



Register modernisieren – Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen

VITAKO - Positionspapier zur
Registermodernisierung

Stand: 09. Dezember 2022

Register modernisieren – Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen:

- **„Government as a Platform (GaaP)“:** Register und Fachverfahren müssen schnellstmöglich durch **standardisierte Basisinfrastrukturdienste „Once-Only“-fähig** bereitgestellt werden, ohne Register hierfür vereinheitlichen zu müssen.
- **Verwaltungsprozesse erst optimieren, dann digitalisieren:** Abläufe praxistauglich und zukunftsfähig aus interdisziplinärer Experten-Perspektive der Verwaltungspraxis, IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller (neu) definieren.
- **Register-Datenmanagement souverän gestalten: Regulatorische Vorgaben** für Datenschutz, Informationssicherheit, Standards der Datenqualität und -pflege sowie Verantwortlichkeiten für die Datenverarbeitung festlegen.
- **Veränderung und Nutzen im Fokus:** Mehrwerte und Fortschritte der Registermodernisierung **zielgruppenorientiert kommunizieren**. Bürger:innen und Unternehmen von der digitalen Verwaltung überzeugen, Verwaltungsmitarbeitende **beraten, informieren und qualifizieren**.
- **Dauerhafte Finanzierung sicherstellen:** Kommunen benötigen auch perspektivisch Finanzmittel für Umsetzung, laufenden Betrieb und Anpassungen der Register-IT sowie der angebundenen Fachverfahren.

Zahlreiche Umbrüche stellen die öffentliche Verwaltung vor gewaltige Herausforderungen: Gaspreiskrise und Cybersicherheitssituation, Klimawandel und Energiewende, Corona-Pandemie sowie der umfassende Fachkräftemangel erzeugen einen enormen Druck und fordern Agilität von der deutschen Verwaltung.

Moderne Register sind die Basis für eine vollständige digitale Abwicklung von Verwaltungsvorgängen. Daher benötigen Bund, Länder und Kommunen digitale, interoperable und standardisierte Register für ein effizientes behörden- und länderübergreifendes Datenmanagement.

Damit die Registermodernisierung bürgernah und effektiv umgesetzt werden kann, braucht es keinesfalls ein bürokratisches, millionenschweres Großprojekt mit riesigen Organisationsstrukturen. Effektiver und erheblich schneller umzusetzen ist eine schlanke Konzeption, die auf der Expertise der Spezialisten für Verwaltungspraxis und Informationstechnologien basiert. Gemäß den Rahmenbedingungen und tatsächlichen Anforderungen werden durch diese Konzeption resiliente, praxistaugliche und zukunftsfähige Prozesse für eine proaktive digitale Verwaltung geschaffen. Hier können die kommunalen IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie:

- die Registermodernisierung im Rahmen der bindenden Vorgaben der SDG-VO (EU) mit „Once-Only“-Ansatz in Deutschland und innerhalb der EU für einen effektiven und effizienten EU-weiten Nachweisabruf umsetzen.

- hierfür eine umfassende technische Infrastruktur aus Basisdiensten und Schnittstellenstandards im Sinne von „Government as a Platform (GaaP)“ zur Verfügung stellen.
- bestehende Lücken im Nachweisabrufprozess identifizieren und schließen sowie benötigte Standards im Nachweisabruf federführend definieren.
- für eine vollständige digitale Abwicklung von Verwaltungsvorgängen, modulare Bausteine für Registerabfragen bzw. Verwaltungsprozesse im Rahmen von Kooperationen und Pilotprojekten entwickeln.

Darüber hinaus schlägt VITAKO für das Gelingen der Registermodernisierung folgende Maßnahmen vor:

IT-ARCHITEKTUR STANDARDISIEREN

- An die Stelle des bisher isolierten Fokus auf die jeweilige Fachlichkeit sollte eine gesamtheitliche, interdisziplinäre Perspektive auf digitale Verwaltung und behördenübergreifende Datennutzung treten.
- Die Standardisierung der IT-Architektur ist für die Interoperabilität und die effiziente Nutzung der Register durch die Verwaltungen von wesentlicher Bedeutung und somit für den Erfolg des gesamten Modernisierungsprojektes.
- Es bedarf einer nutzerzentrierten und kohärenten, skalierbaren IT-Architektur. Bereits vorhandene IT-Infrastruktur sollte hierbei nachgenutzt werden.
- Die technischen Rahmenbedingungen müssen so gesetzt sein, dass im Einklang mit den nationalen und EU-weiten rechtlichen Vorgaben zur Datensicherheit und zum Datenschutz ein datenschutzkonformer Datenaustausch sowie eine sichere Datenspeicherung jederzeit gegeben sind.
- Zentrale Standards sollen im Bereich der Basisdienste festgelegt werden. Diese Standards stellen grundlegende Strukturen und Prinzipien zur Verarbeitung, zum Austausch und zur Speicherung von Daten- und Informationen nach dem Gebot der Datensparsamkeit sicher.
- Zentralisierte Bundesregister mit aggregierter Datenhaltung sind weitestgehend zu vermeiden. Informationen sollen im Bedarfsfall standardisiert und automatisiert über dezentrale Landes- und Kommunalregister abgefragt werden. Hierbei sind klare Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeiten herzustellen.
- Ein interoperabler, zuverlässiger Austausch der Register behörden- und ebenenübergreifend erfolgt auf der Grundlage von Nachrichten bzw. definierter Nachrichtenformate. Die Art der Kommunikation wird entscheidend für die Leistungsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit der Registeranbindung sein und muss deshalb mit höchster Sorgfalt entwickelt werden.

FACHVERFAHREN INTEROPERABEL KONZEPTIONIEREN

- Nicht nur die Register müssen modernisiert werden, sondern auch die eingesetzten Fachverfahren und Fachanwendungen, um den Abruf von Nachweisen bei digitaler Behörde-zu-Behörde-Kommunikation und die Bearbeitung digitaler Nachweise zu ermöglichen.
- Hierfür muss auch die Interoperabilität von Fachverfahren und -anwendungen im IT-Architekturkonzept verankert werden, damit eine weitgehend automatisierte

Abarbeitung der Verwaltungsvorgänge gelingen kann. Eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung ist zu forcieren.

VERWALTUNGSPROZESSE DIGITAL OPTIMIEREN

- Angesichts der über 50 betroffenen Register und der millionenfachen Datenabfragen wird ein hohes Maß an Standardisierung unerlässlich sein. Die registerführenden Behörden haben dafür zu sorgen, dass fachlich, logisch und physikalisch ein sicherer Informationsaustausch gemäß nationalem und EU-Recht sichergestellt ist.
- Standardisierte Austauschformate und Schnittstellen erfordern jedoch keine Vereinheitlichung aller Register.
- Historisch entstandene Unterschiede zwischen den Registern müssen bei der Registeranbindung hinterfragt werden. Die Alltagsabläufe eröffnen den besten Zugang, um Verwaltungsvorgänge auf digitaler Basis zu optimieren. Ausgehend von den häufigsten Prozessen sollten die Abläufe (neu) skizziert und mit den Experten der Verwaltungspraxis und IT diskutiert werden.
- Für einen dauerhaft qualitativ hochwertigen Datenbestand in Registern und Fachverfahren sind verbindliche Regeln und Austauschformate bei Änderung von Datenstrukturen und für eine Stammdatensynchronisation vorzusehen.

REGULATORISCHE VORGABEN FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSSICHERHEIT

- Um bei der erwartbaren Komplexität der Registerverbindung bestimmte Ziele festzulegen und klare Prioritäten zu setzen, sollte die gesamte IT-technische Kommunikation und Funktion der Registerverbindung gesetzlich geregelt werden; das gilt insbesondere für die technische Funktionalität des Datenschutzcockpits. Dadurch kann der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen für eines der Kernstücke zur digitalen Verwaltung souverän und eigenständig treffen.
- Erste Vorschläge für notwendige Regelungen sind:
 - Für jedes Datenfeld in einem Register muss es eine klare Verantwortlichkeit für die Führung des Registers und für die Autorisierung von (Schreib-)Zugriffen geben.
 - Informationen in Registern beziehen sich auf Sachverhalte oder Zustände. Es ist sicherzustellen und zu gewährleisten, dass Veränderungen von Basisdaten nur von registerführenden Stellen bzw. autorisierten Instanzen (manuell und/oder automatisiert) durchgeführt und/oder angestoßen werden. Die Versionshistorie muss bei Änderungen unverfälscht erhalten bleiben.
 - Da sich Register aus örtlichen Informationen speisen, sollte die Verantwortlichkeit im Regelfall an die Meldeadresse oder die räumliche Lage anknüpfen. Die Verantwortlichkeit sollte sich aus der gesetzlichen Zuständigkeit ableiten.
 - Datenbestände in Registern dürfen nur über dezentrale Prozesse bearbeitet werden, damit Abgleichmöglichkeiten gewährleistet werden. Datenbestände in Registern ergeben sich aufgrund bindender, gesetzlicher Vorgaben und Vorschriften.
 - Je zentraler Datenbestände sind, desto größer ist die Gefahr von unzulässiger Datennutzung. Deshalb sollte die Grundarchitektur von Registern dezentral aufgebaut sein. Eine unzulässige bzw. missbräuchliche Datennutzung und

Datenhaltung gilt es auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) zu verhindern.

- Die Zugriffe auf Register müssen erfasst und gespeichert sein. Diese Funktion darf nicht deaktivierbar bzw. das Protokoll nicht editierbar sein.

DATENQUALITÄT STANDARDISIERT GEWÄHRLEISTEN

- Für jede Information, die in einem Register geführt wird, muss die entsprechende Verantwortung festgelegt sein. Hierbei ist zu beachten, dass die Datenqualität gewährleistet bleibt, unabhängig von der Anzahl dateneinspeisenden Stellen, wie es bei zentralen Registern der Fall ist. Dabei sind eine hohe sich selbst optimierende Datenqualität und klare Vorgaben für Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen für einzelne Objekte und Daten zu verankern und sicherzustellen.
- Probleme bei der Migration- und Integration von Daten insbesondere während der Pilotphase sowie bei der Umstellung der ersten kommunalen Register müssen intensiv betrachtet werden. Optimal wäre eine Definition von Fallkonstellationen, die dann mit Standardvorgehensweisen beseitigt werden, um die Einhaltung der Standards möglichst sicherstellen zu können.
- Besonderes Augenmerk ist auf Prozesse und Abläufe zu richten, die über einen längeren Zeitraum bestehen. Hier muss sichergestellt werden, dass keine Daten-Artefakte und Fehler durch unterschiedliche Bezüge und Versionen entstehen.
- In diesem Zusammenhang muss auch die Bedeutung von synchroner und asynchroner Nutzung betrachtet werden. Ein ausschließlich synchroner Datenabruf erfordert in den Betriebszeiten minimale Ausfallzeiten durch Rechnerauslastung, was erhebliche Kostensteigerungen nach sich zieht, allerdings aus Konsistenz-/Kohärenzgründen der optimale Weg ist.
- Besser handhabbar dürfte die asynchrone Datenabfrage sein, die mehr Resilienz und geringere Kosten mit sich bringt. Dabei muss aber immer das führende System klar definiert sein; eine dezentrale Ablage einer Kopie aus Performance- oder Stabilitätsgründen ändert daran nichts. Allerdings muss bei dieser dezentralen Kopie ein Mechanismus definiert werden, der die Änderungen im führenden Register an die Halter von Kopien propagiert und damit die dezentralen Verwender warnt, dass ihre lokale Kopie veraltet ist. Dies kann niederschwellig in einem Messageformat realisiert werden, ist aber nötig um Dateninkonsistenzen zu vermeiden. Festlegungen müssen frühzeitig getroffen werden, da diese Entscheidung viele weitere Festlegungen und Planungen beeinflusst.

KOMMUNIKATIONSKANÄLE ZWISCHEN BEHÖRDEN UND BÜRGER:INNEN ANWENDERORIENTIERT UMSETZEN

- Die Anforderungen des nationalen und EU-weiten Datenschutzes sind zu jeder Zeit rechtskonform einzuhalten. Hierfür ist das Datenschutzcockpit vorgesehen, welches an das Nutzerkonto geknüpft werden wird. Dies ist zu begrüßen.
- Die Kommunikation der Bürger:innen mit öffentlichen Stellen zu gestellten Anträgen oder noch in Vorbereitung befindlichen Anträgen sollte dem Antragsstellenden komfortabel in einem nur für ihn selbst verfügbaren Speicherplatz am Nutzerkonto zur Verfügung stehen. Diese Funktionalität sollte entweder als klarer eigener Bereich in oder außerhalb der Registermodernisierung gestaltet werden.

- Effizienz und Einsparungen durch digitale Verwaltungsvorgänge werden sich nur einstellen, wenn die Angebote von den Bürger:innen auch umfassend genutzt werden. Entscheidend sind daher auch Maßnahmen, die auf die verstärkte Nutzung zielen u.a. die verstärkte Information an die Bürger:innen bezüglich digitaler Antragsmöglichkeiten durch zielgruppenorientierte effektive Werbekampagnen. Dabei müssen niederschwellige Authentifizierungsmöglichkeiten und die Beachtung von Barrierefreiheit, Usability, etc. bei der Antragsstellung gewährleistet werden. Der Nutzende sollte dabei immer im Fokus stehen („Nutzenden-Zentrierung“ *first*), um eine optimale Nutzer:innen Journey und -Experience sicherstellen.
- Auslandsdeutsche sind, soweit sachlich möglich, in die entstehende (IT-) Architektur einzubinden. Dies betrifft insbesondere Dokumenten- und Personenstandsregister.

KOMMUNEN ENG IN DEN MODERNISIERUNGSPROZESS EINBINDEN

- Rund 80 Prozent aller Verwaltungsleistungen erbringen die Kommunen. Daher sind insbesondere die Mitarbeitenden der Kommunalverwaltungen mit veränderten Rahmenbedingungen, einem sich wandelnden Arbeitsumfeld und den neuen digitalen Arbeitsweisen im Zuge der Registermodernisierung konfrontiert.
- Um die Betroffenen in den Kommunalverwaltungen in diesem grundlegenden Change-Prozess bestmöglich zu unterstützen, sollte eine regelmäßige umfassende Information an die Kommunen zum Umsetzungsstand, den zu erwartenden Änderungen, Handlungsbedarfen und Vorbereitungsmöglichkeiten erfolgen.
- Darüber hinaus wird ein breites Angebot diverser Qualifizierungsangebote für die Verwaltungsmitarbeitenden benötigt. Der Abbau von Ängsten bezüglich Arbeitskultur und Arbeitsplatzverlust aufgrund der Digitalisierung sollte mit in den Blick genommen sowie Partizipation ermöglicht werden.

FINANZIERUNG

- Eine dauerhafte Finanzierung der modernisierten Register muss sichergestellt werden. Dabei ist klar zu regeln, wer die Kosten für Umsetzung, laufenden Betrieb und für Veränderungen und Anpassungen während der Lebensdauer der Hard- und Softwarelösungen insbesondere für den kommunalen Bereich trägt. Zu berücksichtigen sind hierbei auch zusätzliche Kosten für die Anpassung und Weiterentwicklung von Fachverfahren und -anwendungen.