

Hinweis zum Gebrauch des Buches

Dieses Buch besteht aus drei Teilen:

Teil A enthält eine Einführung in die Thematik.

Teil B dient als Arbeitsgrundlage bei der Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes. Er enthält das Identifikationsnummerngesetz sowie die durch das Registermodernisierungsgesetz geänderten Gesetze und Verordnungen in der jeweils aktuellsten Fassung (auf dem Rechtsstand vom 1. Januar 2024). Die Änderungen durch das Registermodernisierungsgesetz sind – auch wenn sie noch nicht in Kraft getreten sind – in den aktuellen Regelungstext eingearbeitet und drucktechnisch hervorgehoben. Damit sind die seit Verkündung des RegMoG erfolgten Änderungen der genannten Rechtsvorschriften berücksichtigt. Zu den geänderten Vorschriften sind jeweils die Begründung aus dem Gesetzentwurf sowie zum Verständnis erforderliche weitere Materialien aus dem Gesetzgebungsprozess abgedruckt. Soweit der Gesetzentwurf der Bundesregierung im parlamentarischen Verfahren geändert wurde, kann es geschehen, dass die Begründung nicht mehr zu der verkündeten Gesetzesfassung passt. In solchen Fällen wird durch eine erläuternde Fußnote oder Abdruck ergänzender Gesetzgebungsmaterialien für Orientierung gesorgt.

Teil C soll die Gesetzgebungshistorie nachvollziehbar machen. In diesem Teil finden Sie die Gesetzestexte in der verkündeten Fassung sowie Übersichten und Auszüge aus den Gesetzgebungsmaterialien. Hier sind zwischenzeitliche Änderungen nicht nachvollzogen worden, sondern die Materialien im Originalzustand belassen.

Teil A Einführung

Einführung

I. Wozu ein Registermodernisierungsgesetz?

Am 31. August 2023 hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat im Bundesgesetzblatt bekannt gegeben, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem Identifikationsnummerngesetz gegeben sind und somit Artikel 1, 2 und Teile des Artikels 3 des Registermodernisierungsgesetzes in Kraft treten können.¹ Am 1. November 2023 ist der restliche Teil des Artikels 3 in Kraft getreten.² Binnen fünf Jahren werden nun die Register die Identifikationsnummer (ID-Nr.) als zusätzliches Ordnungsmerkmal speichern. Damit nimmt die Umsetzung des Gesetzes Fahrt auf, das für die weitere Digitalisierung der Verwaltung fundamental ist: Solange Bürgerinnen und Bürger zwar Anträge digital stellen können, aber stets von Neuem die erforderlichen Nachweise beibringen müssen, obwohl diese in einer anderen Behörde vorliegen, bleibt die Verwaltung hinter den Möglichkeiten und Ansprüchen des 21. Jahrhunderts zurück.

Ohne eindeutige Zuordnung von Daten zur Person keine digitale Verwaltung

Dahinter steckt ein im Grunde banales Problem: Es gibt bisher keine Möglichkeit, die Datensätze registerübergreifend zweifelsfrei und dauerhaft der richtigen Person zuzuordnen. Denn bisher geschieht die Zuordnung mithilfe von personenbezogenen Daten wie Namen, Geburtsdatum und Adressen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Zuordnung nicht mit einer für durchgängig digitale Prozesse erforderlichen Zuverlässigkeit funktioniert: Alle diese Daten können sich ändern, sie können inaktuell, falsch oder einfach auf eine unterschiedliche Weise erfasst worden sein, wie die beigefügte Illustration³ zeigt:

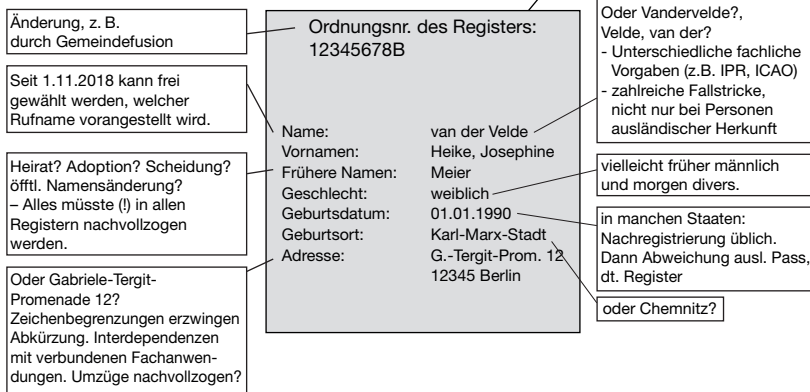
1 Bekanntmachung vom 24.8.2023 (BGBl. I Nr. 230), abgedruckt in Teil C VI Nr. 1 dieses Werks.

2 Bekanntmachung vom 12.10.2023 (BGBl. I Nr. 293), abgedruckt in Teil C VI Nr. 1 dieses Werks.

3 Aus: Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung – Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der Steuer-Identifikationsnummer für die Innenministerkonferenz 17. bis 19.6.2020, S. 9. Der Bericht ist als Anlage zu TOP 39 der 212. Sitzung der IMK vom 17. bis 19.6.2020 abrufbar unter <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2020061-19.html?nn=4812206>.

A · Einführung

**Die Grunddatensätze sind variabel.
Der Identifier ist stabil – auch bei einer
Änderung der Basisdaten!**



Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat

Wenn eine eindeutige, automatisierte Zuordnung nicht gelingt, muss entweder die Datenübermittlung ohne Ergebnis abgebrochen werden, oder es wird eine Trefferliste mit mehreren infrage kommenden Personendatensätzen erzeugt und anschließend eine manuelle Zuordnung durch einen Sachbearbeiter vorgenommen. In beiden Fällen wird der digitale Prozess unterbrochen. Im zweiten Fall werden außerdem zwangsläufig Daten unbeteiligter Personen verarbeitet, nämlich diejenigen in der Trefferliste, die nicht gemeint sind. Diesen Zustand möchte man unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes vermeiden. Dieser Zustand erlaubt es aber auch nicht, für die Bearbeitung von Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger die in der Verwaltung bereits vorhandenen Daten zu nutzen, also das sog. Once-Only-Prinzip umzusetzen. Stattdessen müssen die Bürgerinnen und Bürger die Zuordnung der Datensätze zu ihrer Person vornehmen, indem sie diese Daten aus den Bereichen der Verwaltung zusammentragen, in denen sie vorliegen und sie als Nachweise ihren Anträgen beifügen oder in Formulare eintragen.

Welches Ärgernis solche Verfahren auslösen, haben zuletzt Millionen von Grundstückseigentümern bei der Neuregelung der Grundsteuer erlebt. Es geht hierbei aber nicht nur um guten Bürgerservice. Es widerspricht auch der sozialen Gerechtigkeit, wenn Menschen die ihnen zustehenden sozialen Leistungen nicht abrufen, weil ihnen die Ressourcen an Zeit und Kraft fehlen, um die erforderlichen Nachweise zusammenzutragen. Andere wiederum können Kontrolldefizite ausnutzen und so Leistungen erhalten, die ihnen nicht zustehen.

Nicht nur Digitalisierung, auch ihr Unterlassen birgt Risiken für den demokratischen Rechtsstaat

Die demographische Entwicklung bedingt, dass guter Bürgerservice mehr denn je davon abhängt, die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen. Mehr noch: Die

Verwaltung wird anders gar nicht mehr in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Im kommunalen Bereich, der die Hauptlast der Verwaltung trägt, treten in den nächsten 10 Jahren ca. 30 % der Beschäftigten in den Ruhestand, in den nächsten 20 Jahren ca. 55 % der Beschäftigten.⁴ Es wäre illusorisch, anzunehmen, dass diese Altersabgänge durch Neueinstellungen auch nur annähernd kompensiert werden können. Die Fähigkeit staatlicher Institutionen, ihre Aufgaben auf einem zufriedenstellenden Niveau zu erfüllen, ist jedoch Voraussetzung dafür, dass der demokratische Rechtsstaat in der Konkurrenz mit autoritären, vermeintlich effizienteren Systemen bestehen kann. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates ist auf einen neuen Tiefstand gesunken. 66 % halten den Staat für überfordert.⁵ Die schleppende Digitalisierung dürfte einen guten Teil zu diesem Urteil beitragen.

Strukturelle Probleme durch austauschhindernde Registerlandschaft

Dass die Digitalisierung nur schwer vorankommt, hat auch damit zu tun, dass die Datenhaltung der Verwaltung bisher nicht darauf ausgelegt war, dass Behörden Daten miteinander teilen. Vielmehr sollte jede Behörde möglichst alle Daten, die sie für ihre Aufgaben benötigte, von den Bürgern selbst erheben. Der sog. Direkterhebungsgrundsatz, der in § 4 Abs. 2 BDSG a.F. enthalten war, gehörte bis zum Inkrafttreten der EU-Datenschutzgrundverordnung zu den tragenden Grundsätzen des deutschen Datenschutzrechts und beschreibt im Grunde das genaue Gegenteil des „Once-Only-Prinzips“. Somit war eine „Registerlandschaft“ entstanden, die aus zahlreichen fachspezifischen Datensilos bestand, die nur in sehr engen rechtlichen Grenzen miteinander kommunizieren durften und dies auch technisch selten konnten. So fiel lange nicht allzu schwer ins Gewicht, dass ein registerübergreifend einheitliches und dauerhaftes Ordnungsmerkmal, eine „Personenidentifikationsnummer“, fehlte und aufgrund des Volkszählungsurteils des BVerfG vielfach pauschal für verfassungswidrig gehalten wurde.

Flüchtlingssituation als Weckruf: Die Defizite zeigen sich massiv

Dies änderte sich dramatisch, als 2015/2016 eine Personengruppe auf den Plan trat, die den ohnehin prekären Zuordnungsmechanismus anhand von Personendaten vollends überlastete: Binnen kurzer Zeit erreichten über eine Million von Schutzsuchenden überwiegend aus Syrien, Irak und Afghanistan Deutschland. Sie kamen häufig ohne Identitätsdokumente oder mit Pässen in nichtlateinischen Schriften. Unterschiedliche Namensschreibweisen, Mehrfacherfassung in wechselnden Unterkünften und mangelnder Datenaustausch sorgten anfänglich für chaotische Verhältnisse in den zuständigen Behörden, bis es unter anderem

4 dbb Beamtenbund und Tarifunion, Monitor öffentlicher Dienst 2023, S. 24. https://www.dbb-nrw.de/fileadmin/user_upload/www_dbb-nrw_de/pdf/stadt_und_kreisverbaende/Muenster/DBB-Monitor_2023.pdf.

5 dbb Beamtenbund und Tarifunion, Monitor öffentlicher Dienst 2023, S. 43. https://www.dbb-nrw.de/fileadmin/user_upload/www_dbb-nrw_de/pdf/stadt_und_kreisverbaende/Muenster/DBB-Monitor_2023.pdf.

mit Hilfe von zwei „Datenaustauschverbesserungsgesetzen“⁶ gelang, die Verwaltung der Schutzsuchenden in geordnetere Bahnen zu lenken.

II. Vorarbeiten für das Registermodernisierungsgesetz in den Gremien der Innenministerkonferenz

Onlinezugangsgesetz und NKR-Gutachten stoßen eine Diskussion an

2017 wurde das Onlinezugangsgesetz (OZG) beschlossen. Damit entstand die gesetzliche Verpflichtung von Bund und Ländern, binnen fünf Jahren rund 575 Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. Im selben Jahr widmete der Nationale Normenkontrollrat sein jährlich vergebenes Gutachten der Registermodernisierung. Es sollte der Frage nachgehen, wie die Register der Verwaltung ertüchtigt werden müssen, um eine digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen bestmöglich zu unterstützen.⁷

Die Initialzündung: Registerverantwortliche blicken in die Zukunft

Parallel zu den Autoren des NKR-Gutachtens beschäftigte dieselbe Frage eine Gruppe von Praktikern aus den Innenministerien des Bundes und der Länder mit Verantwortung für die Register der Innenverwaltung (u. a. der Melde- und Personenstands-, Pass- und Personalausweisregister sowie der Ausländerbehörden) sowie Experten in der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) und des Deutschen Städtetags. Hinter diesen Personen lag die Erfahrung mit der Flüchtlingssituation von 2015/16. Sie sahen aber auch die Redundanzen, Mängel der Datenqualität und fehlende Vernetzung in den übrigen Registern der Innenverwaltung. Sie kamen in einem Workshop in Düsseldorf im September 2017 zu dem Ergebnis, dass es grundlegender Reformen bedürfe, um die Register in ihrer Verantwortung für eine digitale Erbringung von Verwaltungsleistungen zu ertüchtigen. Zu diesen gehörten ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern. Der Workshop setzte einen Erkenntnis- und Willensbildungsprozess in Gang, der sich zu Beginn wesentlich in den Gremien der Innenministerkonferenz (IMK) vollzog. Parallel fand in den Gremien des IT-Planungsrats die Auseinandersetzung mit dem NKR-Gutachten statt.⁸

6 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2. Februar 2016 (BGBl. I 2016 S. 130) und Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG) vom 4. August 2019 (BGBl. I 2019 S. 1131).

7 „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ Download unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2017-register-modernisieren.html.

8 Siehe hierzu die „Eckpunkte für die Registermodernisierung – Bestehende Anforderungen, vorläufige Architekturskizze sowie sich daraus ergebende Maßnahmen im Rahmen des IT-Planungsratsprojekts Registermodernisierung“ vom April 2020: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-25_Registermodernisierung_Eckpunkte.pdf.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe entwickelt Reformansätze für die Innenverwaltung

Vorbereitet wurden die Beschlüsse der IMK durch die Berichte der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement“ (BLAG) unter Federführung des BMI, in welcher Experten aus den betroffenen Bereichen der Innenverwaltung, u. a. Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und Statistik vertreten waren. Ebenso waren die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT), die Föderale IT-Kooperation (FITKO), die Bundesministerien der Finanzen (BMF) und der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) beteiligt. Auch Vertreter der Datenschutzkonferenz waren frühzeitig in die Arbeit der BLAG eingebunden.

Von Beschluss zu Beschluss: Die IMK steuert Registermodernisierung in der Innenverwaltung

Die Ergebnisse dieses Prozesses sind in den entsprechenden Beschlüssen der IMK und den Anlagen dazu dokumentiert, erstmals in dem Beschluss der Herbstsitzung 2018 zu TOP 14:⁹

„Davon ausgehend, dass verlässliche Angaben zur Identität von Personen die Grundlage für Verwaltungsleistungen darstellen, hält sie [die IMK] ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung für wesentliche Bestandteile einer Registermodernisierung.“

Ferner bat die IMK das BMI darum, bis zur Frühjahrssitzung 2019 einen Vorschlag für die Verbesserung des Identitätsmanagements auszuarbeiten, der die Ausführungen zu TOP 5 „Digitalisierung der Verwaltung“ der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 24. bis 26.10.2018¹⁰ berücksichtigen sollte.

Der Vorschlag des BMI, der unter Beteiligung des IT-Planungsrates und der Vorsitzenden des AK I und des AK II der Innenministerkonferenz zustande gekommen war, betrachtete die Registermodernisierung von der Warte der Innenverwaltung aus, dort jedoch noch umfassend einschließlich der Belange des Sicherheitsbereichs:

„Die immer stärkere Digitalisierung der Gesellschaft betrifft auch die Innenverwaltung. Unsere IT Verfahren und Register sind sowohl für die innere Sicherheit,

9 209. Sitzung der IMK vom 28. bis 30.11.2018 in Magdeburg zu TOP 14. Der IMK-Beschluss wurde in der Beschlussniederschrift zur Sitzung nicht freigegeben, ist jedoch zitiert in dem Bericht des BMI „Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung – Statusbericht zur Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements mit dem Registermodernisierungsgesetz für die Innenministerkonferenz 16. bis 18.6.2021“ auf S. 2. Dieser Bericht ist als Anlage zu TOP 42 der 214. Sitzung veröffentlicht: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/202106_16-18.html?nn=4812206.

10 In dem MPK-Beschluss bitten die Regierungschefinnen und Regierungschefs den Bund u. a., „die Registermodernisierung unter Beteiligung der Länder umgehend zu starten und dabei den im Herbst 2017 vom Normenkontrollrat mit seinem Gutachten gesetzten Impuls zur Registermodernisierung aufzunehmen, um die bereits identifizierten Hindernisse für den Datenaustausch kurzfristig zu beseitigen.“ Soweit bekannt, ist der Beschluss nicht veröffentlicht.

A · Einführung

als auch das ordnungsgemäße Handeln der gesamten öffentlichen Verwaltung und für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen unverzichtbar.“¹¹

Der Vorschlag enthielt folgende wesentlichen Elemente:

„1. Ein registerübergreifendes Identitätsmanagement einführen

Grunddaten zu einer Person sollen an einer zentralen Stelle gespeichert, in Abstimmung mit den Basisregistern¹² auf Inkonsistenzen geprüft, verlässlich gepflegt, aktualisiert und bereitgestellt werden. Hierfür wollen wir ein Kerndatensystem schaffen, in dem die Grunddaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gepflegt werden. Es wird zudem kenntlich gemacht, wie valide die Angaben zur Identität sind. Die Feststellung und Sicherung der Identität von Personen und die damit einhergehende Aufgabe zur Führung des Kerndatensystems soll eine eigenständige Aufgabe sein und einer eigenen Stelle zugeordnet werden. Eine eindeutige Zuordnung der Personalienidentität über alle Register hinweg ist herzustellen. Dies kann mithilfe eines Identifiers geschehen, der die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen nach Artikel 87 der Datenschutz-Grundverordnung wahrt. Der hierfür verwendete Identifier muss so verlässlich und robust sein, dass medienbruchfreie Prozessketten auch in komplexen Situationen stets auf der Grundlage eindeutiger Personenidentitäten operieren. Die bisherige redundante und z. T. widersprüchliche Speicherung der Daten in anderen Registern entfällt perspektivisch, weil an Stelle eigener Datenhaltung auf die Daten des Identitätsmanagements zurückgegriffen werden kann. Damit wird auch dem Grundsatz der Datensparsamkeit Rechnung getragen. Dafür wird ein datenschutzkonformer Mechanismus geschaffen, der die Zuordnung der Grunddaten zu den zugehörigen Datensätzen in Fachverfahren und -registern sicherstellt.

2. Datensilos auflösen, „Once-Only-Prinzip auch für Behörden untereinander verwirklichen“ und registerbasierten Zensus ermöglichen

Derzeit sind Register meistens so organisiert, dass sie alle für den jeweiligen Fachbereich erforderlichen Daten enthalten und der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden eng begrenzt ist. Dies führt zu einer vielfach redundanten und häufig widersprüchlichen und inkonsistenten Datenhaltung. Diese pflegeaufwändigen und damit unwirtschaftlichen Redundanzen sollten schrittweise aufgelöst werden. Jedes Datum sollte möglichst nur in einem Register der originär zuständigen Behörde vorhanden sein und von dieser gepflegt werden. Im Gegenzug muss sichergestellt werden, dass alle Behörden die Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen, schnell und unkompliziert erhalten können und dürfen. Einmal erhobene Informationen stehen im Rahmen eines Rechte- und Rollenkonzepts für alle weiteren relevanten Zwecke im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Verfügung. Das Prinzip der Einmalererfassung und Mehrfachnutzung steigert die Akzeptanz und trägt zu einer signifikanten Verbesserung der Datenqualität bei. Dies verwirklicht auch im Verkehr zwischen Behörden das „Once-Only-Prinzip“. Dafür müssen die Rechtsgrundlagen, die Organisation und die Technik so weiterentwickelt werden, dass sie Durchlässigkeit und Da-

11 Vorschlag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Verbesserung des Identitätsmanagements als Teil der Registermodernisierung vom 11. Februar 2019, Anlage zu TOP 12 der 210. Sitzung der IMK vom 12. bis 14.6.2019: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190612_14.html?nn=4812206.

12 Unter Basisregistern wurden in dem Kontext solche Register verstanden, die für die Grunddaten der Person originär zuständig sind, also z. B. die Personenstandsregister für Namen und Geburtsdaten, die Melderegister für die Anschrift der Person.

tenweitergabe nicht nur erlauben, sondern fördern (Interoperabilität by Design). Die Empfehlungen zur Umsetzung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF 2017) sollen geprüft werden. Ein guter Ausgangspunkt für die nötige Weiterentwicklung in rechtlicher Hinsicht sind bestehende Regelungen, wonach die Daten eines Registers einer anderen öffentlichen Stelle insoweit zugänglich sind, als diese für die Erledigung einer eigenen Verwaltungsaufgabe erforderlich sind.¹³ In technischer Hinsicht ist der Informationsverbund der Innenverwaltung (der Standard XInnres mit den Modulen XMeld, XPersonenstand und XAusländer) weiterzuentwickeln. Ein Identitätsmanagement für eine vernetzte Registerlandschaft ist ebenfalls erforderlich, um einen registerbasierten Zensus durchzuführen, der ab 2024 EU-weit verpflichtend und jährlich obligatorisch werden kann.

3. Aktualität und Qualität sowie Datensicherheit und Datenschutz gewährleisten

Die Registerlandschaft sollte so weiterentwickelt werden, dass sie eine hohe Qualität und Aktualität der Registerdaten (z.B. durch Prüfung auf Doubletten und Inkonsistenzen, Über- und Untererfassungen) sowie die Zugänglichkeit des Datenbestands für die nutzenden Behörden aller föderalen Ebenen aufgabengerecht sicherstellt. Zugleich sollte ein hohes Maß an Datensicherheit (z.B. durch physisch verteilte Datenhaltung) und Datenverfügbarkeit gewährleistet sowie den datenschutzrechtlichen Vorgaben (insbesondere denjenigen der EU-Datenschutz-Grundverordnung) und den verfassungsrechtlichen Vorgaben (insbesondere denjenigen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung) entsprochen werden.

4. Standardisierung auch in der Registerstruktur verwirklichen

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

5. Transparenz für die betroffenen Personen sicherstellen

Die betroffenen Personen sollten im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftrechts jederzeit auf einfache Weise feststellen können, welche Behörde zu welchem Zweck auf welche ihrer Daten zugegriffen hat. Dies kann z. B. durch Verbindung mit einem Nutzerkonto im Portalverbund nach dem OZG sichergestellt werden.¹⁴

In ihrer Frühjahrssitzung 2019 bat die IMK das BMI, auf Grundlage dieses Vorschlags die konzeptionellen Arbeiten unter Einbeziehung der Länder und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) fortzuführen und darum, ihr bis

13 Hier diene den Verfassern § 34 Abs. 1 BMG als Vorbild. Danach darf die Meldebehörde einer anderen öffentlichen Stelle Daten übermitteln, soweit dies zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich ist, die in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegt.

14 Vorschlag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Verbesserung des Identitätsmanagements als Teil der Registermodernisierung vom 11. Februar 2019, Anlage zu TOP 12 der 210. Sitzung der IMK vom 12. bis 14.6.2019: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190612_14.html?nn=4812206.

A · Einführung

zur Herbstsitzung 2019 einen Zwischenbericht vorzulegen, der die erforderlichen Rechtsänderungen darstellen und Optionen für die fachliche und technische Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements beinhalten sollte.¹⁵

Eine Vorstellung von der Registerlandschaft der Zukunft entsteht

Die in der BLAG erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen sind in dem Bericht des BMI „Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung – Zwischenbericht für die Innenministerkonferenz 4.–6. Dezember 2019“ zusammengefasst.¹⁶ Hier zeichneten sich bereits Grundzüge des späteren Registermodernisierungsgesetzes ab, aber auch offene Fragen und Handlungsalternativen.

In ihrer Herbstsitzung 2019 bat die IMK das BMI um einen Abschlussbericht zu einer Sondierung einer möglichen Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer, der ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern und der dort eingerichteten Prozesse zur Qualitätsverbesserung als Basis für ein zukünftiges zentrales Identitätsregister unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Anpassungsbedarfs.¹⁷

Einhellige Meinung: Ein neuer verfassungskonformer Mechanismus für Zuordnung von Daten zu Personen ist notwendig

Im Abschlussbericht des BMI¹⁸ wurde die Systematik des künftigen IDNrG skizziert. Es herrschte Einigkeit unter allen Beteiligten einschließlich der Vertreter der Datenschutzkonferenz, dass das System der Personenzuordnung durch ein Set von Grunddaten defizitär ist und durch ein besseres abgelöst werden sollte. Einigkeit bestand auch darin, dass jedenfalls die umfassende Registrierung und Katalogisierung durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger verfassungsrechtlich verboten ist. Da bereits der bloße Eindruck, dass dies möglich sei, eine freiheitsgefährdende Wirkung entfalten könnte, bestand auch Einigkeit darüber, dass neben den Auskunftsrechten nach der DSGVO und den Rechtsnormen über die Zulässigkeit von Datenübermittlungen als zusätzliches Transparenzinstrument ein Datenschutzcockpit eingerichtet werden sollte.

Die Systemfrage: Einer oder mehrere Identifier?

Unterschiedliche Auffassungen gab es zu der Frage, ob das Identitätsmanagement verfassungsrechtlich zulässig auf der Basis der Steuer-ID als einheitlichem Identifier gestaltet werden konnte, oder nur mittels eines Systems von bereichsspezifischen Identifikationsnummern. Die Vertreter der FITKO, des BMJV und

15 210. Sitzung vom 12. bis 14.6.2019 in Kiel zu TOP 12. Der Beschluss und die Anlage dazu sind freigegeben: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190612_14.html?nn=4812206.

16 Veröffentlicht als Anlage zu TOP 32 der 211. Sitzung der IMK vom 4. bis 6.12.2019: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20191204_06.html?nn=4812206.

17 211. Sitzung vom 4. bis 6.12.2019 in Lübeck zu TOP 32. Der Beschluss und die Anlage dazu sind freigegeben: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20191204_06.html?nn=4812206.

18 Anlage zu TOP 39 der 212. Sitzung der IMK vom 17. bis 19.6.2020: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20200617_19.html?nn=4812206.