



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

über die Prüfung

Rolle des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bei der 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).

Gz.: VII 3 - 0001823

24. April 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
1.1	Ursprüngliches Zielbild und Umsetzungsplan	8
1.2	Organisation der Umsetzung der Registermodernisierung	10
1.3	Vorhaben des Registermodernisierungsgesetzes	11
1.4	Registermodernisierung im BMI	13
1.5	Nationales Once Only Technical System	13
2	Registermodernisierungsgesetz	15
2.1	Umsetzung Registermodernisierungsgesetz	15
2.1.1	Sachverhalt	15
2.1.2	Würdigung	16
2.1.3	Empfehlung	17
2.1.4	Stellungnahme	17
2.1.5	Abschließende Würdigung	18
2.2	Anschlussfähigkeit der Register	18
2.2.1	Sachverhalt	18
2.2.2	Würdigung	19
2.2.3	Empfehlung	19
2.2.4	Stellungnahme	20
2.2.5	Abschließende Würdigung	20
3	Risikomanagement	20
3.1	Sachverhalt	20
3.2	Würdigung	21
3.3	Empfehlung	22
3.4	Stellungnahme	22
3.5	Abschließende Würdigung	22

4	Mittel aus dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan	23
4.1	Sachverhalt	23
4.2	Würdigung	24
4.3	Empfehlung	25
4.4	Stellungnahme	25
4.5	Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

A

ARF Aufbau- und Resilienzfazilität

B

BMF Bundesministerium der Finanzen

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

D

DARP Deutscher Aufbau- und Resilienzplan

E

EU Europäische Union

EU-OOTS *Europäisches Once Only Technical System*

I

IDA *Identitätsdatenabruf*

IDNr *Identifikationsnummer*

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

IT-PLR *IT-Planungsrat*

N

NdB *Netze des Bundes*

NdB-VN *NdB-Verbindungsnetz*

NOOTS *Nationales Once Only Technical System*

NWR *Nationales Waffenregister*

O

OOTS *Once Only Technical System*

OZG *Onlinezugangsgesetz*

OZGÄndG *OZG-Änderungsgesetz*

R

RegMoG *Registermodernisierungsgesetz*

S

SDG-VO *Single Digital Gateway-Verordnung der Europäischen Union*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2021 das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) beschlossen und eine Modernisierung der deutschen Registerlandschaft angestoßen (sogenannte Registermodernisierung). Das RegMoG führt die Identifikationsnummer (IDNr) als zusätzliches Ordnungsmerkmal in ausgewählte Register ein. Ziel der Registermodernisierung ist es, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen zu entlasten und die Verwaltung effizienter zu machen. Die Registermodernisierung ist ein Hebelprojekt der Digitalstrategie der Bundesregierung. Sie will sich im Jahr 2025 daran messen lassen, ob sie bei diesem Projekt erfolgreich war. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) verantwortet wesentliche Teile der Registermodernisierung. Für den Erfolg der Registermodernisierung muss als zentraler Baustein ein „Nationales Once Only Technical System“ (NOOTS) entwickelt werden. In seinem Geschäftsbereich befindet sich mit dem Bundesverwaltungsamt (BVA) auch die sogenannte „Registermodernisierungsbehörde“. Der Bundesrechnungshof hat die Rolle des BMI bei der Registermodernisierung geprüft. Dabei stellte er im Wesentlichen folgendes abschließend fest:

- 0.1 Für das RegMoG gilt eine Umsetzungsfrist bis Ende 2028. Das BMI entwickelte zusammen mit dem BVA einen Plan zur zeitlichen Umsetzung für die Register der Bundesverwaltung. Ursprünglich hoch priorisierte Register sollen erst im Jahr 2025 beginnen. Für die Register der Länder existiert noch kein vergleichbarer Plan. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die gesetzliche Frist bis Ende 2028 nicht eingehalten werden kann. Er hat dem BMI empfohlen, gemeinsam mit dem BVA darauf hinzuwirken, auch für die Register im Verantwortungsbereich der Länder schnellstmöglich einen Rolloutplan zu erstellen.

In seiner Stellungnahme hat das BMI erklärt, es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen und habe diese in Teilen bereits umgesetzt. Es strebe mit Nachdruck an, die IDNr fristgerecht bis Ende 2028 einzuspielen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI, weiterhin darauf hinzuwirken, das Einspielen der IDNr frühzeitig zu pilotieren. Die dort gewonnenen Erfahrungen kann es dann bei der weiteren Umsetzung des RegMoG nutzen. (Tz. 2.1)

- 0.2 Einige Register der Bundesverwaltung erfüllen nicht die Mindestanforderungen, um das RegMoG umsetzen zu können. Diesen Registern fehlen z. B. Merkmale in den Personendatensätzen oder ein Zugang zum gesetzlich vorgeschriebenen Verbindungsnetz. Das BMI verringerte daher die Anzahl der gesetzlich vorgeschriebenen Merkmale. Damit akzeptiert es eine schlechtere Qualität bei der Zuordnung der IDNr zu Personendatensätzen. Das BMI hat versäumt, abzuschätzen, welche zusätzlichen Aufwände dadurch bei registerführenden Stellen entstehen können. Zum fehlenden Zugang zum Verbindungsnetz hat das BMI noch keine Lösung. Es sollte zeitnah Lösungsansätze entwerfen und dabei auch abschätzen, welche zusätzlichen Anforderungen durch die Registermodernisierung auf das Verbindungsnetz zukommen werden.

Das BMI hat erwidert, es könne den Zugang der Kommunen zum Verbindungsnetz nur indirekt beeinflussen. Zum Thema der Mindestanforderungen hat sich das BMI nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen. Er erwartet, dass das BMI seine Empfehlungen umsetzt. (Tz. 2.2)

- 0.3 Das BMI hat erwartet, dass es bis Ende 2026 für die Registermodernisierung 441 Mio. Euro benötigt. Der Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 sowie die Finanzplanung 2026 hat für die Registermodernisierung je 10 Mio. Euro vorgesehen. Hinzu kommen bis zu 82 Mio. Euro an Ausgaberesten. Die Finanzierung des NOOTS ist nicht gesichert gewesen. Das BMI hätte dieses mit nur 23 % der eigentlich benötigten Haushaltsmittel umsetzen müssen. Dabei hat es das BMI versäumt, das finanzielle Risiko für NOOTS in einem umfassenden Risikomanagement zu berücksichtigen. Es hat nicht belegen können, dass es die mangelnde Mittelausstattung umfassend bewertet und betrachtet hat. Um den Fortschritt bei der Umsetzung ihrer Digitalstrategie zu messen, hatte die Bundesregierung auch ein Monitoring aufgebaut. Zu fehlenden Haushaltsmitteln für das NOOTS enthielt das Monitoring im Oktober 2024 keine Angaben.

Das BMI hat das finanzielle Risiko für NOOTS zeitnah in einem umfassenden Risikomanagement für NOOTS aufzunehmen. Über die Risiken und deren Auswirkungen auf das Hebelprojekt der Bundesregierung sollte es in seinem Monitoring transparent und aktuell berichten.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme erwidert, dass mit Beschluss des NOOTS-Staatsvertrags im Dezember 2024 nun eine Rechtsgrundlage dafür existiere, dass Bund und Länder NOOTS gemeinsam errichten und betreiben können. Außerdem habe es die Finanzplanung angepasst. Die Finanzierung des NOOTS sei nun gesichert. Bestehende Risiken der Finanzierung hätte es bereits vor Abschluss des NOOTS-Staatsvertrages frühzeitig und proaktiv adressiert. Inzwischen würde ein Controlling-Tool genutzt, um NOOTS zu monitoren. Das BMI ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes teilweise gefolgt. Da die Finanzierung noch unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung steht, sollte das BMI die Finanzierungsrisiken weiter angemessen managen. (Tz. 3)

- 0.4 Die Bundesregierung plant damit, dass die Europäische Union (EU) Aufwände des Bundes für die Registermodernisierung mit 275 Mio. Euro aus dem „Deutschen Aufbau- und Resilienzplan“ (DARP) refinanziert. Dazu sind Meilensteine und Ziele im DARP zu erfüllen. Für die Registermodernisierung hat das BMI gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Änderung und Verschiebung der Meilensteine und Ziele erwirkt. Das BMI stellte der EU-Kommission gegenüber dar, dass es die Umsetzung der Registermodernisierung signifikant beschleunigen werde. In den Jahren 2025 und 2026 habe es dafür Haushaltsmittel von 441 Mio. Euro eingeplant. Dass für die Registermodernisierung in diesen Jahren nur 129 Mio. Euro vorgesehen sind. Hat es der EU-Kommission nicht mitgeteilt.

Verfehlt das BMI die verschobenen Meilensteine und Ziele, könnte sich die angespannte Haushaltslage weiter verschärfen. Bei NOOTS droht bereits jetzt eine Finanzierungslücke von über 300 Mio. Euro. Die seitens der EU-Kommission genehmigten neuen Fristen für die Registermodernisierung sind voraussichtlich nicht zu halten.

Das BMI muss zeitnah einen neuen, realistischen Plan erstellen, wie es die Meilensteine und Ziele des DARP noch erreichen will. In seinem Risikomanagement hat es geeignet zu berücksichtigen, dass es ggf. die Fristen im DARP nicht einhalten kann und die Europäische Union dann die Aufwände für die Registermodernisierung nicht refinanzieren wird.

Das BMI geht weiterhin davon aus, dass es Meilensteine und Ziele des DARP fristgerecht erfüllen werde. Den Plan zu aktualisieren, hält es nicht für erforderlich. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 4)

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung ab. Einzelne Aspekte wird er in künftigen Prüfungen zur Registermodernisierung weiterverfolgen.

1 Vorbemerkung

Ein Register ist ein meist elektronisch geführter Datenbestand¹. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland betreibt über 350 Register, verteilt auf alle 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. Das NWR bildet den Lebenszyklus erlaubnispflichtiger Schusswaffen ab. Dazu werden die Daten dieser Waffen und wesentlicher Waffenteile sowie Daten von Erwerbern, Besitzern und Überlassern dieser Waffen und -teile gespeichert. Hiermit soll das NWR die Waffenbehörden u. a. öffentliche Stellen unterstützen, Waffen und wesentliche Teile zurückzuverfolgen und verarbeitete Daten untereinander auszutauschen.³

Der Bund und die Länder planen, die Registerlandschaft zu modernisieren. Sie beabsichtigen, die Register der Verwaltung mit Onlinediensten und Fachverfahren digital so zu vernetzen, dass Nachweisdaten ausgetauscht werden können (Registermodernisierung). Sie wollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen entlasten und die Verwaltung effizienter machen.⁴ Die Registermodernisierung ist auch eine Grundlage für zentrale Digitalisierungsvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene. Beispiele hierfür sind das Onlinezugangsgesetz (OZG), der registerbasierte Zensus⁵ oder die Umsetzung der „Single Digital Gateway“-Verordnung der Europäischen Union (SDG-VO).⁶

1.1 Ursprüngliches Zielbild und Umsetzungsplan

Der IT-Planungsrat (IT-PLR) richtete im Januar 2019 ein „Koordinierungsprojekt Registermodernisierung“ (Koordinierungsprojekt) ein. Federführend waren dabei das BMI sowie die

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 laut dem Normenkontrollrat „eines der folgenden Kriterien“ erfüllt:

- „Enthält Informationen, die für das Erbringen einer Verwaltungsleistung erforderlich sind.
- Kann zur Unterstützung von administrativen und politischen Entscheidungen sowie für die amtliche Statistik genutzt werden.“

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

Auch das RegMoG definiert den Begriff des Registers nicht. Register im Sinne des RegMoG sind Datenbestände, die in der Anlage zum IDNrG genannt und somit als Register bezeichnet werden.

² <https://www.it-planungsrat.de/projekte/projekte-des-it-planungsrat/registermodernisierung>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

³ § 1 Absatz 1 Waffenregistergesetz vom 17. Februar 2020.

⁴ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

⁵ 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.

⁶ Die „Single Digital Gateway“-Verordnung sieht vor, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bei der Nutzung ausgewählter europäischer Verwaltungsleistungen nur einmal ihre Daten angeben müssen (sog. „Once Only“-Prinzip), <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/digitale-verwaltung/single-digital-gateway/single-digital-gateway-node.html>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

Länder Bayern und Hamburg. Ebenfalls beteiligt waren u. a. die Koordinierungsstelle für IT-Standards, die Föderale IT-Kooperation sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Das Koordinierungsprojekt entwickelte ein Zielbild und einen Umsetzungsplan.⁷ Zentraler Inhalt des Zielbildes war ein „Nutzenversprechen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung“⁸. Dieses „Versprechen“ enthielt u. a.⁹

- Verwaltungsleistungen nach dem *Once Only Prinzip*¹⁰: 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 System, sodass Verwaltungsvorgänge auch grenzüberschreitend online genutzt werden können sowie
- einen hohen Datenschutzstandard und erweiterte Transparenz für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen.

Das Zielbild zur Registermodernisierung sah vor, dass sich Bund und Länder u. a. auf 18 sogenannte „Top-Register“ konzentrieren.¹¹ Hierbei handelte es sich um Register, die für die Umsetzung des OZG besonders relevant sind, z. B. die Melderegister, das Gewerbezentralregister oder das Ausländerzentralregister¹². Im Jahr 2022 wurde das Handelsregister zur Liste der Top-Register hinzugefügt. Anhand eines Datenschutzcockpits sollten Bürgerinnen und Bürger transparent nachvollziehen können, welche Daten zwischen Registern und öffentlichen Stellen zu welchem Zweck übermittelt wurden.¹³

Die Umsetzung der Registermodernisierung ist ein „Hebelprojekt“ der Digitalstrategie¹⁴ der Bundesregierung. Im Jahr 2025 will sich die Bundesregierung daran messen lassen, ob „Bund, Länder und Kommunen die Voraussetzungen zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips für die TOP-Register [...] geschaffen haben und dadurch [...] bereits vorhandene Nachweise nicht mehr erbracht werden müssen.“¹⁵

⁷ 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 26. Juli 2024.

⁸ Ebenda S. 1, das Nutzenversprechen hat den Namen „Registermodernisierung – die digitale Zukunft wird real“.

⁹ Ebenda.

¹⁰ „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/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/digitale-verwaltung/registermodernisierung/registermodernisierung-node.html>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

¹¹ Beschluss 2022/29 des IT-PLR, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2022-29>, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

¹² Verantwortet durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

¹³ https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-Buerger/informationen_buerger_node.html, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

¹⁴ „Gemeinsam digitale Werte schöpfen“, Digitalstrategie der Bundesregierung (zuletzt fortgeschrieben am 25. April 2023).

¹⁵ Ebenda, S. 45.

1.2 Organisation der Umsetzung der Registermodernisierung

Im Juni 2021 entschied der IT-PLR, das Koordinierungsprojekt durch das Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ abzulösen. Er setzte das BMI sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen als sogenannte federführende Stellen ein. Das Projekt sollte „die [...] ressort- und Ebenen übergreifende Umsetzung aller Teilprojekte der Registermodernisierung vorantreiben.“^{16,17} Hierzu unterteilte der IT-PLR alle als notwendig erachteten Vorhaben in verschiedene Kategorien, z. B. „Technische Architektur“ oder „Rechtliche Grundlagen“.

Nach erfolgreicher Registermodernisierung sollen z. B. bei einem Online-Antrag benötigte Nachweisdaten über ein „*Once Only Technical System*“ (OOTS) direkt aus den Registern übertragen werden können (sogenannter „Abruf von Nachweisen“). Ein OOTS besteht aus technischen Komponenten, Schnittstellen und Standards sowie organisatorischen und rechtlichen Regelungen. Die Registermodernisierung unterscheidet zwischen einem „Nationalen OOTS“ (NOOTS) und dem „Europäischen OOTS“ (EU-OOTS).¹⁸ Während das NOOTS Abrufe von Nachweisen von deutschen Behörden umfasst, wird das EU-OOTS für Abrufe von Nachweisen von Behörden im EU-Ausland benötigt.¹⁹ Das NOOTS ist dabei u. a. auch die Grundlage für den registerübergreifenden Datenaustausch zwischen Deutschland und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.²⁰ Es muss dazu technisch mit dem EU-OOTS interagieren und umgekehrt. Das NOOTS muss so gestaltet sein, dass sowohl jene, die Daten benötigen²¹ als auch jene, die diese Daten bereitstellen²² es nutzen können. Auf Seite der Daten-bereitstellenden sind dies z. B. registerführende Stellen von Bund und Ländern einschließlich Kommunen.

Im Juli 2023 konkretisierte der IT-PLR das Zielbild „Registermodernisierung“.²³ Dieses enthielt nun zwei Aufträge:

1. Bereitstellung des technischen Systems und Entwurfserstellung der rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung des Artikels 14 der Verordnung zum „Single Digital Gateway“ sowie

¹⁶ 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 26. Juli 2024.

¹⁷ https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-35_Gesamtsteuerung_Registermodernisierung_AL1_Projektbericht.pdf, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

¹⁸ Das NOOTS wird unter Berücksichtigung der Anforderungen des EU-OOTS und nationaler Besonderheiten entwickelt.

¹⁹ 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 26. Juli 2024.

²⁰ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Once+Only+Technical+System>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

²¹ Nachfragende von Nachweisen wie Behörden, Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen.

²² Bereitstellende von Nachweisen wie Behörden, Registern etc.

²³ Beschluss 2023/22 des IT-PLR zur Registermodernisierung vom 4. Juli 2023, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2023-22>, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

Begleitung des Anschlusses der SDG relevanten Register und Onlinedienste an das NOOTS.

2. Umsetzung des Once Only-Prinzips:

- a) Entwicklung und Betrieb des NOOTS,
- b) Entwurf der rechtlichen Regelung des NOOTS zur Umsetzung des Once Only-Prinzips und
- c) Begleitung des Anschlusses der Top Register/Nachweise und Onlinedienste/Serviceportale an das NOOTS.

Ein neuer Gesamtplan ersetzte das ursprüngliche Programm des Jahres 2022. Im Gesamtplan waren verschiedene Umsetzungsprojekte verteilt auf die einzelnen Programmbereiche bis zum Jahr 2025 vorgesehen.

Zu Beginn des Jahres 2024 traten die Länder Hessen und Niedersachsen dem Lenkungskreis der Gesamtsteuerung Registermodernisierung bei. Ebenso wurde ein Gesamtprojektleiter eingestellt.²⁴ Dieser sollte für eine „zentrale und unabhängige“ Steuerung sorgen.

1.3 Vorhaben des Registermodernisierungsgesetzes

Ein „registerübergreifendes Identitätsmanagement“ ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die angestrebte moderne Registerlandschaft.²⁵ Die registerführenden Stellen²⁶ müssen Bürgerinnen und Bürger eindeutig und übergreifend identifizieren und deren Daten eindeutig zuordnen können. Zu diesem Zweck beschlossen Bundestag und Bundesrat im Jahr 2021 das RegMoG²⁷. Dieses führt die IDNr^{28,29,30} als zusätzliches Ordnungsmerkmal für das registerübergreifende Identitätsmanagement in ausgewählte Register ein. Das RegMoG umfasst das

- „Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung“ (IDNrG)³¹ und

²⁴ Die Anstellung erfolgte über die FITKO.

²⁵ 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 26. Juli 2024.

²⁶ Jene Institutionen, die Register betreiben.

²⁷ Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze.

²⁸ Nach § 139b der Abgabenordnung; Manchmal verwenden Behörden auch die Bezeichnungen „Steuer-IDNr“ oder „Steuer-ID“.

²⁹ Artikel 1 RegMoG.

³⁰ https://www.bzst.de/DE/Privatpersonen/SteuerlicheIdentifikationsnummer/steuerlicheidentifikationsnummer_node, zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2024.

³¹ Artikel 1 RegMoG.

- 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 50 ausgewählte Register von Bund und Ländern³² einspielen.³³ Von diesen 50 Registern liegen

- 20 Register in der Zuständigkeit des Bundes,
- 19 Register in der Zuständigkeit der Länder und
- 11 Register auf unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen.³⁴

Grundlage hierfür ist der Datenbestand des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt).³⁵ Das BVA muss als Registermodernisierungsbehörde die technische Infrastruktur schaffen, damit die IDNr und weitere personenbezogene Merkmale aus dem Datenbestand des BZSt zunächst in die jeweiligen Register eingespielt werden können.³⁶ Bereits in diesen Registern vorhandene personenbezogene Merkmale sollen aktualisiert werden. Dazu entwickelte das BVA das Fachverfahren „Identitätsdatenabruf“ (IDA).³⁷ IDA dient u. a. den folgenden Zwecken:

- Erstbefüllung der im IDNrG benannten Register mit der IDNr.³⁸
- Übermittlung von IDNr und weiteren Daten nach § 4 Absatz 2 und 3 IDNrG an „öffentliche Stellen [...] zum Zwecke der Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem [OZG]“.³⁹

Den für den Identitätsdatenabruf vorgesehenen Standard „XBasisdaten“ veröffentlichte das BVA erstmals im April 2022.

Damit das IDNrG in Kraft treten konnte, mussten bestimmte „technische Voraussetzungen für den Betrieb“⁴⁰ erfüllt sein, z. B. musste IDA betriebsbereit sein. Erst danach begann eine Frist bis zum „Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten des IDNrG folgenden Kalenderjahres“ (sogenannte Umsetzungsfrist). Das RegMoG ist am 31. August 2023 in Kraft getreten, die Umsetzungsfrist endet somit im Jahr 2028. In dieser Frist müssen die registerführenden Stellen die IDNr in ihre Register eingeführt⁴¹ haben.

³² Die Register der Länder beinhalten dabei auch die Register der Kommunen, wie die Melderegister.

³³ § 1 IDNrG.

³⁴ Die Pass- und Personalausweisregister werden beispielsweise sowohl bei den Kommunen der Länder, als auch beim Auswärtigen Amt geführt.

³⁵ § 4 Absatz 1 IDNrG.

³⁶ § 4 Absatz 1 IDNrG.

³⁷ <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/IDA.html>, zuletzt aufgerufen am 12. April 2024.

³⁸ Nach Anlage zum IDNrG. Aktualisierung von Basisdaten je nach fachlichem Bedarf.

³⁹ § 6 Absatz 2 IDNrG.

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Die IDNr soll als zusätzliches Ordnungsmerkmal zu Personendaten gespeichert werden.

1.4 Registermodernisierung im BMI

Das BMI begann im Jahr 2018 mit der Registermodernisierung. Es verortete diese organisatorisch zunächst im Bereich des OZG. Ab dem zweiten Halbjahr 2019 schuf das BMI für die Registermodernisierung einen eigenen Aufgabenbereich. In den Jahren 2021 und 2022 war Referat DV 5 für die Aufgabe „Registermodernisierung“ zuständig.

Am 1. Januar 2023 legte das BMI die Aufgabenbereiche zur Registermodernisierung der Referate DV 5 und V II 2⁴² zusammen und richtete die Arbeitsgruppe DV II 5 „Registermodernisierung“ ein. In der Arbeitsgruppe waren über eine Personalleihe auch drei Mitarbeitende des BVA beschäftigt. Der Bundesrechnungshof hatte vorher festgestellt⁴³, dass das BVA im Bereich der Registermodernisierung an Personalmangel litt.

1.5 Nationales Once Only Technical System

Das NOOTS ist laut BVA „[...] Grundlage für die Modernisierung von Registern“⁴⁴. Dabei handelt es sich um ein komplexes Vorhaben mit vielen Beteiligten.

Die Gesamtsteuerung Registermodernisierung setzt das NOOTS in einem eigenen Programmbereich um. Das BMI ist für diesen Programmbereich federführend. Mit sogenannten „Erprobungsprojekten“ will die Gesamtsteuerung Registermodernisierung bis zum Jahr 2025 Erkenntnisse zum Anschluss an das NOOTS sammeln. Die Erkenntnisse will sie mittels eines Vorgehensmodells im NOOTS berücksichtigen.

Das BMI strebte Ende des Jahres 2023 an, für das NOOTS die Gesamtverantwortung zu übernehmen. Es ging davon aus, dass es das NOOTS so effektiver umsetzen könne. Dies umfasste sowohl die Entwicklung als auch den Betrieb und die Finanzierung. Bis Ende 2025 sollte ein sogenanntes Kern-NOOTS entwickelt sein, an das dann erste Register angeschlossen werden sollten.

⁴² „Das Referat V II 2 war für die Umsetzung des IDNrG zuständig und hatte die Fachaufsicht über das BVA bezüglich der Umsetzung des IDNrG“

⁴³ Gz.: VII 3 - 0001213.

⁴⁴ https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-OeffentlicheStellen/Textbaustein_TA_Service-Teaser.html, zuletzt aufgerufen am 29. Oktober 2024

Rechtliche Voraussetzungen

Die technischen Komponenten des NOOTS sind nicht durch die Regelungen des Artikels 91c Absatz 5 Grundgesetz⁴⁵ abgedeckt. Dadurch kann das BMI die Länder nicht verpflichten, ein durch den Bund errichtetes NOOTS auch zu nutzen.

Das BMI plante, das NOOTS zunächst nur für den Bereich des Bundes und die Bundesregister umzusetzen. Zeitgleich versuchte es mit den in der Gesamtsteuerung beteiligten Ländern, die rechtlichen Hürden zu beseitigen. Das dabei entwickelte NOOTS sollte generisch⁴⁶ und skalierbar sein, sodass sich die Länder anschließend ohne „nachträgliche Ertüchtigung“ anschließen können.

Als rechtliche Lösung betrachtete das BMI zusammen mit dem Lenkungskreis der Gesamtsteuerung Registermodernisierung zwei⁴⁷ Optionen:

1. Abschluss eines Staatsvertrags nach Artikel 91c Absatz 1 Grundgesetz zwischen Bund und Ländern
2. Schaffung eines Bundesgesetzes auf der Grundlage eines neuen Kompetenztitels im Artikel 91c Grundgesetz

Die Gesamtsteuerung Registermodernisierung bewertete dies im April 2024 als eines der Top Risiken für das NOOTS. Im Juni 2024 fiel die politische Entscheidung, die Option „Staatsvertrag“ zu verfolgen. Hierzu fasste die Ministerpräsidentenkonferenz am 20. Juni 2024 einen entsprechenden Beschluss.⁴⁸ Die Gesamtsteuerung Registermodernisierung sollte bis zum 21. November 2024 einen abgestimmten Entwurf dieses Staatsvertrages erstellen. Die Länder konnten dazu bis zum 28. Oktober 2024 Stellung beziehen. Der Staatsvertrag wurde am 12. Dezember 2024 beschlossen. Bundestag und Länder müssen den Staatsvertrag nun ratifizieren.⁴⁹

⁴⁵ Artikel 91c Absatz 5 Grundgesetz wurde im Zuge des Onlinezugangsgesetzes aufgenommen. Er besagt, dass der Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt wird.

⁴⁶ Die Leitung der Gesamtsteuerung Registermodernisierung nutzt hierzu den Begriff „fachagnostisch“.

⁴⁷ Weitere betrachtete Optionen wie eine „Mosaikgesetzgebung“ nach Artikel 73 f. Grundgesetz wurden zuvor als nicht realistisch verworfen.

⁴⁸ <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/992814/2293470/33eacf50874821e37aa4c2bca3aeca81/2024-06-21-top9-digitalisierung-data.pdf?download=1>, zuletzt aufgerufen am 4. November 2024.

⁴⁹ <https://www.behörden-spiegel.de/2024/12/13/gruenes-licht-fuer-noots-staatsvertrag/>, zuletzt aufgerufen am 7. Januar 2025.

2 Registermodernisierungsgesetz

2.1 Umsetzung Registermodernisierungsgesetz

2.1.1 Sachverhalt

Die registerführenden Stellen der 50 im IDNrG genannten Register müssen die IDNr als Ordnungsmerkmal bis Ende 2028 in ihre Register einführen.⁵⁰ Im September 2023⁵¹ beschloss der IT-Rat⁵² einen Zeitplan, um die IDNr in die Bundesregister einzuspielen⁵³ (sogenannter „Rolloutplan“).⁵⁴ Top Register, wie das Gewerbezentralregister oder das Ausländerzentralregister, waren im Rolloutplan zeitlich nicht mehr hoch priorisiert. BMI und BVA hatten den Rolloutplan erstellt. Der Rolloutplan ist bereits teilweise in Verzug und soll nun angepasst werden. Die Register des IDNrG, die nicht im Rolloutplan enthalten sind, liegen im Verantwortungsbereich der Länder. Für diese existiert kein entsprechender Rolloutplan. Laut BMI erstelle das BVA derzeit einen solchen Plan.

Der Rolloutplan des Bundes sah vier Register vor, in welche die IDNr zuerst eingeführt werden soll (im Folgenden als Pilotregister bezeichnet):

- das NWR als erstes Pilotregister,
- zwei Register der Bundesagentur für Arbeit und
- das Fahreignungsregister des Kraftfahrtbundesamts.

Die Pilotregister sollten im Jahr 2023 beginnen, die IDNr als Ordnungsmerkmal einzuführen. Das BMI wählte das NWR als erstes Pilotregister aus, da es mit 2,4 Millionen Personendatensätzen eine „gut handhabbare Dimension“ habe und von „einer guten Datenqualität auszugehen“⁵⁵ sei. Mit IDA konnte das BVA ca. 90 % der Personendatensätze eine IDNr zuordnen. Das BVA empfahl u. a., „fachlich wie rechtlich frühzeitig“⁵⁶ zu prüfen, wie auch den übrigen

⁵⁰ Dies kann mittels IDA oder über die Meldebehörden geschehen.

⁵¹ https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/be-schluss_2023_06_IT-Rat_Rollout_IDNr.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

⁵² Der IT-Rat ist das politisch-strategische Steuerungsgremium für die Verwaltungsdigitalisierung Bund. <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/it-rat/it-rat-node.html>, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

⁵³ Register im Sinne des IDNrG für die der Bund zuständig ist.

⁵⁴ https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/be-schluss_2023_06_Anlage_IT-Rat_Rollout_IDNr.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

⁵⁵ https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Register-modernisierung/Kurzbericht_Erprobung_IDA_NWR.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

⁵⁶ Ebenda.

Personendatensätzen eine IDNr zugeordnet werden könnte. Die Pilotierung des NWR endete im März 2024.⁵⁷

Die anderen drei Pilotregister hatten im März 2024 noch nicht mit der technischen Umsetzung begonnen. Laut Rolloutplan sollten mehrere Register bereits mit dem Einspielen der IDNr beginnen, bevor die Pilotprojekte abgeschlossen sind. Damit will das BMI die Umsetzung beschleunigen. Die mit dieser Entscheidung einhergehenden Risiken hat es in seiner Planung bislang nicht berücksichtigt, z. B. wie sich technische Schwierigkeiten und Verzögerungen bei den Pilotprojekten auf das Einspielen der IDNr bei den übrigen Registern und den Rolloutplan insgesamt auswirken können.

2.1.2 Würdigung

Die registerführenden Stellen müssen bis Ende 2028 die IDNr in ihre Register einspielen. Es war daher richtig, dass das BMI über den IT-Rat zumindest für die Bundesregister einen Rolloutplan erstellt hat. Der im September 2023 beschlossene Rolloutplan ist jedoch bereits teilweise in Verzug. Wichtige Top Register sollen erst im Jahr 2025 mit dem Rollout beginnen. Für den Bereich außerhalb des Bundes, in dem sich u. a. die zahlreichen Melderegister befinden, existiert noch kein Rolloutplan. Wir sehen daher die Gefahr, dass die gesetzliche Frist, die IDNr bis Ende 2028 in die Register einzuspielen, nicht eingehalten werden kann. Dies würde auch die weiteren Vorhaben der Registermodernisierung wie das NOOTS behindern. Insbesondere könnte ein nicht auf Registerdaten basierter Zensus im Vergleich hohe Kosten verursachen.

Die Ergebnisse des NWR als Pilotregister zeigen, dass selbst bei einem Register mit erwarteter guter Datenqualität 10 % der Personendatensätze mit IDA keine Zuordnung möglich waren.⁵⁸ Auch wenn das Ergebnis über den ursprünglichen Erwartungen lag,⁵⁹ waren somit 255 000 Datensätze nicht automatisiert zuordbar. Bei gleichbleibender Quote wären dies für das als weiteres Pilotregister vorgesehene Fahreignungsregister 770 000 Datensätze. Für das Zentrale Fahrerlaubnisregister (geplanter Beginn im zweiten Quartal 2025) beträfe es bereits 4,8 Millionen Datensätze. Gleichzeitig ist fraglich, ob die Quote erfolgreicher Zuordnungen in Registern mit einer schlechteren Datenqualität als dem NWR auch 90 % betragen wird. Bei den registerführenden Stellen entstehen erhebliche zusätzliche Aufwände, wenn nicht zuordbare Datensätze im schlimmsten Falle händisch bereinigt werden müssten. Die Umsetzungsfrist des RegMoG bis zum Jahr 2028 wäre gefährdet.

Anhand einer Pilotierung sollen bei technisch komplexen und risikobehafteten Entwicklungen möglichst früh Fehler behoben und Verbesserungsbedarfe erkannt werden. Das BMI hat

⁵⁷ Das BVA veröffentlichte die Ergebnisse der Pilotierung am 15. März 2024.

⁵⁸ https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Kurzbericht_Erprobung_IDA_NWR.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt aufgerufen am 18. März 2024.

⁵⁹ Das BVA ging ursprünglich von einer Trefferquote von 60 % aus. E-Mail „Antwort VII1 | § 6 Absatz 3 Nummer 1 IDNrG | Datenabrufer suchen nach IDNrG: Mindestdatensatz“ vom 24. November 2022.

es bisher versäumt zu bewerten, wie sich die Erkenntnisse der Pilotierung des NWR auf den Rolloutplan auswirken. Ein Großteil der Bundesregister soll nun bereits damit beginnen, das IDNrG umzusetzen, bevor die Erkenntnisse aus den übrigen Pilotregistern vorliegen, z. B. zu möglichen technischen, fachlichen und rechtlichen Hindernissen. Es besteht daher die Gefahr, dass registerführende Stellen ihre Projekte anpassen oder schlimmstenfalls unterbrechen müssen.

2.1.3 Empfehlung

Das BMI sollte die Register außerhalb des Bundes bei der Umsetzung eng begleiten. Wir haben dem BMI empfohlen, gemeinsam mit dem BVA darauf hinzuwirken, dass auch für die Register im Verantwortungsbereich der Länder schnellstmöglich ein Rolloutplan erstellt wird.

Die Erfahrungen aus der Pilotierung des NWR sollte das BMI bereits jetzt nutzen, z. B. um abzuschätzen,

- wie vielen Personendatensätzen eine IDNr automatisiert zugeordnet werden kann und
- wie viele Datensätze die registerführenden Stellen möglicherweise händisch bereinigen müssen.

Wir haben dem BMI empfohlen, die geplante Pilotierung der weiteren Register zeitnah zu starten und zügig abzuschließen. Die Erkenntnisse daraus sollte es nutzen, um Risiken für seinen Rolloutplan frühzeitig zu erkennen und zu begegnen.

2.1.4 Stellungnahme

Das BMI hat angekündigt, unsere Hinweise zu berücksichtigen. In Teilen habe es diese bereits umgesetzt:

- Zur Rollout Planung und dem anschließenden Flächen-Rollout führe das BVA derzeit intensive Gespräche mit den Ländern.
- Das BMI strebe weiterhin mit Nachdruck an, die IDNr fristgerecht bis Ende 2028 einzuspielen.

BMI und BVA seien jedoch zwingend auf die Mitarbeit der gesetzlich verpflichteten registerführenden Stellen angewiesen, um das RegMoG umsetzen und dessen Ziele erreichen zu können. Diese Mitarbeit sei unterschiedlich stark ausgeprägt.

Das BMI hat uns zugestimmt, dass die Ergebnisse aus den Pilotregistern wertvolle Erkenntnisse für das Einspielen der IDNr liefern werden. Es hat darauf hingewiesen, dass das BVA im NWR mittlerweile eine Zuordnungsquote von 94 % erreichen konnte.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMI hat zugesagt, unsere Empfehlungen zu berücksichtigen. Das BVA konnte im Pilotregister NWR mittlerweile die Zuordnungsquote erhöhen. Wir sehen jedoch weiterhin die Gefahr, dass das BMI die Aufwände bei Registern mit schlechter Datenqualität schwer abschätzen kann. Es sollte darauf hinwirken, dass die geplante Pilotierung der weiteren Register möglichst zeitnah abgeschlossen wird, um auf die daraus gewonnenen Erkenntnisse zurückgreifen zu können.

2.2 Anschlussfähigkeit der Register

2.2.1 Sachverhalt

Damit sich ein Register an IDA anschließen kann, hat es zwei „Muss-Kriterien“ zu erfüllen:

1. Mindestabrufdaten nach § 6 Absatz 3 IDNrG⁶⁰ sind vorhanden.
2. Ein Anschluss an die Netze des Bundes (NdB) oder das NdB-Verbindungsnetz (NdB-VN) ist gewährleistet.

Immer wenn ein Register ein „Muss-Kriterium“ nicht erfüllt, spricht das BVA von einem sogenannten „Issue“.

Acht der insgesamt 28 vorgesehenen Bundesregister des Rolloutplans (siehe Tz. 2.1.1) wiesen Issues auf: Bei fünf Registern fehlte der Anschluss an die NdB, drei enthielten nicht alle vorgeschriebenen Mindestdaten.

Registerführende Stellen müssen den in ihren Registern gespeicherten natürlichen Personen deren IDNr eindeutig zuordnen können. Daten dürfen nur über NdB/NdB-VN ausgetauscht werden.⁶¹ Spielt eine registerführende Stelle die IDNr nur mit unzureichenden Mindestdaten ein, z. B. wenn Familienname, Wohnort, Postleitzahl oder Geburtsdatum fehlen, so ist eine Zuordnung nicht möglich. In diesen Fällen erwartete das BMI eine schlechtere „Trefferquote“ bei der Zuordnung von Personendatensätzen zur IDNr.⁶²

Das BMI plante im September 2023, den Issue zu Mindestabrufdaten durch reduzierte Anforderungen an die Mindestabrufdaten zu lösen. Das BMI wollte ein entsprechendes

⁶⁰ Mindestmerkmale sind: Familienname, Wohnort, Postleitzahl und Geburtsdatum.

⁶¹ §7 IDNrG.

⁶² Die Auswirkungen auf die zu erwartende „Trefferquote“ lässt sich nicht verallgemeinern, da in unterschiedlichen Registern (sowohl Bund aber auch Länder und Kommunen) unterschiedliche Merkmale fehlen. Eine Schätzung des BVA bezifferte hier eine Trefferquote von 60 %.

Vorhaben im Jahr 2024 umsetzen. Am 24. Juli 2024 ist das „OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG)“⁶³ in Kraft getreten. Dieses Gesetz ändert neben dem OZG auch Vorgaben für Mindestabrufdaten im IDNrG. Registerführende Stellen können über IDA auch dann die IDNr abrufen, wenn Angaben zum Wohnort und zur Postleitzahl⁶⁴ fehlen. Das BMI hatte vorab nicht abgeschätzt, welche zusätzlichen Aufwände dadurch bei den betroffenen registerführenden Stellen entstehen können.

Für den Issue zu NdB/NdB-VN hatte das BMI zum Erhebungszeitpunkt noch keine Lösungsansätze verfolgt. Das BMI wollte sich „bald“ mit diesem Issue beschäftigen. Wie stark die Registermodernisierung die NdB/NdB-VN belasten würde, hatte das BMI noch nicht abgeschätzt.⁶⁵

2.2.2 Würdigung

Register, in denen Issues vorliegen, dürfen nicht damit beginnen, das IDNrG umzusetzen. Der Rolloutplan hat die betroffenen Bundesregister bereits nach hinten priorisiert (siehe Tz.2.1). Wenn die Registermodernisierung gelingen soll, ist es unerlässlich, die Issues zu lösen. Die Frist endet im Jahr 2028. Um den Issue zu den Mindestabrufdaten zu lösen, hat das BMI die gesetzlichen Mindeststandards aufgeweicht. Wahrscheinlich ist, dass mit reduzierten Mindestdaten auch die Trefferquote erfolgreicher Zuordnungen von Personendatensätzen zu IDNr sinken wird. Die registerführenden Stellen müssten bei vielen Personendatensätzen die IDNr daher händisch zuordnen. Das BMI hat versäumt abzuschätzen, welche Aufwände dies verursacht und wie sich dies auf den Rolloutplan auswirkt (vgl. hierzu auch Tz. 2.1.2).

Das BMI hat noch nicht entschieden, wie es den Issue zu NdB/NdB-VN lösen will. Betroffene Register können IDA nicht nutzen und registerführende Stellen die IDNr nicht einspielen. Ebenso hat das BMI noch nicht abgeschätzt, mit welchem zusätzlichen Datenvolumen in den NdB/NdB-VN zu rechnen ist, wenn alle Register zukünftig IDA nutzen. Bei zu geringen Kapazitäten in den NdB/NdB-VN kann es zu Störungen oder langen Wartezeiten kommen.

2.2.3 Empfehlung

Das BMI sollte mit Hochdruck daran arbeiten, die Issues zu beseitigen und Lösungsansätze zu entwerfen. Es sollte detailliert erfassen,

- welche Mehraufwände dadurch entstehen, dass es die Anforderungen an die Mindestdaten gesenkt hat und
- wie sich dies auf die Umsetzung des IDNrG auswirken kann.

⁶³ Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung.

⁶⁴ Also ein „Issue Mindestabrufdaten“ vorliegt.

⁶⁵ Z. B. wie die Kapazitäten der NdB betroffen sind.

Wir haben dem BMI empfohlen, zeitnah abzuschätzen, welche zusätzlichen Anforderungen durch IDA auf die NdB/NdB-VN zukommen werden. Diese Aufgabe könnte es z. B. der in seinem Geschäftsbereich errichteten Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben als Netzbetreiberin des Bundes übertragen.

2.2.4 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, dass es unsere Empfehlung, zeitnah Lösungsansätze zum Thema NdB-VN zu entwickeln, bereits umsetze. Es hat mitgeteilt, dass der Zugang von Kommunen zum Verbindungsnetz nach Artikel 91c Grundgesetz in der Kompetenz der Länder liege. Es könne dies nur indirekt verbessern. Es werde in der Arbeitsgemeinschaft der Länder zum Verbindungsnetz auf die betroffenen Länder zugehen und die Umsetzung anmahnen. Auch habe der Gesetzgeber mit dem OZGÄndG technische Kompensationsmöglichkeiten geschaffen. Inwieweit das BMI damit rechnet, dass durch IDA zusätzlichen Anforderungen an die NdB/NdB-VN einhergehen, hat es offengelassen. Ebenso hat es sich nicht zum Thema Mindestabrufdaten und daraus resultierenden Mehraufwänden geäußert.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unseren Würdigungen und erwarten, dass das BMI unsere Empfehlungen umsetzt. Die Registermodernisierung ist ein wesentlicher Baustein der Verwaltungsdigitalisierung. Diese kann nur erfolgreich sein, wenn das BMI die offenen Punkte zur Anschlussfähigkeit klärt.

3 Risikomanagement

3.1 Sachverhalt

Laut BMI soll die Umsetzung des NOOTS bis zum Jahr 2026 ca. 360 Mio. Euro kosten. Hinzu kommen ca. 175 Mio. Euro, um das NOOTS vorzubereiten. Dazu zählt u. a. die weitere Umsetzung des IDNrG, die noch ca. 109 Mio. Euro kosten soll. Insgesamt liegen die budgetierten Ausgaben somit bei ca. 535 Mio. Euro bis Ende 2026. Das BMI geht davon aus, dass es bis Ende 2024 davon rund 94 Mio. Euro ausgeben kann (18 %). Es plant, in den Jahren 2025 und 2026 die restlichen 441 Mio. Euro zu investieren, um das NOOTS beschleunigt umzusetzen.

Laut dem Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025 sowie der Finanzplanung sind jeweils 10 Mio. Euro für die Registermodernisierung⁶⁶ in den Jahren 2025 und 2026 vorgesehen.

⁶⁶ Kapitel 0602, Titelgruppe 8.

Hinzu kommen Ausgabereste in Höhe von ca. 82 Mio. Euro. Es würde dann über insgesamt 102 Mio. Euro für NOOTS verfügen. Das sind 23 % der benötigten Haushaltsmittel in Höhe von 441 Mio. Euro. Das BMI sprach in diesem Zusammenhang selbst von „fehlenden Mitteln“. Es versuche, die Finanzierung der Registermodernisierung zu „verbreitern“. Das BMI plane, ergänzend Mittel aus dem Budget des IT-PLR in Höhe von 65 bis 72 Mio. Euro zu nutzen. Erprobungsprojekte zu NOOTS könnte es dann keine mehr finanzieren. Die Mittel wolle es stattdessen direkt für NOOTS nutzen. Das BMI beabsichtige NOOTS „entsprechend der Möglichkeiten“ umzusetzen.

Das BMI konnte nicht belegen, dass es die Finanzierung von NOOTS in einem Risikomanagement berücksichtigt hat. In beiden bisherigen Fortschrittsberichten zur Digitalstrategie berichtete die Bundesregierung nicht zur Umsetzung der Registermodernisierung oder des NOOTS. Um den Fortschritt bei der Umsetzung ihrer Digitalstrategie zu messen, hatte die Bundesregierung auch ein Monitoring aufgebaut. Zu fehlenden Haushaltsmitteln für das NOOTS enthielt das Monitoring im Oktober 2024 keine Angaben. Das BMI informierte dort lediglich über die rechtlichen Hürden. Der Status des Projekts war unverändert „orange“.

3.2 Würdigung

Das ursprüngliche Zielbild der Registermodernisierung wurde bereits im Januar 2021 beschlossen (siehe Tz. 1). Die Registermodernisierung ist ein Hebelprojekt der Digitalstrategie der Bundesregierung. Sie will sich im Jahr 2025 daran messen lassen, ob sie bei diesem Projekt erfolgreich war. Ohne ein rechtlich abgesichertes und auskömmlich finanziertes NOOTS könnte die Registermodernisierung scheitern.

Die Finanzierung des NOOTS auf Bundesebene ist gefährdet. Gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 und der Finanzplanung 2026 würden dem BMI für NOOTS nur 23 % der benötigten 441 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Insbesondere für das Jahr 2026 ist fraglich, wie das BMI das Projekt mit nur 10 Mio. Euro voranbringen will. Hinzu könnten zwar Mittel des IT-PLR kommen, diese würden aber nicht ausreichen, um Erprobungsprojekte durchzuführen. Wenn diese Projekte wegfallen, entstünde wiederum ein zeitliches Risiko für das NOOTS. Das NOOTS entsprechend der „bestehenden Möglichkeiten“ umzusetzen, halten wir für höchst riskant. Inwieweit sich die Länder an der Finanzierung von NOOTS beteiligen werden, ist dabei offen.

Das BMI hat nicht belegen können, dass es das finanzielle Risiko für NOOTS in einem Risikomanagement umfassend bewertet und betrachtet hat. Dazu hätte es

- die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß ermitteln und
- beschreiben müssen, welche Gegenmaßnahmen es ergreifen will, um das Risiko zu minimieren.

Es hätte über das Risiko transparent im Monitoring zur Digitalstrategie der Bundesregierung berichten sollen.

3.3 Empfehlung

Das BMI hat zeitnah ein umfassendes Risikomanagement für NOOTS aufzubauen. Dabei hat es insbesondere

- das finanzielle Risiko für NOOTS zu beschreiben und hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadensausmaßes zu bewerten,
- Gegenmaßnahmen zu erarbeiten und
- das Risiko fortlaufend zu überwachen.

Über das finanzielle Risiko bei NOOTS und dessen Auswirkungen sollte es im Monitoring zur Digitalstrategie transparent und aktuell berichten.

3.4 Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass es zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch von anderen Rahmenbedingungen ausgegangen sei. Mit Beschluss des NOOTS-Staatsvertrages im Dezember 2024 existiere nun eine Rechtsgrundlage. Die Finanzierung des NOOTS sei gesichert: Laut BMI sollen die Vertragsparteien des NOOTS-Staatsvertrages die Kosten für die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des NOOTS gemeinsam tragen. Das BMI geht, basierend auf einer „verlässlicheren Kostenkalkulation“, nun davon aus, dass die veranschlagten Haushaltsmittel für die Jahre 2025 und 2026 ausreichen werden. Dies stehe jedoch unter dem Vorbehalt, dass die Vertragsparteien die erforderlichen Haushaltsmittel bereitstellen.

Vor Abschluss des NOOTS-Staatsvertrages habe das BMI bestehende Risiken, u. a. auch das finanzielle Risiko, frühzeitig und proaktiv adressiert. Ebenso habe es dies in den Sachstandsberichten an den IT-PLR und den IT-Rat kommuniziert. Es habe daher unsere Empfehlungen bereits umgesetzt.

Das BMI hat auch mitgeteilt, dass die Gesamtsteuerung Registermodernisierung das NOOTS mittlerweile in ein bereits genutztes Controlling-Tool aufgenommen habe.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMI ist unseren Empfehlungen teilweise gefolgt. Mit Abschluss des NOOTS-Staatsvertrages besteht nun eine solidere Planungsgrundlage. Auch die neuen Pläne stehen noch unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung. Das BMI sollte daher die Finanzierungsrisiken weiter angemessen managen. Es sollte dabei sicherstellen, dass es Risiken in den Sachstandsberichten und im Controlling-Tool einheitlich bewertet.

4 Mittel aus dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan

4.1 Sachverhalt

Die Europäische Union beschloss im Jahr 2020 den Aufbauplan „NextGenerationEU“⁶⁷. Dieser sieht vor, 807 Mrd. Euro in verschiedene Bereiche wie Umwelt oder Digitalisierung zu investieren. Als Teil dieses Plans sollte die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) „die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie abfedern“ sowie die „Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltiger und krisentauglicher machen“⁶⁸. Der Bundesrepublik Deutschland standen aus der ARF rund 25 Mrd. Euro zu. Um diese Mittel zu erhalten, musste die Bundesregierung einen Plan vorlegen, wie sie die Zielvorgaben der ARF erreichen kann. Hieraus entstand der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan (DARP).⁶⁹ Der DARP enthält auch Maßnahmen zur Registermodernisierung. Diese teilen sich in drei Meilensteine und Ziele auf.⁷⁰

- Meilenstein 114: Abschluss der Pilotvorhaben zur Erprobung von Pilotregistern,
- Meilenstein 115: Abschluss der Umsetzung der einheitlichen Architektur zur Beförderung des Once Only-Prinzips,
- Ziel 116: Prioritäre Anbindung von 18 Registern an die Once Only-Zielarchitektur zur Umsetzung des Once Only-Prinzips.

Das BMF ist für den DARP verantwortlich und überwacht dessen Umsetzung. Die Ressorts setzen die einzelnen Meilensteine und Ziele um. Die EU-Kommission hat mehrfach klargestellt, dass ein vollständiges Erreichen aller Meilensteine und Ziele notwendig ist, um Auszahlungsanträge eines Mitgliedstaates in Gänze zu genehmigen. Laut Budgetplan des BMI ist das Vorhaben Registermodernisierung im DARP mit 275 Mio. Euro hinterlegt.

Das BMF bat am DARP beteiligte Ressorts zum Juni 2022, mögliche Risiken für die Umsetzung der Meilensteine und Ziele zu melden. Es warnte dabei, dass Deckungslücken im Bundeshaushalt drohen.⁷¹ Das BMI meldete zur Registermodernisierung keine Risiken. Es bat das

⁶⁷ https://next-generation-eu.europa.eu/index_de, zuletzt aufgerufen am 21. März 2024.

⁶⁸ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de, zuletzt aufgerufen am 21. März 2024.

⁶⁹ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>, zuletzt aufgerufen am 21. März 2024.

⁷⁰ Eine genaue Aufstellung der Meilensteine findet sich unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/2-09-moderne-oeffentliche-verwaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2024.

⁷¹ Siehe hierzu auch Gz.: I 3 - 2021 - 0490: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/umsetzung-darp-voll-text.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14. April 2024.

BMF, bei „der [EU-Kommission] darauf hinzuwirken, dass in begründeten Fällen die Verschiebung einzelner Meilensteine für die Umsetzung des DARP ermöglicht wird“.

Im Herbst 2023 teilte das BMI dem BMF mit, dass es bei Meilenstein 115 und Ziel 116 Anpassungsbedarf sähe. Das BMI begründete dies u. a. mit

- dem verspäteten Inkrafttreten der notwendigen Durchführungsverordnung der SDG-VO,
- der Entwicklung einer neuen technischen Infrastruktur für den Austausch von Verifizierungsdaten und
- dem Aufbau des NOOTS.

Das BMI erstellte u. a. einen „Action Plan“⁷², mit dem es die angestrebten Fristverschiebungen begründete. Darin legte es dar, wie neue Fristen einzuhalten wären: Die Bundesregierung

- habe für die Umsetzung in den Jahren 2020 bis 2026 über 500 Mio. Euro eingeplant,
- werde bis Ende des Jahres 2024 davon 94 Mio. Euro ausgeben und
- die Umsetzung werde sich in den Jahren 2025 und 2026 signifikant beschleunigen, da in diesen Jahren 441 Mio. Euro an Haushaltsmitteln vorgesehen⁷³ seien.

Letztendlich beantragte die Bundesregierung:

- Meilenstein 115: Verschiebung um zwei Jahre auf das 4. Quartal 2025,
- Ziel 116: Verschiebung um sechs Monate auf das 2. Quartal 2026. Zu diesem Zeitpunkt sollen mindestens sechs prioritäre Register an das NOOTS angebunden sein und weitere zwölf prioritäre Register dafür bereitstehen; diese Register sollen die IDNr speichern und verarbeiten können.

Die EU-Kommission stimmte den Änderungen im Juni 2024 zu. Dass die für den „Action Plan“ eingeplanten Haushaltsmittel, nach Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 und der Finanzplanung 2026, dem BMI nicht bereitstehen werden, teilte es der EU-Kommission nicht mit.

4.2 Würdigung

Die Bundesregierung plant damit, dass die Europäische Union die Aufwände des Bundes für die Registermodernisierung mit 275 Mio. Euro aus dem DARP refinanziert. Verfehlt das BMI die verschobenen Meilensteine und Ziele, wäre die Refinanzierung bedroht. Die bereits angespannte Haushaltslage würde sich weiter verschärfen.

⁷² U. a. „DARP | Project 6.1.3 – Registermodernisation Action Plan | Project Time Planning to Achieve Milestones T 115 and T 116 and Goals“.

⁷³ Diese Mittel habe der Haushaltsgesetzgeber noch nicht genehmigt.

Beim NOOTS droht bereits jetzt eine Finanzierungslücke von über 300 Mio. Euro und wichtige rechtliche Grundlagen haben gefehlt, z. B. ein ratifizierter Staatsvertrag (vgl. Tzn. 1 und 3). Die seitens der EU-Kommission genehmigten neuen Fristen für die Registermodernisierung sind voraussichtlich nicht zu halten. Der „Action Plan“, den das BMI der EU-Kommission vorgelegt hat, ist nicht mehr umsetzbar. Das BMI hat versäumt, den „Action Plan“ an die geänderte Haushaltslage anzupassen und dies dem BMF mitzuteilen.

4.3 Empfehlung

Das BMI muss zeitnah einen neuen, realistischen „Action Plan“ erstellen und dem BMF vorlegen. In seinem Risikomanagement (vgl. Tz. 3) hat das BMI geeignet zu berücksichtigen, dass es ggf. die Fristen im DARP nicht einhalten kann und die Europäische Union dann die Aufwände für die Registermodernisierung nicht refinanzieren würde.

4.4 Stellungnahme

Laut BMI sei das Risiko einer fehlenden Refinanzierung über den DARP nicht final geklärt. Mit dem mittlerweile beschlossenen NOOTS-Staatsvertrag bestehe nun eine Rechtsgrundlage. In diesem Zuge habe das BMI auch die Finanzplanung angepasst. NOOTS werde nun nach dem Ansatz „design-to-budget“ umgesetzt. Das BMI geht weiterhin davon aus, dass es den Meilenstein 115 und das Ziel 116 fristgerecht umsetzen werde. Es habe der EU-Kommission im Dezember 2024 einen Zwischenbericht zum Umsetzungsstand vorgelegt. Die Meilensteine würden danach erreicht und ein neuer „Action Plan“ obsolet.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir stimmen dem BMI zu, dass durch den NOOTS-Staatsvertrag nun die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, dass Bund und Länder NOOTS gemeinsam entwickeln und betreiben können. Außerdem konnten sich Bund und Länder hinsichtlich der Finanzierung einigen. Damit sind Unsicherheiten beseitigt, die das fristgerechte Erreichen des Meilensteins 115 und des Ziels 116 gefährdet haben. Da die Rechtslage aber erst im Dezember 2024 geklärt werden konnte, hat sich die Umsetzung des NOOTS bereits verzögert. Wir sehen daher weiterhin das Risiko, dass die Fristen für den DARP nicht gehalten werden können. Um bei Bedarf zeitnah nachsteuern zu können, sollte das BMI die Umsetzung in seinem Risikomanagement weiterhin eng begleiten.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.