als Ergebnisse wurden in dieser Sitzung u.a. gemeinsam festgehalten:

- Eine verfassungswidrige Bildung eines umfassenden Persönlichkeitsprofils durch das geplante Identitätsregister mit Identifier muss ausgeschlossen werden (vgl. Volkszählungsurteil, BVerfG, Urteil v. 15.12.1983, BVerfGE 65, 1ff.)
- Es darf keine verfassungswidrige Zusammenführung von Datenbeständen über die Steuer-ID bzw. den zukünftigen Identifier geben. Ein möglicher Verstoß muss strafbewehrt sein.
- Es sind geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen zur Missbrauchsprävention und -aufdeckung erforderlich.
- Ein Umfang von personenbezogenen Basisdaten, der über den heutigen Umfang des §139b Abs. 3 der AO für die Steuer-ID-Datenbank des BZSt hinausgeht, wird kritisch gesehen.
- Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist es erforderlich, die in den einschlägigen Urteilen des BVerfG (u.a. BVerfGE 65, 1 ff. („Volkszählungsurteil“) und BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15) und des BFH aufgestellten Kriterien überzeugend auszufüllen. Wichtige Gesichtspunkte könnten sein:
 - Vermeidung einer Profilbildung bei der Zusammenführung von mit dem Kennzeichen verbundenen Daten
 - Reduzierung einer Vielzahl von ungeklärten Identitäten
 - Die Funktionsfähigkeit der Innenverwaltung auch unter dem Aspekt der digitalen Verwaltung zu gewährleisten.
- Um dies zu unterlegen, sollten konkrete Nutzungsszenarien aus fachlicher Sicht erstellt werden. Die heutigen Schwierigkeiten in der Innenverwaltung (die Problemgröße), ebenso wie die Chancen und Risiken für den Bürger sollen möglichst mithilfe von aussagekräftigen Statistiken dargestellt werden.
- Ferner sollten mögliche Alternativen wie z.B. bereichsspezifische Kennziffern geprüft werden.
- Als verfassungs- und datenschutzrechtlich positiv zu bewertender Aspekt eines Identitätsmanagements mit Identifier wird die Möglichkeit der Erhöhung der Transparenz für die Bürger hinsichtlich der zu ihrer Person gespeicherten und übermittelten Daten betrachtet („Datenschutzcockpit“).

3. Offene Punkte

In den beiden ersten Sitzungen der Expertengruppe 1 und der konstituierenden Sitzung der Expertengruppe 2 sind u.a. folgende offene Punkte angesprochen worden, die in den nächsten Sitzungen weiter erörtert und daher an dieser Stelle nur skizziert werden können.

- Ggf. über §139b Abs. 3 AO hinaus erforderliche Datenfelder
- Weitere Klärung, wie neben der Möglichkeit, die personenbezogenen Basisdaten bzw. die Steuer-ID aus dem Register abzurufen, die zuständige Meldebehörde aus dem Register abgefragt werden kann, um damit die örtliche Zuständigkeit vieler Behörden für eine Person zu bestimmen.
- Weitere Ausfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs.
- Zusammenspiel des ID-Registers mit der „OZG-Welt“ und europäischen Anforderungen:
 - Die Möglichkeit personenbezogene Daten mithilfe eines registerübergreifenden Identifiers eindeutig referenzieren zu können, eröffnet Möglichkeiten, digitale Verwaltungsleistungen ohne die bisher stets bestehende Gefahr von Personenverwechslungen (und deshalb notwendigen Medienbrüchen oder Prozessabbrüchen) zu erbringen.
 - Das „European Interoperability Framework (EIF)“ („Europäischer Interoperabilitätsrahmen – Umsetzungsstrategie vom 23.3.2017“) empfiehlt Maßnahmen, die der Fragmentierung von Diensten und Daten entgegenwirken und dazu beizutragen sollen, dass der digitale Binnenmarkt der EU reibungslos funktioniert. Ebenfalls beabsichtigt die EU-KOM zur Digitalisierung des EU-Binnenmarktes ein einheitliches digitales Zugangstor („Single Digital Gateway“) einzurichten, welches moderne Basisregister in Mitgliedsstaaten voraussetzt. Dazu sind diverse Standardisierungsanstrengungen erforderlich. Inwieweit hieraus konkrete Anforderungen an das zukünftige Identitätsregister mit Identifier bestehen, das eindeutige und aktuelle personenbezogenen Basisdaten zur Verfügung stellen würde, ist noch zu klären.

Ferner sollen in der Expertengruppe 3, die voraussichtlich am 3./4. September ihre Arbeit aufnehmen wird, u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Schlüsselwerte sollen für die Kennzeichnung der Validität der Daten verwendet werden und welche Behörden sollen diese jeweils vergeben?
- Welche Qualitätssicherungsprozesse müssen angepasst / ergänzt werden?