

Berlin, den 11. Februar 2019

**Vorschlag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat  
zur Verbesserung des Identitätsmanagements  
als Teil der Registermodernisierung**

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs haben den Bund auf ihrer Jahreskonferenz vom 24. bis 26.10.18 gebeten, die Registermodernisierung unter Beteiligung der Länder umgehend zu starten und anschließend der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs über den Stand zu berichten. Dieser Prozess ist initiiert.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.18 in Magdeburg zu TOP 14 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.“ Die IMK hat bis zur Frühjahrssitzung 2019 um einen Vorschlag für die Verbesserung des Identitätsmanagements gebeten, der die Ausführungen zu TOP 5 "Digitalisierung der Verwaltung" der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 24. bis 26.10.18 berücksichtigt.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode im Bund wurde vereinbart (Zeile 2001 ff): „Damit ermöglichen wir Behörden, Daten über gemeinsame Register und eindeutige, registerübergreifende Identifikationen zu verknüpfen („once only“-Prinzip). Wir werden die öffentlichen Register modernisieren und dafür die Vorschläge des Normenkontrollrates prüfen.“

Moderne Register sind nach dem Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats *„Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“* vom Oktober 2017 das Fundament besserer Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen. Moderne Register sind essenziell für effiziente, bürger-

und unternehmensfreundliche digitale Angebote. Die Registerlandschaft der Innenverwaltung erfüllt die nötigen Anforderungen derzeit nicht. Es besteht Modernisierungsbedarf.

- Die immer stärkere Digitalisierung der Gesellschaft betrifft auch die Innenverwaltung. Unsere IT Verfahren und Register sind sowohl für die innere Sicherheit, als auch das ordnungsgemäße Handeln der gesamten öffentlichen Verwaltung und für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen unverzichtbar.
- Durch die gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zur Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen einerseits und das Ziel der Nutzerfreundlichkeit andererseits ist die Herausforderung entstanden, mit einer angemessenen Informationsarchitektur und modernen Registern datensparsame und nutzerfreundliche Services zu bieten.
- Verlässliche Angaben zur Identität von Personen sind das Fundament aller Verwaltungsleistungen. Auch angesichts einer Vielzahl von Schutzsuchenden und Migranten brauchen wir neue, leistungsfähige Mechanismen für ein verfahrensübergreifendes Identitätsmanagement in einer vernetzten Welt.
- Zur Digitalisierung des EU Binnenmarktes wird die europäische Kommission ein einheitliches digitales Zugangstor einrichten, welches moderne Basisregister in Mitgliedsstaaten voraussetzt.

Die öffentliche Verwaltung braucht für alle Behörden eine verlässliche Datengrundlage in aufeinander abgestimmten Basisregistern, in denen die Daten stimmen und übereinstimmen. Dafür müssen Schwerpunkte neu gesetzt werden. Die Stärkung der Interoperabilität muss im Vordergrund stehen. Neue, verfahrensübergreifende Mechanismen zur sicheren Identifikation von Personen, welche die gesellschaftlichen Veränderungen der zunehmenden grenzüberschreitenden Mobilität und Migration angemessen berücksichtigen, sind erforderlich.

Da ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität wesentlicher Bestandteil einer Registermodernisierung sind, beschließen wir auf Vorschlag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat unter Beteili-

gung des IT-Planungsrates und der Vorsitzenden des AK I und des AK II die nachfolgenden Eckpunkte:

### **1. Ein registerübergreifendes Identitätsmanagement einführen**

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, der die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen nach Artikel 87 der Datenschutz-Grundverordnung wahrt. Der hierfür verwendete Identifier muss so verlässlich und robust sein, dass medienbruchfreie Prozessketten auch in komplexen Situationen stets auf der Grundlage eindeutiger Personenidentitäten operieren. Die bisherige redundante und z.T. widersprüchliche Speicherung der Daten in anderen Registern entfällt perspektivisch, weil an Stelle eigener Datenhaltung auf die Daten des Identitätsmanagements zurückgegriffen werden kann. Damit wird auch dem Grundsatz der Datensparsamkeit Rechnung getragen. Dafür wird ein datenschutzkonformer Mechanismus geschaffen, der die Zuordnung der Grunddaten zu den zugehörigen Datensätzen in Fachverfahren und -registern sicherstellt.

### **2. Datensilos auflösen, „once-only-Prinzip auch für Behörden untereinander verwirklichen“ und registerbasierten Zensus ermöglichen**

Derzeit sind Register meistens so organisiert, dass sie alle für den jeweiligen Fachbereich erforderlichen Daten enthalten und der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden eng begrenzt ist. Dies führt zu einer vielfach redundanten und häufig widersprüchlichen und inkonsistenten Datenhaltung. Diese pflegeaufwändigen und damit unwirtschaftlichen Redundanzen sollten schrittweise aufgelöst werden. Jedes Datum sollte möglichst nur in einem Register der origi-

när 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. Das Prinzip der Einmalerfassung und Mehrfachnutzung steigert die Akzeptanz und trägt zu einer signifikanten Verbesserung der Datenqualität bei. Dies verwirklicht auch im Verkehr zwischen Behörden das „once-only-Prinzip“. Dafür müssen die Rechtsgrundlagen, die Organisation und die Technik so weiterentwickelt werden, dass sie Durchlässigkeit und Datenweitergabe nicht nur erlauben, sondern fördern (Interoperabilität by Design). Die Empfehlungen zur Umsetzung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF 2017) sollen geprüft werden.

Ein guter Ausgangspunkt für die nötige Weiterentwicklung in rechtlicher Hinsicht sind bestehende Regelungen, wonach die Daten eines Registers einer anderen öffentlichen Stelle insoweit zugänglich sind, als diese für die Erledigung einer eigenen Verwaltungsaufgabe erforderlich sind. In technischer Hinsicht ist der Informationsverbund der Innenverwaltung (der Standard XInneres mit den Modulen XMeld, XPersonenstand und XAusländer) weiter zu entwickeln.

Ein Identitätsmanagement für eine vernetzte Registerlandschaft ist ebenfalls erforderlich, um einen registerbasierten Zensus durchzuführen, der ab 2024 EU-weit verpflichtend und jährlich obligatorisch werden kann.

### **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 (insbesondere denjenigen der EU-Datenschutz-Grundverordnung) und den verfassungsrechtlichen Vor-

gaben (insbesondere derjenigen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung) entsprochen werden.

#### **4. Standardisierung auch in der Registerstruktur verwirklichen**

Die Ergänzung von Daten, die aufgrund bundesrechtlicher Regelungen (konzeptionell oder tatsächlich) zentral vorgehalten werden, mit solchen, die aufgrund landesrechtlicher Regelungen in Registern von Ländern oder Kommunen gespeichert sind, soll durch rechtliche und technische Maßnahmen unterstützt werden. Dies erfordert eine durchdachte Architektur sowie einen umfassenden Standardisierungsansatz, der nicht (wie derzeit) nur die Datenübermittlung regelt, sondern auf Registerstrukturen ausgedehnt wird.

#### **5. Transparenz für die betroffenen Personen sicherstellen.**

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. Dies kann z.B. durch Verbindung mit einem Nutzerkonto im Portalverbund nach dem OZG sichergestellt werden.