



Abschließende Mitteilung

an das Bundesverwaltungsamt

über die Prüfung

Beitrag des Bundesverwaltungsamtes zur Registermodernisierung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
2	Stellenbedarfe und -ausstattung	11
2.1	Sachverhalt	11
2.2	Würdigung	12
2.3	Empfehlung	13
2.4	Stellungnahme	13
2.5	Abschließende Würdigung	13
3	Entwicklung des Fachverfahrens Identitätsdatenabruf und Rollout der Identifikationsnummer	13
3.1	Sachverhalt	13
3.2	Würdigung	16
3.3	Empfehlung	17
3.4	Stellungnahme	17
3.5	Abschließende Würdigung	17
4	Wirtschaftlichkeit	18
4.1	Sachverhalt	18
4.2	Würdigung	18
4.3	Empfehlung	19
4.4	Stellungnahme	19
4.5	Abschließende Würdigung	19

Abkürzungsverzeichnis

B

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BReg *Bundesregierung*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

E

EU-OOTS *Europäisches Once Only Technical System*

I

IDNr *Steueridentifikationsnummer*

IDNrG *Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung*

IT-PLR *IT-Planungsrat*

N

NOOTS *Nationales Once Only Technical System*

NWR *Nationales Waffenregister*

O

OOTS *Once Only Technical System*

OZG *Onlinezugangsgesetz*

R

RegMoG *Registermodernisierungsgesetz*

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung (BReg) hat im Jahr 2021 das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) beschlossen und eine Modernisierung der deutschen Registerlandschaft angestoßen (sogenannte Registermodernisierung). Ziel der Registermodernisierung ist es, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen zu entlasten und die Verwaltung effizienter zu machen. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist nach RegMoG die sogenannte „Registermodernisierungsbehörde“. In dieser Rolle verantwortet es zentrale Vorhaben der Registermodernisierung, wie die Entwicklung des Fachverfahrens Identitätsdatenabruf (Identitätsdatenabruf). Der Identitätsdatenabruf ist eine Grundlage dafür, dass sich die unterschiedlichen Register und Fachverfahren der Verwaltung technisch miteinander vernetzen können. Der Bundesrechnungshof prüfte den Beitrag des BVA zur Registermodernisierung. Dabei stellte er im Wesentlichen Folgendes fest:

- 0.1 Mit dem RegMoG erhielt das BVA neue Aufgaben. Gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) schätzte es dafür seinen Bedarf an Planstellen und Stellen (Stellen). Im Mai 2023 waren über ein Drittel der im BVA ausgebrachten Stellen nicht besetzt. Als Registermodernisierungsbehörde wird das BVA in Zukunft weitere Aufgaben erhalten. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass das BVA seinen vielfältigen Aufgaben mit dem verfügbaren Personal künftig nicht mehr nachkommen kann. Dies kann die Registermodernisierung verzögern. Der Bundesrechnungshof hat dem BVA empfohlen, seine ausgebrachten Stellen proaktiver zu besetzen. Dazu könnte es seine Aufgaben im Bereich der Registermodernisierung priorisieren und offene Stellen stärker mit bereits vorhandenem Personal aus anderen Arbeitsbereichen besetzen.

In seiner Stellungnahme hat das BVA erklärt, dass es seit Anfang des Jahres 2023 verstärkt Stellen ausgeschrieben habe. Inzwischen seien 83 % der Stellen besetzt. Das BVA ist damit im Wesentlichen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. (Tz. 2)

- 0.2 Um die Register vernetzen zu können, müssen auch die registerführenden Stellen des Bundes, der Länder und Kommunen ihre Register anpassen. Das BVA hat jedoch keine Kompetenz gegenüber registerführenden Stellen, z. B. um darauf hinzuwirken, dass diese ihre Register innerhalb der gesetzlichen Fristen des RegMoG anschlussfähig ertüchtigen. Unstimmigkeiten mit den registerführenden Stellen muss es in einem aufwendigen Eskalationsprozess klären. Das BVA sollte beim BMI darauf hinwirken, angemessene Kompetenzen gegenüber registerführenden Stellen zu erhalten, um durchsetzen zu können, dass diese ihre Aufgaben erfüllen. Diese Kompetenzen sollten bis zum Anschluss der Register an den Identitätsdatenabruf gelten.

Das BVA hat allgemein zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes künftig zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass es die Empfehlungen bei der weiteren Entwicklung des Identitätsabrufes beachtet, und damit die Gefahr für Verzögerungen bei der Registermodernisierung verringert. (Tz. 3)

- 0.3 Das BVA legte dem Bundesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) für das registerübergreifende Identitätsmanagement vor. Die Entwicklung des Identitätsdatenabrufs war in der WiBe nicht ausreichend berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BVA, insbesondere zum Identitätsdatenabruf messbare Kriterien zu formulieren, anhand derer es anschließend angemessene begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchführen kann.

Das BVA hat mit seiner Stellungnahme eine WiBe für den Identitätsdatenabruf übersendet. Es hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auch bei künftigen Fortschreibungen der WiBe zu berücksichtigen. (Tz. 4)

1 Vorbemerkungen

Ein Register ist ein meist elektronisch geführter Datenbestand¹. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland betreibt über 350 Register, verteilt auf allen föderalen Ebenen.² In diesen Registern speichert sie Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigt. So umfasst z. B. das Nationale Waffenregister (NWR) Informationen zum legalen Waffenbesitz in Deutschland. Zu seinen Aufgaben gehört u. a. festzustellen, wer Waffen tragen darf, wem sie gehören und wie viele es davon gibt.³ Der Bund und die Länder planen, die Registerlandschaft zu modernisieren und die Register der Verwaltung mit Onlinediensten und Fachverfahren digital zu vernetzen (Registermodernisierung).⁴ Sie wollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen entlasten und die Verwaltung effizienter machen.⁵ Vernetzte Register und Fachverfahren sind auch eine Grundlage für zentrale Digitalisierungsvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene. Beispiele hierfür sind das Onlinezugangsgesetz (OZG), der registerbasierte Zensus⁶ oder die Umsetzung der „Single Digital Gateway“-Verordnung der Europäischen Union.⁷

Ein „registerübergreifendes Identitätsmanagement“ ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die angestrebte moderne Registerlandschaft.⁸ Die registerführenden Stellen⁹ müssen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen eindeutig und übergreifend identifizieren und deren Daten verknüpfen können. Zu diesem Zweck verkündete die BReg am 6. April 2021

¹ Der Begriff des Registers ist nicht eindeutig definiert oder abgrenzbar. Insbesondere ist die Grenze zwischen Registern und sonstigen Verwaltungsdatenbeständen fließend. Ein Datenbestand hat „Registercharakter“, wenn er mehreren der folgenden Zwecke dient:

- Schaffung einer Datengrundlage für Verwaltungsverfahren
- Datenaustausch und/oder Information von Behörden untereinander
- Information der Öffentlichkeit
- Dokumentation zu Nachweiszwecken
- Standardisierung
- Erstellung von Statistiken

Näheres hierzu findet sich in der Beistellung zum Gutachten des Normenkontrollrates: „Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland“, S. 5.

² <https://www.it-planungsrat.de/projekte/projekte-des-it-planungsrat/registermodernisierung>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

³ <https://www.nwr-fl.de/was-ist-das-nationale-waffenregister.html>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁴ Beschluss des IT-Planungsrates „Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung“ vom Januar 2021 <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-05>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁵ https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Digitalisierung/Registermodernisierung/registermodernisierung_node.html, zuletzt aufgerufen am 17. November 2023.

⁶ Durchführung des Zensus allein auf Basis von Registerdaten. Der NKR schätzt, dass ein komplett registerbasiert durchgeführter Zensus über 500 Mio. Euro gegenüber dem bisherigen Vorgehen einsparen könnte.

⁷ Die „Single Digital Gateway“-Verordnung sieht vor, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bei der Nutzung europäischer Verwaltungsleistungen nur einmal ihre Daten angeben müssen (sogenanntes „Once Only“-Prinzip), <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/digitale-verwaltung/single-digital-gateway/single-digital-gateway-node>, zuletzt aufgerufen am 17. November 2023.

⁸ Beschluss des IT-Planungsrates „Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung“ vom Januar 2021, S. 9, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-05_Registermodernisierung.pdf, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁹ Jene Institutionen, die Register betreiben.

das RegMoG¹⁰. Dieses führt die Steueridentifikationsnummer¹¹ (sogenannte IDNr)¹² als zusätzliches Ordnungsmerkmal und als Grundlage für das registerübergreifende Identitätsmanagement ein. Das RegMoG umfasst das

- „Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung“ (IDNrG)¹³ und
- 21 weitere Artikel, in denen relevante Gesetze angepasst werden, um das IDNrG in bestehende Strukturen zu integrieren.

Die registerführenden Stellen müssen die IDNr als Ordnungsmerkmal in 51 ausgewählte¹⁴ Register von Bund, Ländern und Kommunen einspielen.¹⁵ Dabei gelten bestimmte Voraussetzungen für den technischen Betrieb der IDNr.¹⁶ Sobald das BMI verkündet, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, tritt das IDNrG in Kraft. Dann beginnt eine Frist bis zum „Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten des IDNrG folgenden Kalenderjahres“ (sogenannte Umsetzungsfrist). In dieser Frist müssen die registerführenden Stellen

- die IDNr in ihre Register eingeführt¹⁷ und
- weitere mit dieser IDNr verknüpfte Merkmale¹⁸ mit dem Datenbestand¹⁹ des Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) harmonisiert

haben.

Anhand eines Datenschutzcockpits sollen Bürgerinnen und Bürger transparent nachvollziehen können, welche Daten zwischen Registern und Fachverfahren übermittelt wurden und zu welchem Zweck.²⁰

Über ein sogenanntes „Once Only Technical System“ (OOTS) sollen Behörden amtliche Dokumente und Daten auf Anfrage von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern übertragen (sogenannter „Abruf von Nachweisen“). Die Registermodernisierung unterscheidet dabei

¹⁰ Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze.

¹¹ Nach § 139b der Abgabenordnung; Manchmal verwenden Behörden auch die Bezeichnungen „Steuer-IDNr“ oder „Steuer-ID“.

¹² https://www.bzst.de/DE/Privatpersonen/SteuerlicheIdentifikationsnummer/steuerlicheidentifikationsnummer_node, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

¹³ Artikel 1 RegMoG.

¹⁴ Das Zielbild zur Registermodernisierung sieht vor, sich zunächst auf 18 sogenannte „Top-Register“ zu konzentrieren. Im Juni 2022 wurde diesen 18 Registern das Handelsregister als weiteres Top-Register beigelegt (Beschluss 2022/29 des IT-PLR, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2022-29>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023)

¹⁵ § 1 IDNrG.

¹⁶ Diese waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht eindeutig festgelegt.

¹⁷ Die IDNr soll als zusätzliches Ordnungsmerkmal zu Personendaten gespeichert werden.

¹⁸ U. a. Familienname, Geburtsdatum und Wohnort. § 4 Absatz 2 IDNrG.

¹⁹ Identifikationsnummernregister.

²⁰ https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-Buerger/informationen_buerger_node.html, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

zwischen einem „Nationalen OOTS“ (NOOTS) und dem „Europäischen OOTS“ (EU-OOTS).²¹ Das NOOTS umfasst Abrufe von Nachweisen von deutschen Behörden und das EU-OOTS Abrufe von Nachweisen von Behörden im EU-Ausland.²² Das NOOTS muss technisch mit dem EU-OOTS interagieren und umgekehrt (vgl. Nutzenversprechen). Es bildet u. a. die Grundlage für den registerübergreifenden Datenaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.²³ Das NOOTS besteht genau wie das EU-OOTS aus technischen Komponenten, Schnittstellen und Standards sowie organisatorischen und rechtlichen Regelungen.

Zielbild und Umsetzungsplan

Der IT-Planungsrat (IT-PLR) richtete im Jahr 2019 ein „Koordinierungsprojekt Registermodernisierung“ (Koordinierungsprojekt) ein. Federführend waren dabei das BMI sowie die Länder Bayern und Hamburg. Ebenfalls beteiligt waren u. a. die Koordinierungsstelle für IT Standards²⁴, die Föderale IT-Kooperation²⁵ sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit²⁶. Das Koordinierungsprojekt entwickelte ein Zielbild und einen Umsetzungsplan.²⁷ Zentraler Inhalt des Zielbildes ist ein „Nutzenversprechen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung“.²⁸ Dieses „Versprechen“ enthält u. a.²⁹

- Verwaltungsleistungen nach dem *Once-Only Prinzip*³⁰: Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen müssen ihre Daten nur einmal übermitteln,
- einen aufwandsarmen registerbasierten Zensus,
- einen automatisierten und sicheren zwischenbehördlichen Datenaustausch,
- hohe Anschlussfähigkeit an ein europäisches technisches System³¹, sodass Verwaltungsverfahren auch grenzüberschreitend online genutzt werden können und

²¹ Das NOOTS wurde unter Berücksichtigung der Anforderungen des EU-OOTS und nationaler Besonderheiten entwickelt.

²² www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2022/S1_Tag2_Harnoth_Steimke_Registermodernisierung_im_Kontext_von_SDG_und_OZG-.pdf, zuletzt aufgerufen 19. Oktober 2023.

²³ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Once+Only+Technical+System>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

²⁴ KoSIT.

²⁵ FITKO.

²⁶ BfDI.

²⁷ Beschluss des IT-Planungsrates „Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung“ vom Januar 2021, S. 4, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-05_Registermodernisierung.pdf, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

²⁸ Ebenda, S. 1, Das Nutzenversprechen hat den Namen „Registermodernisierung – die digitale Zukunft wird real“.

²⁹ Ebenda.

³⁰ „Nach diesem Prinzip sollen staatliche Stellen Daten und Nachweise, welche bereits vorliegen, einfach und sicher austauschen können. Dies wird sie bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen in hohem Maße entlasten und die Bearbeitungszeiten in der Verwaltung verkürzen.“, <https://www.cio.bund.de/Web/CIO/DE/digitale-loesungen/digitale-verwaltung/registermodernisierung/registermodernisierung-node.html>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

³¹ EU-OOTS.

- einen hohen Datenschutzstandard und erweiterte Transparenz für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen.

Um dies umsetzen zu können, muss die öffentliche Verwaltung u. a. eine angemessene technische Infrastruktur schaffen und bestehende Register weiterentwickeln. Der Umsetzungsplan³² umfasst einen Zeitraum von fünf Jahren. Dabei unterschied das Koordinierungsprojekt drei Phasen:

1. Bis Ende 2021: Erprobung und Umsetzungsvorbereitung („Proof of Concept“).
2. Bis Ende 2023: Weitestgehende Umsetzung der technischen Architektur, rechtlicher Grundlagen und der *Governance*³³.
3. Bis Ende 2025: Aufnahme des laufenden Betriebs und Anschluss priorisierter Register.

Das BVA als Registermodernisierungsbehörde

Das BVA ist laut RegMoG die sogenannte Registermodernisierungsbehörde. Die Aufgaben der Registermodernisierungsbehörde sind u. a.³⁴

- eine Übersicht über bestehende Register zu erstellen (sogenannte „Registerlandkarte“),
- die IDNr und die dazugehörigen Merkmale an Register zu übermitteln, sodass diese ihre Datenbestände harmonisieren können,
- die IDNr und die dazugehörigen Merkmale an öffentliche Stellen zu übermitteln, damit diese Verwaltungsleistungen nach dem OZG erbringen können und
- Projekte zur Umsetzung des IDNrG und registerübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität übergeordnet zu steuern.

Die Datenübermittlung soll automatisiert über einen einheitlichen Standard³⁵ erfolgen. Ferner soll das BVA die übermittelten Daten auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit prüfen. Hierzu hat das BVA ein eigenes Projekt aufgesetzt. In diesem will es ein Fachverfahren für das registerübergreifende Identitätsmanagement entwickeln, den Identitätsdatenabruf.³⁶

Öffentliche Stellen verschiedener thematischer Bereiche³⁷ sollen anhand der IDNr als Identifikationsmerkmal Daten über sogenannte Vermittlungsstellen austauschen. Dieser Daten-

³² Beschluss des IT-Planungsrates „Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung“ vom Januar 2021, S. 32 und 33, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-05_Registermodernisierung.pdf, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

³³ Organisationsstruktur, die u. a. Aufgabenfelder und Zuständigkeiten sowie Entscheidungs-, Änderungs- und Kontrollprozesse festlegt.

³⁴ § 3 Absatz 1 IDNrG.

³⁵ https://www.xrepository.de/details/urn:xoev-de:bva:standard:xbasisdaten_1.2, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

³⁶ https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Allgemeine-Informationen/allg_informationen_inhalt.html, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

³⁷ Diese sind noch nicht definiert. Möglich wären z. B. Bereiche wie Inneres oder Verkehr.

austausch soll durch „gesicherte Verfahren, die dem aktuellen Stand von Sicherheit und Technik entsprechen müssen“, erfolgen.³⁸

Das BVA startete einen ersten Piloten zum Identitätsdatenabruf im NWR.³⁹ Im Juli 2023 war der Identitätsdatenabruf noch nicht verfügbar.

Organisation der Umsetzung der Registermodernisierung

Der IT-PLR richtete im Juni 2019 ein Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ ein. Dieses löste das Koordinierungsprojekt ab. Zu Beginn federführend waren das BMI sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen (sogenannte federführende Stellen). Das Projekt sollte „die [...] ressort- und Ebenen übergreifende Umsetzung aller Teilprojekte der Registermodernisierung vorantreiben.“^{40, 41} Hierzu unterteilte der IT-PLR alle als notwendig erachteten Vorhaben in verschiedene Kategorien wie „Technische Architektur“ oder „Rechtliche Grundlagen“.

Kern des Projektes Gesamtsteuerung Registermodernisierung waren sogenannte Kompetenzteams. Eine zentrale Rolle spielte hierbei das Kompetenzteam Architektur. Dieses entwickelte ein Zielbild für die technische Infrastruktur des NOOTS.

Zu Beginn des Jahres 2023 strukturierten die federführenden Stellen das Projekt Gesamtsteuerung Registermodernisierung um. Dabei ersetzen sogenannte Programmbereiche mit Umsetzungsprojekten die Kompetenzteams. Ebenso wechselte die Zuständigkeit in einigen Bereichen.⁴² Gleichzeitig unterzogen die federführenden Stellen den bisherigen Umsetzungsplan des Projektes Gesamtsteuerung Registermodernisierung einem sogenannten „Meilensteinreview“.⁴³

Der Fokus des Projektes Gesamtsteuerung Registermodernisierung wird in den nächsten drei Jahren insbesondere auf dem NOOTS und der bis Ende des Jahres 2023 gesetzlich vorgegebenen Verbindung zum EU-OOTS nach „Single Digital Gateway“-Verordnung liegen.

³⁸ § 7 Absatz 2 IDNrG.

³⁹ Das Referat S II 5 des BVA verantwortet das NWR. Das NWR ist innerhalb des BVA als erstes Pilotregister für den Test des Identitätsdatenabrufs vorgesehen. Nach Aussage des BVA handele es sich hier um ein besonders gut geeignetes Register in eigener Verantwortung für eine erste Pilotierung.

⁴⁰ Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“: Etablierung von Projektstrukturen, <http://www.online-zugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/it-planungsrat-registermodernisierung.pdf?blob=publicationFile&v=3>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁴¹ https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-35_Gesamtsteuerung_Registermodernisierung_AL1_Projektbericht.pdf, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁴² Z. B. ist das Land Baden-Württemberg nun für den Bereich Register zuständig.

⁴³ Die Ergebnisse der *Review* sollen dem IT-PLR im Jahr 2023 vorgelegt werden. Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“: Bericht zum Umsetzungsstand; Berichtszeitraum: Juni – August 2022, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2022/Beschluss2022-34_Sachstandsbericht.pdf, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

Ebenso plant das BVA, die „Registerlandkarte“ fertigzustellen und Anschlussbedingungen und Begleitkonzepte für relevante Register zu entwickeln.

Die Tabelle 1 enthält bisher erreichte Meilensteine der Registermodernisierung zu Beginn des Jahres 2023.

Tabelle 1

Meilensteine der Umsetzung der Registermodernisierung

Zeitpunkt	Meilenstein
März 2019	IT-PLR richtet das „Koordinierungsprojekts Registermodernisierung“ ein
März 2021	IT-PLR Beschluss Umsetzung Zielbild – Auftrag zur Konzeption an Projekt Gesamtsteuerung Registermodernisierung
April 2021	Verabschiedung des RegMoG
Juni 2021	IT-PLR Beschluss Einrichtung Projekt Gesamtsteuerung Registermodernisierung
August 2022	Beginn der Konzeptionsphase
Januar 2023	Neuausrichtung der Organisationsstruktur für die Umsetzungsphase

Quelle: Vortrag „Registermodernisierungs-Austausch Kommunen“ des Projektes Gesamtsteuerung Registermodernisierung vom 26. Januar 2023.

2 Stellenbedarfe und -ausstattung

2.1 Sachverhalt

Für die Registermodernisierung schätzte das BVA den „Personal- und Sachmittelbedarf begleitend zum Gesetzgebungsverfahren des RegMoG gemeinsam mit dem BMI anhand ähnlich gelagerter Projekte und einer erwarteten Aufgabenentwicklung.“

Im zweiten Halbjahr 2022 waren für den Bereich Registermodernisierung im BVA 92 Stellen ausgebracht. Davon waren 75 Stellen im Haushaltsjahr 2021 und 17 weitere im Haushaltsjahr 2022 bewilligt worden. Das BVA erwartete, dass es in Zukunft weitere Stellen für die Registermodernisierung benötigen werde.

Im September des Jahres 2022 waren 52 % der ausgebrachten Stellen nicht besetzt. Am 1. Mai 2023 belief sich die IST-Stellenbesetzung auf 59,55 Vollzeitäquivalente⁴⁴. Damit waren 35 % nicht besetzt.

⁴⁴ Für die mit der Registermodernisierung betrauten Referate innerhalb der Referatsgruppe D II.

Das IDNrG sieht für das BVA als Registermodernisierungsbehörde noch weitere Aufgaben vor.⁴⁵ Das BVA will sich zunächst auf den Identitätsdatenabruf und die damit verbundene Erstbefüllung der Register konzentrieren. Laut BVA ergaben sich die Aufgaben der Projektgruppe und der Referatsgruppe unmittelbar aus dem Text und der Begründung zum RegMoG. Weitere Dokumente zur Definition der eigenen Rolle als Registermodernisierungsbehörde im Gesamtprojekt Registermodernisierung und der daraus abgeleiteten Aufgaben erstellte das BVA nicht. Spätere Aufgaben würden unmittelbar davon abhängen, wie noch fehlende Komponenten der Registermodernisierung (z. B. das NOOTS) ausgestaltet sein werden. Eine vorgesehene Aufgabe des BVA ist z. B. die Steuerung von „registerübergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität“.⁴⁶

Im Großraum Köln sei es sehr schwierig, IT-Personal zu gewinnen. Bei den anderen Standorten, z. B. in Magdeburg, sei dies einfacher.⁴⁷ Das BVA habe „die internen und externen Personalgewinnungsmaßnahmen“ beschleunigt durchgeführt. Zudem habe es Personal „im Rahmen üblicher interner Personalveränderungsprozesse“ umgesetzt. Andere Initiativen, um weiteres internes Personal für die Registermodernisierung zu beschaffen, verfolgte das BVA nicht.

2.2 Würdigung

Die Registermodernisierung ist „eine wesentliche Voraussetzung für die nutzerfreundliche Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland“.⁴⁸ Daraus folgt gemäß Entwurf des RegMoG ein entsprechender Bedarf an Stellen. Das BVA hatte im Mai 2023 nur knapp zwei Drittel der ihm zugewiesenen Stellen besetzt. Sollte es dem BVA nicht gelingen, seinen Personalaufbau zu beschleunigen, sehen wir die Gefahr, dass es seinen vielfältigen Aufgaben als Registermodernisierungsbehörde künftig nicht vollumfänglich nachkommen kann. Ohne ausreichendes Personal wird es dem BVA z. B. kaum möglich sein, Projekte zur Umsetzung des IDNrG angemessen zu steuern (vgl. Tz. 1). Dies kann die gesamte Registermodernisierung verzögern. Auch wird es ihm dann vermutlich nicht gelingen, die Datenqualität in den Registern zu verbessern. In der Folge ließen sich auch die Ziele und der vorgesehene Nutzen der Registermodernisierung, z. B. der Registerzensus, nur verspätet oder teilweise realisieren.

⁴⁵ Weitere Aufgaben im Bereich des IDNrG sind u. a.:

- Sicherstellen, dass abgerufene Daten konform nach Datenschutz-Grundverordnung verarbeitet werden.
- durch Stichproben oder anlassbezogen die Zulässigkeit der Abrufe zu prüfen.
- Datenübermittlungen zwischen dem BVA und dem BZSt sowie von Datenabrufen beim BVA zu protokollieren.

⁴⁶ § 3 Absatz 1 Nummer 3 b.

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/moderne-verwaltung/registermodernisierung/registermodernisierung-faq-liste.html>, zuletzt aufgerufen 19. Oktober 2023.

2.3 Empfehlung

Wir haben dem BVA empfohlen, offene Stellen im Bereich der Registermodernisierung proaktiver zu besetzen. Hierbei sollte es erwägen, seine dort bestehenden Aufgaben zu priorisieren und offene Stellen stärker mit bereits vorhandenem Personal zu besetzen. Das BVA sollte dabei prüfen, ob es verstärkt Personal an Standorten gewinnen kann, wo die Fachkräftegewinnung einfacher ist.

2.4 Stellungnahme

Das BVA hat mitgeteilt, dass es seit Anfang des Jahres 2023 verstärkt Stellen ausschreibt. Im Vergleich zum Erhebungszeitraum (siehe Tz. 2.1) habe sich die Anzahl besetzter Stellen annähernd auf 83 % verdoppelt⁴⁹. Gegenwärtig offene Stellen würden demnächst besetzt.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BVA ist unserer Empfehlung gefolgt. Es hat begonnen, Stellen im Bereich der Registermodernisierung verstärkt zu besetzen. Wir erwarten, dass das BVA die verbleibenden offenen Stellen ebenfalls zügig besetzt.

3 Entwicklung des Fachverfahrens Identitätsdatenabruf und Rollout der Identifikationsnummer

3.1 Sachverhalt

Fachverfahren Identitätsdatenabruf

Ein Ziel des RegMoG ist, die IDNr und ggf. weitere Merkmale⁵⁰, die der Identifikation einer Person dienen, in die im RegMoG vorgesehenen Register aufzunehmen.⁵¹ Grundlage hierfür ist der Datenbestand des BZSt.⁵² Die BReg hat das RegMoG im April 2021 verkündet. Ein

⁴⁹ Stand vom August 2023.

⁵⁰ Z. B. Name, Adresse usw. (§ 4 Absatz 2 und 3 IDNrG).

⁵¹ Anlage zu Artikel 1 RegMoG, § 1 IDNrG.

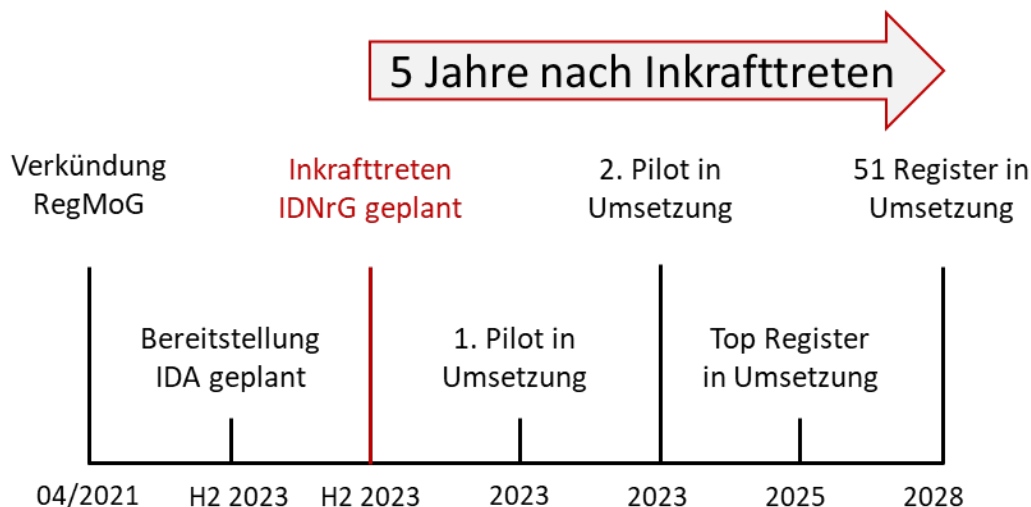
⁵² § 4 Absatz 1 IDNrG.

Bestandteil davon ist das IDNrG. Nach dessen Inkrafttreten⁵³ beginnt die Umsetzungsfrist, in der die registerführenden Stellen u. a. die IDNr einspielen müssen (siehe Abbildung 1 und vgl. Tz. 1).⁵⁴ Das BVA ging davon aus, dass das IDNrG im ersten Halbjahr des Jahres 2023 in Kraft treten wird. Tatsächlich ist dieses zum 31. August 2023 in Kraft getreten.⁵⁵

Abbildung 1

Entwicklung und Planungsstand zum Identitätsdatenabruf Beginn 2023

Verzögerungen beim Inkrafttreten des IDNrG verzögern die gesamte Registermodernisierung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vortrag „Registermodernisierungs-Austausch Kommunen“ des Projektes Gesamtsteuerung Registermodernisierung vom 26. Januar 2023.

Das BVA muss als Registermodernisierungsbehörde die technische Infrastruktur schaffen, damit die IDNr und weitere Merkmale aus dem Datenbestand des BZSt zunächst in die jeweiligen Register eingespielt werden können.⁵⁶ Hierfür entwickelte es den Identitätsdatenabruf (vgl. Tz. 1). Der Identitätsdatenabruf dient zwei Zwecken (sogenanntes „Use Cases“):

- Erstbefüllung der im IDNrG benannten Register mit der IDNr.⁵⁷
- Übermittlung von IDNr und weiteren Daten nach § 4 Absatz 1 IDNrG an „öffentliche Stellen [...] zum Zwecke der Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem [OZG]“⁵⁸

⁵³ Laut Artikel 22 des RegMoG „treten die Artikel 1 und 2 an dem Tag in Kraft, an dem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem Identifikationsnummerngesetz gegeben sind.“

⁵⁴ § 2 IDNrG i. V. mit Artikel 22 RegMoG.

⁵⁵ https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/BVA/2023/20231016_registermodernisierung.html, zuletzt aufgerufen am 25. Oktober 2023.

⁵⁶ § 4 Absatz 1 IDNrG.

⁵⁷ Nach Anlage zum IDNrG. Aktualisierung von Basisdaten je nach fachlichem Bedarf.

⁵⁸ § 6 Absatz 2 IDNrG.

Den dafür den Identitätsdatenabruf vorgesehenen Standard XBasisdaten veröffentlichte das BVA erstmals im April 2022.⁵⁹ Es plante, den Identitätsdatenabruf im ersten Halbjahr 2023 bereitzustellen. Dies gelang ihm nicht. Der Identitätsdatenabruf ist eine Voraussetzung für das Inkrafttreten des IDNrG.

Auf Seite der registerführenden Stellen entstehen ebenso Aufgaben und Aufwände. Zum einen muss der Anschluss an den Identitätsdatenabruf technisch ermöglicht werden. Zum anderen haben die registerführenden Stellen die einzuspielenden Merkmale in ihre Register einzufügen. Für die Aufwände bei den registerführenden Stellen gibt es noch keine Schätzungen.⁶⁰

Aufgaben der registerführenden Stellen sind dabei u. a.

- die IDNr und weitere Basisdaten initial abrufen,
- IDNr als zusätzliches Ordnungsmerkmal zu den Personendaten speichern,
- die Basisdaten durch die beim BZSt gespeicherten Daten ersetzen und aktuell halten und
- für zwei Jahre protokollieren, wer welche Daten abruft.

Um dies erfüllen zu können, rechnet das BVA u. a. mit den folgenden Umsetzungsschritten:

- Eine Schnittstelle zum Identitätsdatenabruf entwickeln.
- Die Register für den Identitätsdatenabruf anbinden.
- Das Datenschutzcockpit anbinden.
- Ein Datenfeld für die IDNr im eigenen Register hinzufügen.
- Die Registerfunktionen anpassen.

Das BVA ist nach IDNrG dazu verpflichtet, die notwendigen Grundlagen für die Erstbefüllung der Register mit der IDNr zu schaffen.⁶¹ Dies kann aber erst geschehen, nachdem auch die registerführenden Stellen ihre Aufgaben erledigt haben und ein Anschluss an den Identitätsdatenabruf technisch und inhaltlich möglich ist. Im August 2023 hatte das BVA die von den registerführenden Stellen zu erfüllenden Voraussetzungen für den Identitätsdatenabruf noch nicht vollständig konkretisiert und formuliert. Entsprechende Kataloge oder Checklisten fehlten. Das BVA hat gegenüber den registerführenden Stellen keine Kompetenz, um durchzusetzen, dass diese ihre Aufgaben auch erfüllen. Im Falle inhaltlicher oder organisatorischer Unstimmigkeiten zwischen dem BVA und einer registerführenden Stelle, z. B. bei der Projektplanung, muss sich das BVA zunächst an seine Fachaufsicht, das BMI, wenden. Dieses müsste an die jeweilige Fachaufsicht der registerführenden Stellen herantreten, die dann Einfluss auf die registerführenden Stellen nehmen könnte. Einige registerführende Stellen

⁵⁹ https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-OeffentlicheStellen/XBasisdaten/xbasisdaten_node.html, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁶⁰ Laut Aussage des BVA könnten die Aufwände der registerführenden Stellen sehr unterschiedlich ausfallen.

⁶¹ Nach § 6 Absatz 1 S. 1 Variante 2 IDNrG kann ein Datenabruf auch bei den Meldebehörden erfolgen.

haben gegenüber dem BVA bereits angedeutet, dass sie planen, die Umsetzungsfrist des IDNrG voll „auszureizen“.

Das BVA entwickelte ein Vorgehensmodell, um die Register strukturiert und standardisiert anzuschließen. Im Juli 2023 befand sich das BVA bei der überwiegenden Zahl der Register noch in der ersten von insgesamt sieben aufeinander aufbauenden Stufen: der „Anbahnung“. Hier befragte das BVA die registerführenden Stellen zur sogenannten Anschlussfähigkeit relevanter Register an den Identitätsdatenabruf und wertete die Antworten aus. Die Ergebnisse bilden die Datengrundgrundlage, um die Erstbefüllung der jeweiligen Register zu planen. Das BVA beabsichtigte, dies „... auf Seiten der registerführenden Stellen als auch auf Seiten des BVAs gleichermaßen effektiv und effizient durchzuführen.“

Die Anbahnung ist noch nicht für alle Register abgeschlossen. Das BVA hatte von 20 der 51 Register⁶² noch keine Rückmeldung auf seinen initialen Fragenkatalog erhalten. Der Fragenkatalog enthielt 16 Fragen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten mit Freitext als Antwortformat. Einige Antworten waren unvollständig oder der Status einzelner Fragen war noch „In Arbeit/Klärung“. Das BVA führte die Antworten der einzelnen registerführenden Stellen in einer Bewertungsmatrix zusammen. In dieser Bewertungsmatrix fanden wir Unstimmigkeiten. So wurde z. B. für das Sterberegister kein Problem (sogenanntes „Issue“) bei den dort gespeicherten Daten zur Personenidentifikation nach § 6 Absatz 3 IDNrG vermerkt. An einer anderen Stelle gab die registerführende Stelle dagegen an, dass Informationen fehlten.

3.2 Würdigung

Das IDNrG war mehr als zwei Jahre nach Verkündung des RegMoG immer noch nicht in Kraft getreten. Die technische und organische Anbindung der Register an den Identitätsdatenabruf ist unerlässlich für den Erfolg der Registermodernisierung. Die mangelnde Kompetenz des BVA gegenüber den registerführenden Stellen durchzusetzen, dass diese ihre Aufgaben erfüllen, kann den Erfolg der Registermodernisierung gefährden. Kommt es zu fachlichen Unstimmigkeiten, muss das BVA einen zeitlich aufwendigen Eskalationsweg über die jeweiligen Fachaufsichten beschreiten. Dieser kann die Umsetzung der Registermodernisierung verzögern. Aus dem Umstand, dass die konkreten Voraussetzungen für den Anschluss an den Identitätsdatenabruf und die entsprechenden Aufwände für die registerführenden Stellen aktuell noch nicht hinreichend geklärt sind, können weitere fachliche Diskussionen zwischen den registerführenden Stellen und dem BVA entstehen. Weder die registerführenden Stellen noch das BVA können alle Risiken bei der Umsetzung erfassen oder bewerten.

Wir sehen es kritisch, dass das BVA für eine erste Bestandsaufnahme zur Anschlussfähigkeit der registerführenden Stellen einen Fragenkatalog mit Freitextantworten nutzte. Dadurch entstehen Interpretationsspielräume. Da das BVA seine Aufgaben noch nicht angemessen

⁶² Gezählt hat das BVA entsprechend der Anlage zum IDNrG.

analysiert und dokumentiert hat (siehe Tz. 2.1), sehen wir insbesondere die Gefahr, dass es wichtigen Aufgaben, wie „registerübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität“ zu spät oder nicht ausreichend konsequent nachgeht. In der Folge könnte es Fehler in den Antworten des Fragenkataloges übersehen. Die Antworten der registerführenden Stellen sind eine wichtige Grundlage für die nächsten Schritte der Registermodernisierung. Es ist zwingend notwendig, dass dieser Datenbestand eine sehr hohe Datenqualität aufweist. Ist er fehlerbehaftet, so kann es z. B. zu Fehlplanungen im weiteren Verlauf des IDNrG kommen. Diese müssen anschließend ggf. aufwendig korrigiert werden. Eine niedrige Datenqualität kann überdies zu falschen oder unterschiedlichen Annahmen bei den Projektbeteiligten führen. Dies kann im weiteren Projektverlauf für Konflikte sorgen, die das BVA, insbesondere wegen der fehlenden Kompetenz gegenüber den registerführenden Stellen, in einem zeit- aufwendigen Eskalationsweg lösen müsste.

3.3 Empfehlung

Das BVA sollte beim BMI darauf hinwirken, angemessene Kompetenzen gegenüber registerführenden Stellen zu erhalten, um durchsetzen zu können, dass diese ihre Aufgaben erfüllen. Diese Kompetenzen sollten bis zum Anschluss der Register an den Identitätsdatenabruf gelten. Dies kann die Gefahr für Verzögerungen bei der Umsetzung des IDNrG verringern.

Wir haben dem BVA empfohlen, die Antworten der registerführenden Stellen zum Fragenkatalog nochmals qualitätszusichern. Die daraus gewonnen Erkenntnisse sollte es auch auf die noch ausstehenden Antworten anwenden. Ebenso haben wir dem BVA empfohlen, bei künftigen Befragungen möglichst nicht mit Freitext, sondern stattdessen verstärkt mit kategorischen Antwortfeldern zu arbeiten.

Auch sollte das BVA schon jetzt überprüfen, mit welchen Prozessen es die Datenqualität der für die Registermodernisierung benötigten Daten verbessern kann. Dabei sollte es nicht nur die Daten in den Registern beachten, sondern auch die Daten für die Umsetzung der Registermodernisierung, wie die Ergebnisse des Fragenkataloges.

3.4 Stellungnahme

Das BVA hat allgemein zugesagt, dass es unsere Hinweise berücksichtigen werde. Es hat sich nicht dazu geäußert, wie es unsere Empfehlungen konkret umsetzen will.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BVA hat unseren Empfehlungen nicht widersprochen. Wir erwarten daher, dass es diese künftig berücksichtigen wird. Die Registermodernisierung ist ein wesentlicher Baustein der allgemeinen Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Eine erfolgreiche Entwicklung des

Identitätsdatenabrufes und ein möglichst reibungsloser Rollout der IDNr sind dazu unerlässlich.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Sachverhalt

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO ist für jede finanzwirksame Maßnahme in der Bundesverwaltung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient dabei auch als Planungsinstrument. Die Projektverantwortlichen müssen sämtliche Alternativen auf die Zielerreichung hin überprüfen. Dabei müssen sie die Gründe für ausgeschlossene Alternativen dokumentieren. Zusätzlich sollen sie für Ziele⁶³ messbare Kriterien ableiten und festlegen. Diese bilden eine Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.⁶⁴

Abhängig vom zeitlichen und inhaltlichen Umfang der Maßnahmen sind begleitende Versionen während der Realisierung durchzuführen. Bei umfangreichen Maßnahmen mit hohen Ausgaben ist eine WiBe unabhängig von dem damit verbundenen Aufwand immer erforderlich.⁶⁵

Das BVA legte eine WiBe vor, die die Aufwände für das gesamte registerübergreifende Identitätsmanagement umfasste. Darin waren u. a. auch Aufwände des BZSt ausgewiesen. Zu Teilprojekten, wie dem Identitätsdatenabruf, mit denen das registerübergreifende Identitätsmanagement konkret umgesetzt wird, enthielt die WiBe keine hinreichenden Angaben. Die Ziele zum Identitätsdatenabruf, z. B. im Punkt „Imageverbesserung“, enthielten keine messbaren Kriterien.

4.2 Würdigung

Das BVA hat es versäumt, für die Ziele zum Identitätsdatenabruf messbare Kriterien zu definieren. Ohne messbare Kriterien fehlt dem BVA die Basis für eine angemessene begleitende und abschließende Erfolgskontrolle des Identitätsdatenabrufs.

⁶³ Die keine messbaren Mengen, Volumina oder Zeitrahmen enthalten.

⁶⁴ Fachkonzept WiBe 5.0 „Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“, <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/wirtschaftlichkeitsbetrachtung/wibe5-0/wibe-fachkonzept-5-0.pdf>, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2023.

⁶⁵ Fachkonzept WiBe 5.0.

4.3 Empfehlung

Das BVA hat für die Ziele zum Identitätsdatenabruf messbare Kriterien zu formulieren, anhand derer es anschließend angemessene begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchführen kann.

4.4 Stellungnahme

Mit seiner Stellungnahme hat das BVA eine WiBe für den Identitätsdatenabruf übersandt. Diese enthält u. a. auch messbare Kriterien für die Ziele zum Identitätsdatenabruf. Das BVA hat zugesagt, unsere Empfehlungen bei zukünftigen Fortschreibungen der WiBe zu berücksichtigen.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir schließen den Punkt ab.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.