



POSITIONSPAPIER

Für eine erfolgreiche und nachhaltige Registermodernisierung

Vitako-Position zur Frage moderner Register

Stand: 30. Januar 2019

Für eine erfolgreiche und nachhaltige Registermodernisierung

Zusammenfassung unserer Positionen:

- Die Registermodernisierung kann einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland leisten.
- Registermodernisierung bedeutet, die Verknüpfung der notwendigen Daten zu organisieren und dazu die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für einen Austausch zwischen bestehenden Registern zu schaffen. Ziel ist die Umsetzung des Once Only-Prinzips.
- Kommunale und somit dezentrale Register zeigen seit vielen Jahren, wie der notwendige Datenaustausch rechtskonform, zuverlässig und unter Beachtung höchster Sicherheitsstandards zwischen kommunalen und anderen Behörden funktioniert.
- Wir müssen sofort beginnen, die rechtlichen und weiteren Hindernisse zu beseitigen, und eine nachhaltige Registermodernisierung in Angriff nehmen.

1. Ausgangslage

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) beklagt in seinem Gutachten zur Registermodernisierung 2018 eine stark zersplitterte Registerlandschaft und konstatiert umfassenden Modernisierungsbedarf. Es gebe mehr als 200 Register auf unterschiedlichen föderalen Ebenen, viele davon noch einmal nach örtlicher Zuständigkeit untergliedert und unterschiedlich ausgestaltet. Gleiche oder ähnliche Daten würden mehrfach erhoben und lägen nicht immer in ausreichender Qualität vor, während Abgleiche und Qualitätschecks nicht stattfänden.

Hierzu ist festzuhalten: Die Registerlandschaft in Deutschland ist in der Tat vielfältig. Die meisten Register unterhält allerdings der Bund: Mehr als die Hälfte der deutschen Register (57 Prozent) werden hier betrieben; eine Konsolidierung scheint sinnvoll. Dies betrifft aber gerade nicht die kommunalen Register. Die kommunalen Register machen nur sieben Prozent aus, funktionieren jedoch hervorragend und werden komplett elektronisch geführt, so zum Beispiel das Personenstandsregister seit dem 1. Januar 2014. Die kommunalen Register sind elementar für alle Verwaltungstätigkeiten, sie sind dezentral organisiert und untereinander vernetzt. Alle kommunalen Melderegister können bundesweit im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten elektronisch abgefragt werden.

Register sind Speicher für Daten und fußen immer auf einer rechtlichen Grundlage. Sie werden als eine Art Bestandsverzeichnis geführt oder sorgen für Transparenz. Geburts-, Heirats- oder Sterbe-Urkunden werden zu Dokumentationszwecken in Personenstandsregistern gehalten. In Registern findet keine Datenverarbeitung statt, diese geschieht in den Fachverfahren.

Es ist kein Geheimnis, dass Deutschland im Kontext der Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsleistungen leider nicht mit einem Spitzenplatz im europäischen Vergleich bewertet wird. Ein Grund hierfür ist, dass die Möglichkeiten der Vernetzung der bestehenden Register häufig aufgrund fehlender rechtlicher Voraussetzungen noch immer unzureichend genutzt werden können. Die existierenden Register unterliegen verschiedensten rechtlichen und technischen Einschränkungen, um den Weg zu einer überzeugenden, modernen Verwaltungsleistungserbringung zu ebnen. Ferner sind die Register in ihrer jetzigen Form zum Teil nicht in der Lage, die neuen Fragestellungen und Herausforderungen übergreifenden Verwaltungshandelns oder neuer rechtlicher Anforderungen wie etwa dem registerbasierten Zensus zu bewältigen.

Vitako plädiert daher für eine konzeptionelle Modernisierung der vorhandenen Registerlandschaft unter Beibehaltung der dezentralen Registerführung. Dies muss mit einer gleichzeitigen deutlichen Ausweitung der Möglichkeiten des standardisierten Datenaustauschs zwischen den Registern einhergehen. Dabei lohnt es sich, über den Tellerand zu blicken und sich Inspiration bei erfolgreichen europäischen Partnern wie etwa Österreich oder Estland zu holen. Ziel muss es dabei immer sein, den aktuellen Status einer sicheren, datenschutzkonformen Registerinfrastruktur zu gewährleisten und mit geeigneten Mitteln sukzessive zu verändern. Des Weiteren ist die Registermodernisierung kein rein solitäres Aufgabenfeld, sondern muss sich im Gegenteil in andere aktuelle Bestrebungen zur Digitalisierung, wie etwa Onlinezugangsgesetz (OZG) und die Einführung des „Once Only-Prinzips“ (OOP) einbetten. Die Registermodernisierung ist kein Selbstzweck für die Verwaltung, sondern soll den Nutzern der Verwaltung, Bürger, Bürgerinnen und Unternehmen, einen leichteren und besseren Zugang zu Verwaltungsleistungen eröffnen.

2. Was verstehen wir unter Registermodernisierung?

Die vorhandenen, dezentralen Register sind in aller Regel auf die Erfüllung ihres konkreten Daseinszwecks hin optimiert. Dies betrifft sowohl die verwendeten Datenstrukturen, als auch die etablierten und zulässigen Kommunikationsbeziehungen. Verwaltungsleistungen basieren jedoch häufig darauf, dass unterschiedlichste Informationen aus unterschiedlichen Quellen zusammengebracht werden müssen, um eine Entscheidung herbeizuführen. Darauf sind nicht alle vorhandenen Register bereits ausgerichtet. Durch das sich erweiternde Aufgabenspektrum der öffentlichen Hand wachsen die Anforderungen an die Register wegen einer steigenden Zahl von Anfragen stetig an. Neue rechtliche Anforderungen wie zum Beispiel der Mikrozensus auf der Basis von Melderegisterdaten oder die bundesweite Melderegisterauskunft für Behörden führen zwangsläufig zu einer steigenden Zahl von Abrufen.

Eine Modernisierung von Registern muss daher zum Ziel haben, vorhandene Register so auszubauen und rechtlich zu unterlegen, dass sie - innerhalb eines rechtlich zulässigen Rahmens - ihre vorhandenen Informationen auch über den originären Daseinszweck des Registers hinaus bereitstellen dürfen. Dies hat über einen geeigneten Standard (beispielsweise XÖV) zu erfolgen, der dazu gegebenenfalls noch zu befähigen ist. Informationen dürfen hierbei ausschließlich fallspezifisch bereitgestellt werden. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich nicht um die Bereitstellung ganzer Dokumente oder Urkunden handelt, sondern um die temporäre Bereitstellung einer zu überprüfenden Information für die Inanspruchnahme eines spezifischen Verwaltungsdienstes durch Bürger, Bürgerinnen oder Unternehmen. Zur Veranschaulichung: Bei der Anmeldung zur Eheschließung muss beim Standesamt heute eine aktuelle Abschrift aus dem Geburtsregister vorgelegt werden. Einfacher und schneller wäre es, wenn das Standesamt selbst im Geburtsregister den Eintrag prüft und keine Urkunde mehr vorgelegt werden müsste.

Darüber hinaus muss geprüft werden, ob und wenn ja welche zusätzlichen Register benötigt werden, um mindestens die bereits bekannten Anforderungen zu bewältigen. Dazu gehört neben der Unterstützung der Verwaltungsleistungen, die das OZG definiert, auch beispielsweise die Anforderung an einen registerbasierten Zensus.

Die Schaffung eines Personenkenzählensystems nach österreichischem Vorbild kann unterstützen, sie ist aber keine zwingende Voraussetzung für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Im Zweifelsfall kann eine Anfrage bei Nichteindeutigkeit nicht automatisiert abgearbeitet werden, sondern benötigt ein manuelles Eingreifen. Dies betrifft aber nur die nicht eindeutigen Fälle, alle eindeutigen Fälle werden automatisiert bearbeitet.

3. Was verstehen wir NICHT unter Registermodernisierung?

Wir verstehen unter Registermodernisierung nicht die Schaffung gänzlich neuer, zentraler Register unter dem Deckmantel einer angeblich mangelhaften Qualität der dezentralen Register. Die dezentralen Register sind aus unserer Sicht vorbildlich gepflegt und sind auf ihren Daseinszweck hin optimiert. Probleme entstehen immer erst dann, wenn diese Register fachfremd genutzt oder in nicht geeigneter Weise miteinander verknüpft werden sollen. Dies lässt sich am Beispiel des Personenstandsregisters verdeutlichen, in dem Geburten, Eheschließungen und Sterbefälle beurkundet werden. Diese Register sind historisch gewachsen, denn sie sind die elektronische Fortschreibung der alten Kirchenbücher mit ihren historischen Einträgen. Diese Einträge sind alle ortsbezogen, denn die Ereignisse wurden dokumentiert am Ort des Geschehens. Sie sind aber nicht automatisch personenbeziehbar, weil sie dafür nicht konzipiert wurden.

Vielfach wird die Kritik geäußert, die Datenqualität sei schlecht, weil unterschiedliche Schreibweisen von Namen das Auffinden erschwere. Dieses Problem lässt sich vor allem dadurch beheben, dass einheitliche Standards bei der Datenerfassung vereinbart werden.

Darüber hinaus halten wir die Schaffung von zentralen Registern (auch mittelbar über das Aufgreifen von durch Register gelieferten Teilinformationen) für verfassungs- und datenschutzrechtlich nicht vertretbar und auch nicht für notwendig.

Beispiel: Datenabruf aus dem Ausländerzentralregister

Auch mit qualitativ hochwertigen und aktuellen Registerdaten lassen sich nicht alle Fragen beantworten. Alle einer ausländischen Person zuzuordnenden Informationen werden auf der Basis von Regelungen des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) im Ausländerzentralregister erfasst. § 10 Abs. 1 AZRG regelt ausdrücklich, dass die Übermittlung von Daten an eine öffentliche Stelle nur zulässig ist, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. In der Praxis bedeutet das, dass die Bundesagentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe oder Polizei und Staatsanwaltschaft unterschiedliche (Teil-)Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR) abrufen können. Eine beliebige Kombination von Daten zur Beantwortung von neuen oder aktuellen Fragestellungen wie beispielsweise „wie viele Geflüchtete leben in der Stadt X“ ist zum einen wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage nicht möglich. Zum anderen kennt das AZR diese Kategorie nicht. Allenfalls könnten die dazu berechtigten Behörden das AZR nach der Staatsangehörigkeit einer Person abfragen.

Beispiel: Personenstandsregister

Die Insel Sylt ist ein beliebter Ort für Eheschließungen, entsprechend viele Einträge verzeichnet das Personenstandsregister hierzu. Dagegen werden auf Sylt nur sehr wenige Geburten registriert. Das liegt nicht daran, dass der Nachwuchs auf Sylt ausbleibt, sondern daran, dass es auf Sylt keine Geburtsklinik mehr gibt und die meisten Kinder auf dem Festland in Husum geboren werden. Entsprechend werden dort auch die Geburten im Personenstandsregister dokumentiert. Will man Ereignisse wie Geburt, Hochzeiten oder Sterbefälle personenbezogen abfragen und wissen, ob eine Person verheiratet ist oder wo diese Person geboren wurde, müssten die Register dafür anders aufgebaut werden. Darüber hinaus wären dafür jeweils die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

4. Das „Once Only-Prinzip“

Die Nutzer der Verwaltung erwarten, dass die Verwaltung die Informationen für einen Antrag nutzt, die sie bereits über den Antragsteller hat. Natürlich mit seinem Wissen und seinem Einverständnis.

Aus Sicht des Nutzers hat das „Once Only-Prinzip“ zwei Dimensionen, die zu unterscheiden sind. Erstens handelt es sich um den Wunsch, dass Daten nur ein einziges Mal originär erfasst und in der Folge den nachnutzenden Systemen anlassbezogen bereitgestellt werden.

Die zweite – und für diesen Fall deutlich spannendere und akutere – Dimension von „Once Only“ ist die einmalige Abfrage einer spezifischen Information für einen konkreten Verwaltungsakt in einem dafür zuständigen Register. Die Abfrage muss dabei fall-spezifisch konkludent durch den Nutzer mit seinem Einverständnis angestoßen werden. Die Authentisierung des Endnutzers kann dabei über das Servicekonto erfolgen. Die Anfrage selbst wird sachlogisch, aber nicht inhaltlich protokolliert und transparent zur Verfügung gestellt. Es werden lediglich die benötigten Daten, nicht aber Dokumente ausgetauscht. Zu keinem Zeitpunkt wird hierzu ein Datensafe benötigt. Die Schaffung eines zentralen Datensafes lehnen wir strikt ab, da wir ihn datenschutzrechtlich für nicht tragbar, verwirrend für Benutzer und technisch auch nicht für notwendig halten.

5. OZG und Portalverbund

Die Realisierung einer modernen Registerlandschaft nach den zuvor ausgeführten Prinzipien stellt aus unserer Sicht auch eine essenzielle Grundlage für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) dar. Nur durch eine auf etablierten Standards basierende

Registerlandschaft können benutzerfreundliche Verwaltungsdienste in vollem Umfang realisiert werden.

6. Fazit

Unter den richtigen rechtlichen Rahmenbedingungen, bei konsequenter Nutzung etablierter Standards und der unbedingten ganzheitlichen Betrachtung der Verwaltungsprozesse mit einem Fokus auf den tatsächlichen Endnutzer einer Verwaltungsleistung kann die Registermodernisierung einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland leisten. Viele Herausforderungen können auch schon mit der heutigen Registerlandschaft bewältigt werden, weswegen wir nachdrücklich dafür plädieren, hier nicht auf eine vollausgereifte Gesamtlösung zu warten, sondern mutig mit klassischen 80:20-Lösungsansätzen voranzuschreiten. Es ist - wie schon im Gutachten von Vitako unter dem Titel „Durchbrüche für ein digitales Deutschland“ von Markus Klimmer und Wolfgang Branoner ausgeführt - unbedingt notwendig beim Thema Registermodernisierung schnell wahrnehmbare, positive Ergebnisse zu erzielen, um den nötigen Umsetzungswillen für diese doch eher langfristige Gesamtaufgabe freizusetzen. Dazu wollen Vitako und seine Mitglieder einen Beitrag leisten.