

REGISTERMODERNISIERUNG UND VERWALTUNGSDATENNUTZUNG IN DER AMTLICHEN STATISTIK

Aktuelle Entwicklungen und anstehende Herausforderungen

Arno Bens, Stefan Schukraft

↳ **Schlüsselwörter:** Digitalisierung – Register – Verwaltungsdaten – Eignungsprüfung – Bürokratieabbau

ZUSAMMENFASSUNG

Die optimale Nutzung vorhandener Daten ist ein Schlüssel für leistungsfähige und zukunftsorientierte Verwaltungen. Der Nationale Normenkontrollrat hat daher die Leitidee modernisierter, digital vernetzter Register auf die politische Agenda gesetzt und ein Gutachten dazu veröffentlicht. Mit Zustimmung der Betroffenen könnten Behörden elektronisch auf umfangreiche Daten zugreifen, die bislang nicht für sie verfügbar sind oder gesondert erhoben werden müssen. Dadurch werden bessere und belastungsarme Verwaltungsdienstleistungen möglich. Das Statistische Bundesamt greift diesen Impuls auf und identifiziert in einem systematischen Verfahren die Nutzungspotenziale bestehender Verwaltungsregister und -daten. Als unterstützende Infrastruktur entsteht eine kollaborative Informationsplattform zu den Verwaltungsdatenquellen.

↳ **Keywords:** digitalisation – register – administrative data – suitability assessment – reduction of bureaucracy

ABSTRACT

Optimum use of existing data is a key to effective and future-oriented public administration. Thus, Germany's National Regulatory Control Council (Nationaler Normenkontrollrat) has put the vision of modernised, digitally connected registers on the political agenda and has published an expert opinion. With the consent of persons and companies concerned, public authorities could have electronic access to many data that so far have not been available to them or have had to be collected specifically. This would lead to better and low-burden administrative services. The Federal Statistical Office of Germany now applies this vision, identifying through a systematic approach the potential of using existing administrative registers and data. A collaborative information platform on administrative data sources is being developed as a supporting infrastructure.



Arno Bens

ist Diplom-Volkswirt sozialwissenschaftlicher Richtung und arbeitet seit 2008 im Statistischen Bundesamt im Referat „Aufwandsermittlung, Kostenschätzung (Standort Bonn)“. Er betreut verschiedene Projekte im Bereich der Bürokratiekostenmessung mit Schwerpunkt Verwaltungsmodernisierung und E-Government.



Stefan Schukraft

studierte Politikwissenschaft sowie Medien- und Kommunikationswissenschaft an den Universitäten in Mannheim, Oslo, Freiburg im Breisgau und Basel. Anschließend war er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Potsdam. Seit 2017 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat „Grundsatzfragen der Bürokratiekostenmessung“ des Statistischen Bundesamtes.

1

Einleitung

Die Digitalisierung bietet der Verwaltung große Chancen, die Effizienz zu steigern und neue nutzerfreundliche Leistungsangebote zu entwickeln. Sie ist aber kein Selbstzweck, sondern kann Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen von unnötiger Bürokratie entlasten. Darüber hinaus ist sie ein wichtiger Baustein für die Zukunftsstrategie der Verwaltung im demografischen Wandel. Bei allem Enthusiasmus für dieses Trendthema jedoch dürfen die Belange des Datenschutzes sowie der Prozess- und Datenqualität nicht zurücktreten. In diesem Spannungsfeld bewegen sich aktuelle Vorschläge zur Registermodernisierung sowie deren Implikationen und Folgeprozesse in der amtlichen Statistik.

2

Die Vision: Moderne, vernetzte Register für die digitale Verwaltung

„Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ lautet der Titel eines im Oktober 2017 veröffentlichten Gutachtens (McKinsey, 2017) im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Der Nationale Normenkontrollrat berät als unabhängiges Gremium die Bundesregierung in Fragen des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. In dem Gutachten werden Wege aufgezeigt, wie sich durch eine moderne, digital vernetzte Registerlandschaft die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern lässt. Im Vordergrund steht dabei die Kundenorientierung, also der Nutzen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen. Auf die amtliche Statistik als derjenige Teil der Verwaltung, der in herausgehobenem Maße Daten erhebt und verarbeitet, wird dabei gesondert eingegangen.

Die zentralen Ideen des Gutachtens, an dem auch das Statistische Bundesamt unterstützend beteiligt war, werden im Folgenden skizziert. Der zweite Teil des Artikels beleuchtet die Implikationen und Folgeprozesse in der amtlichen Statistik.

2.1 Vernetzte Daten als zentrale Ressource für bessere Verwaltungsleistungen

Die Verwaltung arbeitet heute mit einem hohen Ausmaß an IT-Unterstützung. Dabei werden Daten beispielsweise aus Formularen, Nachweisen oder Datenbankabfragen erhoben, verarbeitet und geprüft. Die Ergebnisse eines Verwaltungsverfahrens werden in der Regel ebenfalls elektronisch erzeugt und gespeichert. Eine besondere Rolle spielen dabei die in der Verwaltung geführten Register. Diese enthalten strukturierte Daten zu bestimmten Sachverhalten, die in vielen Verfahren sowohl als Grundlage zur Prüfung als auch zur dauerhaften Speicherung amtlicher Feststellungen und Entscheidungen eingesetzt werden.

Daten sind also eine zentrale Ressource für das Verwaltungshandeln und somit ein wichtiger Schlüssel für ein verbessertes Leistungsangebot, sofern es gelingt, den Zugang und die Verarbeitung zu optimieren. Dieser Grundgedanke wurde schon im 2013 erlassenen Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) erkennbar: Dieses schafft die Voraussetzungen für Bundesbehörden, in elektronisch geführten Verwaltungsverfahren erforderliche Nachweise mit der Einwilligung der Verfahrensbeteiligten direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einzuholen (§ 5 EGovG). Zusätzlich sollen Behörden ihre Verwaltungsabläufe im Rahmen der Digitalisierung dokumentieren, analysieren und optimieren (§ 9 EGovG).

Eine konsequent kundenzentrierte Umsetzung dieses Leitgedankens führt zu neuen Anforderungen und Verbesserungspotenzialen in der Verwaltung: In einer digitalisierten Welt sind die Nutzerinnen und Nutzer gewohnt, dass räumliche und andere bisher etablierte Bezugsgrenzen für sie nicht spürbar sind und elektronische Anwendungen ein ganzheitliches Erlebnis bieten. Beispiele hierfür sind Internet-Marktplätze, die verschiedenste Artikel unabhängig vom jeweiligen Anbieter zum Kauf anbieten, oder Reiseplattformen, die Flüge, Hotels und Versicherungsleistungen kombinieren. Derartige Erfahrungen senken die Bereitschaft, sich bei der Inanspruchnahme von elektronischen Verwaltungsleistungen mit verschiedenen Zuständigkeiten, administrativen Ebenen und unterschiedlichen Rechtsgrundlagen auseinanderzusetzen. Mit dem Onlinezugangsgesetz

vom 14. August 2017 wird diesen neuen Nutzererwartungen durch Schaffung eines Portalverbundes für elektronische Verwaltungsleistungen Rechnung getragen.

Aber wie lässt sich dies erreichen? „Im Maschinenraum der digitalen Verwaltung muss kräftig aufgeräumt werden.“ – so formuliert es der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates, Dr. Johannes Ludewig, in seinem Vorwort zum Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ Die stark zersplitterte Verwaltungslandschaft führt dazu, dass sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in vielen Lebenslagen einer „Behördenreise“ unterziehen müssen. Sie müssen Informationen und Nachweise bei verschiedenen Behörden einreichen, um eine Leistung zu erhalten. Als besonderes Ärgernis wird dabei häufig erlebt, wenn gleiche oder ähnliche Informationen mehrfach angegeben werden müssen. An den Schnittstellen zwischen Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise Unternehmen und Verwaltung, aber auch im Austausch zwischen verschiedenen Behörden kommt es dabei immer wieder zu Medien- und Systembrüchen: Als Beispiel kann hier der Antrag auf Elterngeld angeführt werden. Hierbei werden unter anderem Angaben zur antragstellenden Person (zum Beispiel Adressdaten, Steuer-Identifikationsnummer, Staatsangehörigkeit, Familienstand) abgefragt sowie ein Steuerbescheid und eine Geburtsurkunde des Kindes als Nachweise verlangt. All diese Informationen sind in der Regel in der Verwaltung bereits bekannt und müssen dennoch von der antragstellenden Person erneut zusammengestellt und übermittelt werden – häufig in Papierform. In der Elterngeldstelle werden die Angaben wiederum in einer Fachanwendung erfasst und die Dokumente gegebenenfalls digitalisiert, sofern eine elektronische Aktenführung vorgeschrieben ist.

Die Idee der Registermodernisierung begegnet dem auf zwei Ebenen:

- › Informationsbeschaffung: Schon einmal an die Verwaltung übermittelte Informationen sollen nicht erneut abgefragt werden (sogenanntes Once-Only-Prinzip).
- › Nachweisführung: Das Einreichen von Nachweisen entfällt, wenn der Nachweis durch eine elektronische Abfrage von Registern oder Verwaltungsdaten erbracht werden kann.

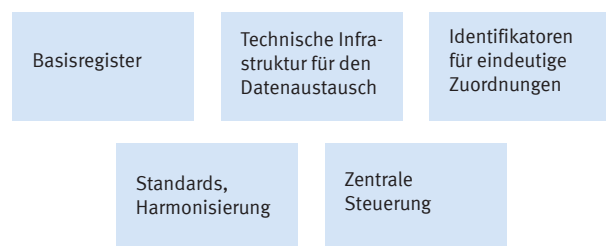
In einer modernisierten Registerlandschaft könnten große Teile des Antragsformulars bereits vorausgefüllt werden und das gesonderte Einreichen der genannten Nachweise entfallen, wenn die prüfende Elterngeldstelle – mit Zustimmung der antragstellenden Person – die benötigten Angaben aus den Melde- und Personenstandsregistern und der Finanzverwaltung elektronisch abrufen kann.

Auch Statistiken wie der Zensus ließen sich durch eine registerbasierte Durchführung deutlich belastungsärmer, kostengünstiger und schneller gestalten.

2.2 Wie eine modernisierte Registerlandschaft aussehen könnte

➤ Grafik 1 zeigt die im Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ benannten Eckpunkte für eine modernisierte Registerlandschaft.

Grafik 1
Elemente einer modernisierten Registerlandschaft



2018 - 01 - 0567

Diese Eckpunkte lassen sich wie folgt beschreiben:

Verschiedene Basisregister mit häufig benötigten Angaben

Wichtige Informationen zu relevanten Einheiten wie Personen und Unternehmen sollen in sogenannten Basisregistern verfügbar gemacht werden. Ebenso sind Basisregister zu Adressen, Gebäuden, Fahrzeugen und bestimmten Anlagen oder Institutionen denkbar und sinnvoll. Sie stellen wichtige, in vielen Verwaltungsvorfahren benötigte Informationen aktuell, vollständig und qualitativ hochwertig zur Verfügung. Der Rechtsrahmen sollte einen angemessen breiten Zugang zu diesen Daten gewährleisten. Die Klarheit und Transparenz in

Bezug auf Verwendung, Pflege und Zuständigkeit muss zusätzlich sichergestellt sein.

Es gibt bereits umfangreiche Register in Deutschland, die als Grundlage für derartige Basisregister herangezogen werden könnten. Melde- und Personenstandsregister, Ausländerzentralregister, Handelsregister und Zentrales Fahrzeugregister sind einige Beispiele für Quasi-Basisregister, die darüber hinaus bereits einen elektronischen Datenaustausch ermöglichen.

In anderen Bereichen sind kaum Strukturen vorhanden, aus denen Basisregister entwickelt werden können. Dies trifft beispielsweise für ein Gebäude- und Wohnungsregister, ein Bildungsregister oder ein Register für selbstständig Tätige zu.

Technische Infrastruktur für den Datenaustausch

Für den effizienten Datenaustausch zwischen Behörden und Basisregistern wird eine technische Infrastruktur benötigt. Einheitliche Standards gewährleisten eine plattformunabhängige und skalierbare Vernetzung von Registerdaten und müssen in Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit dem Stand der Technik entsprechen. Eine Zentralisierung von Datenbeständen ist dabei nicht zwingend erforderlich, kann aber Vorteile bei Konsistenz, Performanz und Kosten bieten. Neben den Basisregistern sollen perspektivisch auch fachspezifische Verwaltungsdatenbestände über entsprechende Schnittstellen vernetzt und erschlossen werden. Dies kann mit Pilotprojekten vorangetrieben werden, die besonders geeignet sind, den Nutzen vernetzter Register für die Verfahrensbeteiligten erlebbar zu machen. Beispiele könnten hier ein elektronischer Elterngeldantrag oder ein registerbasierter Zensus sein.

Identifikatoren für eindeutige Zuordnungen

Damit eine Behörde die benötigten Daten in einem Register treffsicher identifizieren kann, muss der zu übermittelnde Datensatz eindeutig bezeichnet werden. In den derzeit vorherrschenden Strukturen geschieht dies meist über Stammdaten. Bei Bürgerinnen und Bürgern sind dies zum Beispiel Name, Anschrift und Geburtsdatum, bei Unternehmen die Firma oder Unternehmensbezeichnung sowie der Sitz des Unternehmens. Dieses Verfahren hat zwei Nachteile: Zum einen können unterschiedliche Schreibweisen oder Tippfehler

dazu führen, dass eine manuelle Korrektur oder Auswahl erforderlich ist, zum anderen müssen teilweise viele Informationen übermittelt werden, um Eindeutigkeit herzustellen. Darüber hinaus können sich einige Stammdaten ändern, zum Beispiel durch Umzug, Heirat oder Umfirmierung.

Behörden, die große Datenmengen verwalten, verwenden daher Identifikatoren oder eindeutige Kennzeichen, um eine effiziente Zuordnung zu erreichen. Beispiele sind die Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) oder die Sozialversicherungsnummer bei Personen beziehungsweise die Handelsregisternummer¹, die Betriebsnummer², die EORI-Nummer³ oder die LEI-Nummer⁴ im Unternehmenskontext. Zur Identifizierung von Vorgängen werden darüber hinaus behördenspezifische Aktenzeichen vergeben.

Wie die Auflistung zeigt, haben alle diese Kennzeichen nur eine begrenzte Reichweite, das heißt sie können nur zur Identifizierung in einem bestimmten Behörden- oder Themenkontext verwendet werden. Sollen Daten aus einem anderen Kontext verarbeitet werden, muss die Identifizierung der betroffenen Einheit entweder über Stammdaten erfolgen oder das jeweils benötigte Kennzeichen muss im Verwaltungsverfahren separat erhoben werden.

Eine jeweils eindeutige Identifikationsnummer für Personen, Unternehmen und andere relevante Einheiten bietet aus technischer Sicht die größten Vorteile: Abfragen in Registern und Mitteilungen an Behörden könnten automatisiert immer eindeutig zugeordnet werden. Zudem lassen sich Verbindungen zwischen Einheiten sehr effizient elektronisch abbilden: Wird bei einem Fahrzeug die Identifikationsnummer der Halterin oder des Halters gespeichert, können zum Beispiel Adress- und Namensänderungen automatisiert an die zuständigen Behörden übermittelt und in deren Datenbestände übernommen werden.

1 Die Handelsregisternummer ist in Verbindung mit dem zuständigen Registergericht eindeutig.

2 Die Betriebsnummer wird von der Bundesagentur für Arbeit vergeben.

3 EORI = Economic Operators' Registration and Identification; eindeutiges Kennzeichen für Wirtschaftsbeteiligte bei der Zollabwicklung in der Europäischen Union.

4 LEI = Legal Entity Identifier; global eindeutige Rechtsträgerkennung insbesondere für auf den Finanzmärkten tätige Unternehmen.

Bereichsspezifische Personenkenneichen: Das österreichische Modell zur Wahrung datenschutzrechtlicher Belange

Mit den Chancen und Potenzialen, die sich durch die Einführung eindeutiger Identifikatoren eröffnen, sind in gleichem Maße hohe Risiken in Bezug auf den Datenschutz verbunden. Speicherung und Transport von Informationen innerhalb einer derart vernetzten Registerlandschaft bergen immer ein Restrisiko. Allein die Existenz eindeutiger Personenkenneichen würde es erfolgreichen Angreifern erleichtern, verschiedenste Daten zu einer Person zu kombinieren und so weitreichende Profile zu erstellen. Darüber hinaus könnte das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger darüber, dass Behörden personenbezogene und sensible Daten erlangen und kombinieren können, zu einem Vertrauensverlust führen. Auch entsprechende gesetzliche Regelungen, die die Befugnisse der Behörden entsprechend einschränken, würden diese teilweise historisch begründeten Bedenken und Ängste kaum ausräumen können, wenn die technische Möglichkeit eines derartigen Missbrauchs besteht (Martini und andere, 2017, hier: Seite 3 f. und Seite 33 f.).

Ein Lösungsansatz, der die Potenziale eindeutiger Personenkenneichen mit einer weitreichenden Gewährleistung des Datenschutzes verbindet, wurde in Österreich umgesetzt: Das dort verwendete System kombiniert einen geheimen eindeutigen Personenidentifikator („Stammzahl“) mit verschiedenen bereichsspezifischen Personenkenneichen (bPK). Insgesamt sind in der österreichischen E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung 26 staatliche Tätigkeitsbereiche festgelegt. Die Datenanwendungen eines Tätigkeitsbereichs verbinden personenbezogene Daten immer nur mit dem im jeweiligen Bereich gültigen bereichsspezifischen Personenkenneichen. Dadurch kann ausgeschlossen werden, dass personenbezogene Daten aus einem Bereich mit Daten zur selben Person aus einem anderen Bereich zusammengeführt werden können. Dies entspricht mit Blick auf das Datenschutzniveau der derzeitigen Situation in Deutschland: Innerhalb der Finanzverwaltung sind die Daten einer Bürgerin oder eines Bürgers zusammen mit der Steuer-ID gespeichert, innerhalb der Sozialversicherung zusammen mit der Sozialversicherungsnummer und in verschiedenen anderen Bereichen zum Beispiel unter einem jeweiligen Aktenzeichen. Ein bereichsübergreifendes Zusammenführen oder Abglei-

chen der Personendaten ist nur über den Namen (und gegebenenfalls weitere Angaben) möglich oder wenn die jeweiligen Identifikationsnummern verschiedener Bereiche bekannt sind.

Der Vorteil des österreichischen Modells liegt nun darin, dass alle bereichsspezifischen Personenkenneichen mittels eines nicht umkehrbaren mathematischen Verfahrens aus einer geheimen Stammzahl abgeleitet werden, mit der eine Bürgerin oder ein Bürger lebenslang eindeutig identifizierbar ist. Diese Stammzahl kann lediglich von der österreichischen Stammzahlenregisterbehörde erzeugt werden und ist nur auf der Bürgerkarte⁵ der jeweiligen Person gespeichert. Eine bereichsübergreifende Datenverwendung ist somit nur möglich, wenn diese von der Inhaberin oder dem Inhaber der Bürgerkarte autorisiert wird. Dazu kann in elektronischen Verwaltungsverfahren die Stammzahl ausgelesen werden, um in einem gesicherten Bereich die benötigten bereichsspezifischen Personenkenneichen abzuleiten. Alternativ kann die Stammzahlenregisterbehörde verschiedene bereichsspezifische Personenkenneichen zu einer Person liefern. Dazu muss die anfragende Behörde die Person im zentralen Melderegister identifizieren und für den Abruf der jeweiligen bereichsspezifischen Personenkenneichen explizit zugelassen sein. Die Aufgaben der Stammzahlenregisterbehörde nimmt die unabhängige österreichische Datenschutzbehörde wahr. Ein vergleichbares System wäre bei entsprechender Ausgestaltung möglicherweise auch in Deutschland datenschutzrechtlich möglich und verfassungskonform umsetzbar.

Standardisierung und Harmonisierung

Neben den immensen technischen Herausforderungen, die mit einer Umsetzung der hier geschilderten Idee der Registermodernisierung und -vernetzung einhergehen, müssten auch weitere Maßnahmen angegangen werden:

Der Einsatz von Informationen aus technisch vernetzten Registern in Verwaltungsverfahren setzt einheitliche Qualitätsstandards voraus. Für viele bestehende Register wird die inhaltliche Konsistenz durch gesetzliche Regulierung erreicht. Im Falle dezentral gepfleg-

⁵ Die österreichische Bürgerkarte ist vergleichbar mit dem neuen deutschen Personalausweis mit eID-Funktion (elektronische Identifikation). Die Bürgerkarte verfügt darüber hinaus auch über eine Signaturfunktion.

ter Datenbestände muss aber auch die Einhaltung einheitlicher Qualitätsstandards in Bezug auf sachliche und formale Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität gewährleistet sein. Greift beispielsweise eine Behörde zur Durchführung eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens auf die von einer anderen Behörde erhobenen oder generierten Daten zu, muss die Eignung der Daten sichergestellt sein. Dazu müssen Spielräume bei der praktischen und inhaltlichen Befüllung der Datenbasis eingegrenzt und eine einheitliche Datenqualität hergestellt werden.

Damit die Umsetzung des Once-Only-Prinzips in einer modernisierten Registerlandschaft zu spürbaren Entlastungen führen kann, sind zudem inhaltliche Harmonisierungen über die Register hinweg notwendig. Wird ein Merkmal oder eine Einheit in verschiedenen Verwaltungsbereichen unterschiedlich abgegrenzt, muss in jedem Verwaltungsverfahren in der jeweils zutreffenden Definition erneut eine Abfrage erfolgen. Beispiele hierfür sind monetäre Größen wie Einkommen und Umsätze. In vielen Verwaltungsverfahren sind entsprechende Angaben notwendig, häufig sind aber bei der Ermittlung des anzugebenden Wertes bestimmte Positionen herein- oder herauszurechnen. In diesen Fällen ist ein Rückgriff auf gegebenenfalls vorhandene Registerdaten nur dann Erfolg versprechend, wenn die zur Berechnung notwendigen Angaben auch an anderer Stelle hinreichend differenziert erfasst sind (zum Beispiel aus dem Besteuerungsverfahren). Selbiges gilt, wenn die einem Register zugrunde liegenden Einheiten unterschiedlich sind. Dies ist häufig im Unternehmenskontext der Fall, wo Angaben zu verschiedenen rechtlichen oder räumlich abgegrenzten Einheiten erforderlich sein können (zum Beispiel Konzerne, rechtliche Einheiten, Organschaften, Betriebe oder Arbeitsstätten). Leistungsfähige Register und hochwertige Daten können hier nur im Zusammenwirken verschiedener Behörden und Ressorts unter Ausschöpfung entsprechender technischer Mittel erzielt werden.

Zentrale Stelle zur Steuerung

Die Umsetzung der genannten Elemente einer modernisierten Registerlandschaft kann nur durch ein koordiniertes Handeln über föderale Ebenen hinweg geschehen. Die Schaffung einheitlicher technischer Standards und Fortschritte bei der Harmonisierung von Registern erfordern zudem eine ressortübergreifende Zusam-

menarbeit. Dies kann nur durch eine zentrale Stelle gewährleistet werden, die die notwendigen Koordinierungsaufgaben wahrnimmt. Sie sollte darüber hinaus Empfehlungen und Handlungserfordernisse in den politischen Raum einbringen können.

Wichtigste Aufgabe ist die Entwicklung der zugrunde liegenden Struktur aus Basisregistern, Datenaustauschverfahren und Identifikatoren. Dabei müssen die mit der technischen und fachlichen Umsetzung betrauten Stakeholder eng einbezogen und die notwendigen Standardisierungen etabliert werden.

Darüber hinaus sollte die zentrale Stelle den Nutzen der Registermodernisierung durch die Umsetzung konkreter Pilotprojekte spürbar machen. Um die Thematik in Verwaltung und Öffentlichkeit zu platzieren, ist eine breite und zielgerichtete Kommunikation erforderlich. Dabei gilt es auch, aktiv auf Lösungen für mehr Datenschutz und Transparenz hinzuweisen. Neben der Rolle als „treibende Kraft“ sollte sich die zentrale Stelle auch als Informations- und Beratungsdienstleister anbieten. Sie muss interessierte Behörden über die Potenziale und Möglichkeiten der Registermodernisierung informieren und entsprechende Vorhaben unterstützen.

2.3 Registermodernisierung als politische Agenda

In ihrem Koalitionsvertrag unterstreichen die Regierungsparteien im Bund die Bedeutung des Themas Digitalisierung. Mit Blick auf das hier vorgestellte Gutachten heißt es: *„Damit ermöglichen wir Behörden, Daten über gemeinsame Register und eindeutige, registerübergreifende Identifikationen zu verknüpfen („once only“-Prinzip). Wir werden die öffentlichen Register modernisieren und dafür die Vorschläge des Normenkontrollrates prüfen.“* Die neue Regierung will eine E-Government-Agentur einrichten, um Standards und Pilotlösungen über die föderalen Ebenen hinweg zu entwickeln.

Der Nationale Normenkontrollrat treibt das Thema im politischen Raum weiter voran und fordert die Umsetzung in einem Registermodernisierungsgesetz. Auch der Statistische Beirat des Statistischen Bundesamtes unterstreicht die Bedeutung der Registermodernisierung für die Verwaltungsdatennutzung in der amtlichen Statistik unter den Aspekten der Datenqualität, der Entlas-

tung von Auskunftgebenden (vor allem Unternehmen) und der Kostenersparnis.¹⁶

3

Was bereits jetzt möglich ist: Verwaltungsdatennutzung in der Statistik

Die amtliche Statistik zeichnet sich durch einen besonders hohen „Datenbedarf“ verbunden mit einer großen thematischen Vielfalt aus. Sie kann also von einer Umsetzung der beschriebenen Registervernetzung nur profitieren. Das oben genannte Gutachten schätzt, dass allein im Bereich des Zensus die Kosten in der Verwaltung um mehr als 500 Millionen Euro reduziert werden könnten, wenn der Zensus auf Grundlage entsprechend modernisierter Register durchgeführt würde.

Die Entlastung der Meldepflichtigen ist ein weiterer wichtiger Aspekt. Häufig erleben Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen die Erfüllung von Statistikpflichten als bürokratische Last. Im Vergleich zum Ausfüllen von Antragsformularen der Leistungsverwaltung sind Nutzen und Wirkung der Statistikmeldung für viele Meldepflichtige abstrakt – falls überhaupt wahrnehmbar. Auch aus diesem Grunde liegt es im Interesse der amtlichen Statistik, vorhandene Verwaltungsdaten zu nutzen, wenn dies möglich und angemessen ist.

Der Gedanke ist natürlich nicht neu. Bereits heute wird rund die Hälfte aller Statistiken als Sekundärerhebung durchgeführt, das heißt Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden nicht direkt befragt (Lorenz/Opferrmann, 2017, hier: Seite 50). Stattdessen werden die benötigten Informationen bei den zuständigen Stellen – meist in der Verwaltung – erhoben. Darüber hinaus stehen mit eSTATISTIK.core medienbruchfreie elektronische Meldewege zur Verfügung. Die Erstellung von Statistiken auf Grundlage von Einzeldaten aus bestehenden Registern und Verwaltungsdaten geht noch einen Schritt weiter, da der Meldeaufwand in den Verwaltungsstellen weitgehend entfällt. Auch hierfür gibt es bereits erfolgreich umgesetzte Anwendungen, zum Beispiel in den Konjunkturstatistiken (Lorenz/Opferrmann, 2017, hier: Seite 55 f.).

¹⁶ Der Statistische Beirat sprach auf seiner 64. Sitzung bereits entsprechende Empfehlungen aus. Die Registermodernisierung greift zudem frühere Empfehlungen des Beirates zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik auf.

Damit Register und Verwaltungsdaten für eine statistische Nutzung herangezogen werden können, müssen sie hinsichtlich Qualität, Aktualität und Umfang den jeweiligen Anforderungen entsprechen. Für die amtliche Statistik ist es also zentral, grundsätzlich denkbare Datenquellen nach ihrer entsprechenden Eignung einzustufen. Hierzu wurden dem Statistischen Bundesamt mit der Novellierung des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) und der Einführung des § 5a BStatG neue Instrumente für eine solche notwendige Eignungsprüfung an die Hand gegeben (Engelter/Sommer, 2016):

§ 5a Absatz 1 BStatG lautet: „Vor der Anordnung oder Änderung einer Bundesstatistik prüft das Statistische Bundesamt, ob bei Stellen der öffentlichen Verwaltung bereits Daten vorhanden sind, die für die Erstellung der jeweiligen Bundesstatistik qualitativ geeignet sind.“ – Hiermit ist zunächst die Verpflichtung verbunden, eine mögliche Verwaltungsdatennutzung bei extern angestoßenen Anordnungen oder Änderungen von Bundesstatistiken zu prüfen. Das anzuwendende Verfahren wird in den folgenden Absätzen geregelt und sieht insbesondere die Lieferung von Metadaten (Absatz 2) und gegebenenfalls formal anonymisierter Einzeldaten (Testdaten, Absatz 3) durch die datenhaltenden Stellen vor. Die so geschaffene Grundlage für eine Eignungsprüfung kann aber auch aktiv vonseiten der Statistik genutzt werden, um geeignete Register und Verwaltungsdaten bei bestehenden Statistiken zu erschließen.

Das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates gab den Impuls, die bestehenden Potenziale der Verwaltungsdatennutzung für die Statistik in einem „Proof of Concept“, also einer Machbarkeitsstudie, zu beleuchten und Wege zu deren vollumfänglichen Nutzung aufzuzeigen. Zentrale Ergebnisse sind ein systematisches Verfahren zur Identifizierung und Erschließung geeigneter Verwaltungsdatenquellen und eine Infrastruktur zum Informationsaustausch, wie im Folgenden dargestellt.

3.1 Vier Kernziele der Verwaltungsdatennutzung in der amtlichen Statistik

Welche Verwaltungsdaten für eine Nutzung in der Statistik geeignet sind, hängt in erster Linie von der zu verfolgenden Zielstellung ab. Neben den naheliegenden Interessen eines Effizienzgewinns in der amtlichen Statistik oder einer Bürokratieentlastung der Meldepflichtigen

sollten auch weitere Anwendungsmöglichkeiten in den Blick genommen werden. Diese spielen als Auswahlkriterium für Register und andere Datenquellen bei der Eignungsprüfung eine entscheidende Rolle.

Hinter dem Bestreben, Verwaltungsdaten optimal für die amtliche Statistik zu nutzen, lässt sich ein Bündel von vier Kernzielen versammeln:

Ziel A: Ersetzen von Befragungen beziehungsweise Befragungsmerkmalen

Diese Zielstellung lässt sich als „Königsdisziplin“ der Verwaltungsdatennutzung bezeichnen. Können einzelne Erhebungsmerkmale oder sogar ganze Befragungen durch Daten aus der Verwaltung substituiert werden, reduzieren sich in der Regel sowohl die Belastung der Auskunftgebenden als auch die Erhebungskosten. Konzeptionell kommt dies einer konsequenten Anwendung des Once-Only-Prinzips in der amtlichen Statistik gleich. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen müssen Daten soweit wie möglich nur einmal an die Verwaltung kommunizieren, weil die einzelnen Verwaltungsstellen ihrerseits miteinander kommunizieren. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Verwendung der Angaben transparent und mit dem Einverständnis der Datengeber („Opt-In“) erfolgt. Je mehr Befragungen beziehungsweise Merkmale sich auf diese Weise ersetzen lassen, desto stärker werden Meldende entlastet.

Werden erhobene Merkmale durch vorhandene Verwaltungsdaten ersetzt, müssen sich die Definitionen in Statistik und Verwaltung entsprechen. Trifft dies zu, kann unter Umständen die Qualität der Daten gesteigert werden, wenn die datenhaltende Stelle in der Verwaltung von Amts wegen die Korrektheit der Angaben überprüft (zum Beispiel Höhe der Einkünfte bei Verwendung von Daten der Finanzverwaltung in der Einkommensteuerstatistik). Viele notwendige Plausibilisierungen finden in solchen Fällen bereits in der zuständigen Behörde statt.

Ziel B: Ergänzen der Erhebung und neue Analysemöglichkeiten

Der amtlichen Statistik erschließen sich fortlaufend neue Anwendungsfelder. Häufig steigen mit diesen neuen Anwendungsperspektiven auch die Anforderungen an die Daten. Geeignete Verwaltungsdaten können hierbei zur Erweiterung des Berichtskreises und zur Inte-

gration zusätzlicher Merkmale herangezogen werden. Damit lassen sich neue Analysemöglichkeiten erschließen, ohne die Meldenden zusätzlich zu belasten.

Beispiel für die Vervollständigung des Berichtskreises sind die Mixmodelle in der Konjunkturberichterstattung bei der Baustatistik. Die in der Befragung fehlenden Betriebe mit weniger als 20 tätigen Personen werden durch Verwaltungsdaten aufgefüllt. So erreicht die amtliche Statistik eine verbesserte Aussagekraft und Vollständigkeit und entlastet kleinere Betriebe (Dechent, 2017).

Ziel C: Qualitätssicherung der Daten der amtlichen Statistik

Unplausible Fälle (zum Beispiel der außergewöhnliche Anstieg eines Wertes) in der Erhebung werden durch die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den statistischen Ämtern überprüft, dies oftmals durch Rückfragen bei den Unternehmen. Die Rückfragen könnten entfallen, wenn mögliche Gründe für starke Veränderungen durch zusätzliches Wissen zum Beispiel aus Registern zu erklären wären. Meldet ein Unternehmen einen – ohne zusätzliches Wissen unplausiblen – starken Umsatzanstieg an die Statistik, so sind bisher häufig Rückfragen an das Unternehmen notwendig. Diese könnten entfallen, wenn aus Verwaltungsdaten ersichtlich ist, dass im selben Berichtszeitraum ein starker Exportanstieg verzeichnet wurde. Ein Vergleich von Merkmalen aus Verwaltungsdaten mit Merkmalen aus den Erhebungen kann demnach die Plausibilisierung unterstützen. Sind die Verwaltungsdaten gut integriert, kann eine solche Plausibilisierung automatisiert durchgeführt werden.

Ziel D: Definition beziehungsweise Pflege des Berichtskreises

Neben der Qualität der Statistik lässt sich auch der Verwaltungsaufwand für die Berichtskreispflege reduzieren beziehungsweise macht diese erst möglich. Das statistische Unternehmensregister (URS) stellt eine zentrale Infrastruktur für die Berichtskreispflege in den Unternehmensstatistiken dar und verwendet bereits die Daten aus großen Verwaltungsregistern. Aber auch Statistiken, die nicht auf dem URS basieren, benötigen eine Alternative, um einen passenden und vollständigen Berichtskreis definieren und pflegen zu können. Beispiele im Bereich des Produzierenden Gewerbes

sind die Mengenstatistiken in der Energiestatistik und die Düngemittelstatistik. Im ersten Fall handelt es sich oftmals um technische Anlagen, an denen die Auskunftspflicht festgemacht wird. Im anderen Fall werden entsprechende Händler gefragt. Beide Attribute sind (bisher) nicht im URS enthalten, womit dieses Register derzeit als Quelle ausfällt. Bei den Mengenstatistiken im Bereich Energie soll das neu geschaffene Marktstammdatenregister, das im Laufe des Jahres 2018 in Betrieb gehen soll, als externes Register für die Energiestatistik dienen. Die derzeit schwierige Berichtskreispflege wird somit deutlich erleichtert und qualitativ verbessert.

3.2 Systematische Eignungsprüfung in fünf Schritten

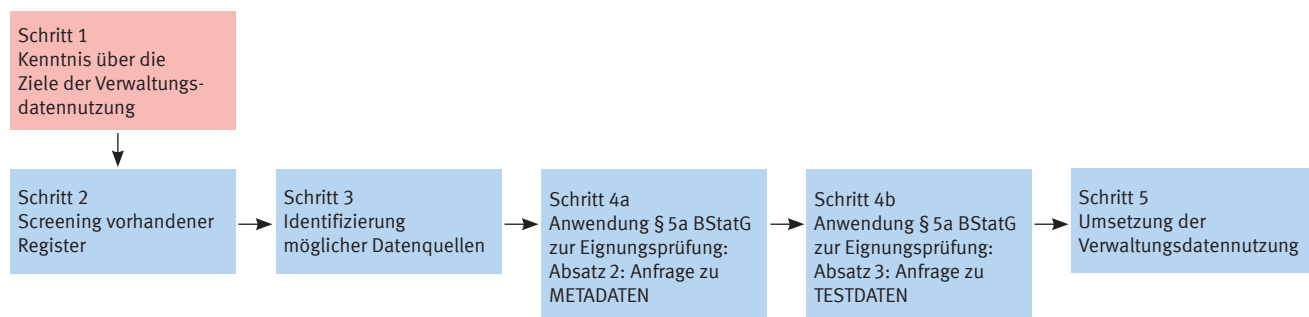
Unter Berücksichtigung der beschriebenen Zielrichtungen und der verfügbaren „Werkzeuge“ zur Eignungsprüfung nach § 5a BStatG bietet sich ein systematisches Vorgehen zur Identifizierung geeigneter Register und Verwaltungsdaten an. [↘ Grafik 2](#)

Schritt 1: Einarbeitung in Zielstellungen

Zu Beginn des Prozesses sollten die unter Abschnitt 2.1 geschilderten Anwendungsmöglichkeiten von Verwaltungsdaten bekannt sein. Nur so kann ein möglichst breiter Ansatz bei der Identifizierung geeigneter Quellen gewährleistet werden. Fehlende Rechtsgrundlagen oder Ressourcen zur Umsetzung sollten in den ersten Schritten nicht dazu führen, Anwendungsszenarien von vornherein zurückzuweisen.

Grafik 2

Systematisches Vorgehen zur Eignungsprüfung von Registern und Verwaltungsdaten



2018 - 01 - 0568

Schritt 2: Screening vorhandener Register

Die in der Verwaltung vorhandenen Register und Datenbestände werden zunächst grob nach möglichen Quellen für eine gegebene Statistik durchsucht. Dabei sollte der Fokus weit sein und alle möglichen Zielstellungen einer Nutzung im Blick behalten. Eine tiefe fachliche Prüfung erfolgt in diesem Schritt noch nicht, vielmehr geht es darum, mit geringem Ressourceneinsatz thematisch passende Quellen vorzuselektieren.

Voraussetzung ist ein informativer und umfassender Überblick über die Registerlandschaft. Die Grundlage hierfür hat das Statistische Bundesamt mit seiner Beistellung zum Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates geschaffen (Statistisches Bundesamt, 2017).

Schritt 3: Identifizierung möglicher Datenquellen

Die in Schritt 2 erstellte Liste von Registern und Verwaltungsdatenquellen, die möglicherweise einen Mehrwert für die Statistik bieten, muss nun eingehender geprüft werden. Durch weitere Recherche in verfügbaren Quellen wird der „Verdacht“ einer Eignung bestätigt oder die Datenquelle wird für weitere Prüfungen verworfen. Als verfügbare Quellen können die prüfenden Statistikfachbereiche auf eine interne Verwaltungsdaten-Informationsplattform, die sogenannte VIP, zurückgreifen oder zum Beispiel auf den Internetseiten der datenhaltenden Stellen recherchieren. Darüber hinaus haben die Fachstatistiken Zugang zu themenspezifischen Gremien und Netzwerken. Häufig liegen auch in anderen Arbeitsbereichen oder den Statistischen Ämtern der Länder schon detailliertere Informationen vor. Diese sollten dann nach Möglichkeit über die VIP breit verfügbar gemacht werden.

Schritte 4 a/b: Anfrage von Meta- und Testdaten

Für Datenquellen, die auch nach Heranziehung frei zugänglicher Informationsangebote noch als geeignet eingestuft werden, müssen gegebenenfalls weitere Angaben für eine vertiefte Eignungsprüfung bezogen werden. Dazu bietet der § 5a BStatG in den Absätzen 2 und 3 zwei „Werkzeuge“ als Rechtsgrundlage:

- › Angaben über Herkunft, Struktur, Inhalt und andere Metadaten können bei den zuständigen Verwaltungsstellen abgefragt werden (Absatz 2).
- › Formal anonymisierte Einzelangaben (Testdaten) können bezogen werden, wenn das fachlich zuständige Bundesministerium das Statistische Bundesamt mit einer Eignungsuntersuchung der Verwaltungsdaten für statistische Zwecke beauftragt hat (Absatz 3).

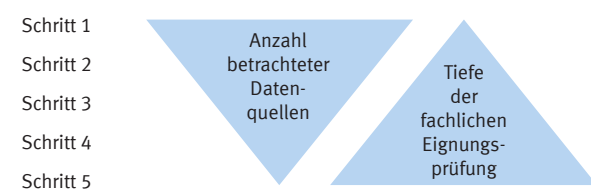
Schritt 5: Umsetzung der Verwaltungsdatennutzung

Nach erfolgreicher und positiver Eignungsprüfung kann eine Umsetzung der Verwaltungsdatennutzung beginnen. Dazu müssen entsprechende Fachkonzepte erarbeitet und abgestimmt werden. Eventuell sind Verwaltungsvereinbarungen oder Anpassungen in den Rechtsgrundlagen erforderlich, um die Verwaltungsdatennutzung im Produktivbetrieb der Statistikerstellung umzusetzen.

Es wird deutlich, dass der Prüfprozess breit ansetzt und sich im Verlauf weiter fokussiert. In den ersten Schritten werden möglichst viele Register und Verwaltungsdaten in den Blick genommen, die Prüfung erfolgt jeweils nur oberflächlich und mit geringem Ressourceneinsatz je Datenquelle. Im Verlauf der Eignungsprüfungen nehmen die fachliche Tiefe und damit der Aufwand bis hin zur

Grafik 3

Systematische Eignungsprüfung der Verwaltungsdatennutzung in der amtlichen Statistik



Zusammenhang zwischen der Anzahl der betrachteten Verwaltungsdatenquellen und der Tiefe der Prüfung in den einzelnen Verfahrensschritten.

2018 - 01 - 0569

Umsetzung immer weiter zu. Allerdings wird auch nur ein Bruchteil der im Screening (Schritt 2) identifizierten Möglichkeiten eine unmittelbare Umsetzung erfahren können (Schritt 5). [↘ Grafik 3](#)

3.3 Die Verwaltungsdaten-Informationenplattform als unterstützende Infrastruktur

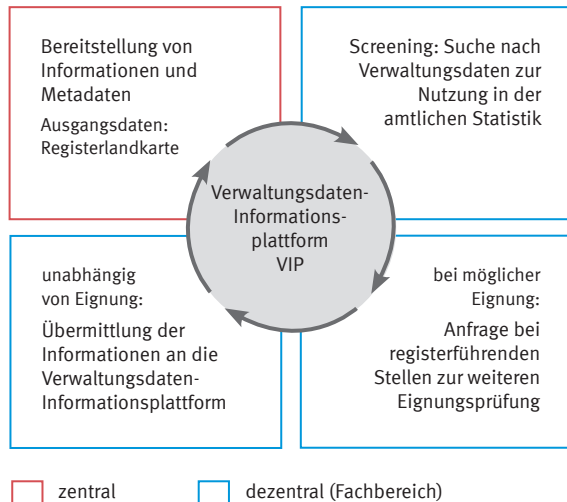
Eine zentrale unterstützende Funktion im Rahmen der Eignungsprüfung übernimmt die VIP. Sie soll den Informationsaustausch über Register und Verwaltungsdaten zwischen den verschiedenen Fach- und Querschnittsbereichen der amtlichen Statistik gewährleisten. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- › Unterstützung des Screening-Prozesses zur Identifizierung potenziell geeigneter Datenquellen
- › Bereitstellung von bereits recherchierten weiterführenden Informationen (zum Beispiel Metadaten) für die Eignungsprüfungen
- › Berichts- und Dokumentationsfunktion über laufende Eignungsprüfungen und gegebenenfalls geplante Umsetzungsvorhaben
- › Themenspeicher für Handlungserfordernisse, die im Rahmen von Eignungsprüfungen erkannt wurden, zum Beispiel erforderliche Harmonisierungen oder rechtliche Anpassungen, die für eine Nutzung der jeweiligen Datenquelle in der amtlichen Statistik erforderlich wären.

Durch die Nutzung der im Zuge der systematischen Eignungsprüfung gewonnenen Erkenntnisse können die auf der Plattform angebotenen Angaben kontinuierlich erweitert werden. Selbst wenn die vorgenommene Eignungsprüfung bei einem konkreten Register zu dem Ergebnis kommt, dass eine Nutzung für eine bestimmte Statistik nicht infrage kommt, können die bis dahin gesammelten Erkenntnisse über die Informationsplattform anderen Arbeitsbereichen zugänglich gemacht werden.

Die wichtige Funktion der Verwaltungsdaten-Informationenplattform als unterstützende und „lernende“ Infrastruktur im Rahmen der systematischen Eignungsprüfung ist in [↘ Grafik 4](#) zusammengefasst dargestellt.

Grafik 4
Nutzung und sukzessive inhaltliche Anreicherung der Verwaltungsdaten-Informationsplattform



2018 - 01 - 0570

Als Grundlage für die „Erstbefüllung“ der VIP werden die Register verwendet, die für die Beistellung zum Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates recherchiert wurden. Es liegen Basisinformationen (Kurzbeschreibung, Rechtsgrundlage, registerführende Stelle) zu 214 Registern vor. Zur Gewinnung der Informationen wurden zwei Vorgehensweisen verwendet: ein Normenscreening sowie eine Hausabfrage im Statistischen Bundesamt.

Beim Normenscreening wurden die Texte der geltenden Gesetze und Verordnungen aus Bundesrecht⁷ in eine Datenbank eingespeist und mittels einer Textsuche nach Teilwörtern durchsucht, zum Beispiel ...register..., ...registrier..., ...kataster, ...datei..., ...verzeich..., ...liste... Die gefundenen Stichwörter mussten zunächst bereinigt werden, da ...liste... beispielsweise auch Fundstellen von „Spezialisten“ lieferte. Die bereinigten Stichwortlisten enthielten dann bereits Hinweise auf konkrete Register (von „Agrarorganisationenregister“ bis „Zulassungsregister“), die zusammen mit den jeweiligen Fundstellen (Bundesnorm) in Listen gefasst wurden. Anhand dieser Listen erfolgte eine manuelle Prüfung, ob es sich tatsächlich um ein relevantes Register handelt. Falls ja, wurde ein Kurzexposé erstellt.

⁷ Öffentlich zugänglich über www.gesetze-im-internet.de

Parallel dazu erfolgte eine Abfrage in allen Fachbereichen des Statistischen Bundesamtes mit der Bitte, bekannte oder genutzte Register zu melden und zu beschreiben.

Die so zusammengetragenen 214 Register bieten einen ersten umfassenden Überblick über die Registerlandschaft in Deutschland und lassen die thematische Vielfalt, aber auch die administrative, technische und inhaltliche Heterogenität erkennen. Verfahrensbedingt konnten die allein auf europäischem oder Landesrecht basierenden Register auf diesem Wege nicht erfasst werden. Hinzu kommt, dass Verwaltungsdatenbestände, die Behörden für ihre Aufgabenwahrnehmung führen, nur unvollständig identifiziert sind. Der verhältnismäßig kurze Zeitraum von knapp fünf Monaten, in dem die „Registerlandkarte“ erstellt wurde, machte es zudem erforderlich, die Recherchen mit der Maßgabe „Breite statt Tiefe“ durchzuführen. Daher liegen derzeit nur oberflächliche Informationen zu den einzelnen Registern vor.

Die VIP soll als kollaborative Plattform genutzt werden, um die vorhandenen Basisinformationen anzureichern und auszubauen: Dies gilt sowohl für die Neuanlage noch nicht aufgeführter Register und Verwaltungsdatenquellen als auch für die Aufnahme von Detailinformationen. Auf diese Weise wird sich die VIP sowohl in die Breite als auch in die Tiefe kontinuierlich weiterentwickeln.

Die Struktur ist dabei vergleichbar mit den in vielen Bereichen häufig zur Informationsbereitstellung verwendeten „Wikis“: Es werden einzelne Steckbriefe zu den verschiedenen Registern und Verwaltungsdaten angelegt und sukzessive ausgebaut. Jeder Steckbrief hat dabei eine wiedererkennbare Gliederung. [↪ Grafik 5](#)

Zur Pflege der Inhalte wird im Statistischen Bundesamt eine zentrale „Redaktion“ eingerichtet. Die Zulieferung von Informationen übernehmen die Arbeitsbereiche der jeweiligen Fachstatistiken. Diese ermitteln in den Schritten 3 und 4 des oben dargestellten systematischen Verfahrens zur Eignungsprüfung (siehe Grafik 2) relevante Informationen: Zunächst durch Recherche in frei zugänglichen Quellen und dann gegebenenfalls durch Abfrage von Metadaten bei den jeweiligen datenführenden Stellen. Unabhängig davon, ob die Eignungsprüfung einer Verwaltungsdatenquelle für eine statistische Nutzung in einer konkreten Statistik positiv oder negativ ausfällt, werden die gewonnenen Erkenntnisse auf der VIP festgehalten. Sie stehen somit für eine Eignungsprüfung in anderen Kontexten zur Verfügung (siehe Grafik 4).

Grafik 5

Gliederung der „Registersteckbriefe“ auf der Verwaltungsdaten-Informationsplattform VIP

1 Allgemeines	2 Inhalt	3 Administrative Registerführung	4 Technische Register- führung, Betrieb, Schnittstellen	5 Bezug zur amtlichen Statistik
1.1 Beschreibung	2.1 Informationsobjekte (Einheiten, über die Daten geführt werden) › Definitionen und Abgrenzungen der Einheiten › Anlass zur Speicherung oder Löschung › Identifikatoren, Relationen und Datenmodell	3.1 Zuständigkeiten › fachlich (Recht, Qualität, Entwicklung) › inhaltlich (Pflege der Inhalte) › technisch (Betrieb, Entwicklung)	4.1 Datenbanken und Schnittstellen	5.1 Nutzung des Registers › Statistik(en) › Art der Nutzung
1.2 Rechtsgrundlage(n)	2.2 Merkmale › Definitionen der Merkmale › Verwendete Klassifikationen › Pflichtangaben, optionale Angaben › Formate, Datensatz- beschreibung	3.2 Zugriffsberechtigungen	4.2 Technische Standards	5.2 Geplante Nutzungen des Registers
1.3 Zweck und Zielsetzung der Registerführung	2.3 Qualität › Abdeckungsgrad › Aktualität, Historisierungskonzept (falls vorhanden) › Plausibilisierungen, Datenabgleiche, Qualitätsmanagement	3.3 Datenlieferungen (eingehend/ausgehend)	4.3 Portale, Fachanwen- dungen und Anbieter	5.3 Laufende Eignungsprüfungen
1.4 Kontext der Register- führung und -nutzung		3.4 Verwendung der Registerdaten › Verwaltungsverfahren › Statistik › weitere Bereiche (zum Beispiel Wirtschaft, Forschung)		
1.5 Entwicklungen, geplanter Ausbau				
1.6 Internetauftritt, Flyer, wei- tere Quellen				

2018-01-0571

Die VIP kann auch verwendet werden, um eine Steuerungsfunktion zu erfüllen: Sofern im Rahmen der Eignungsprüfungen konkrete Hürden benannt werden können, die einer gewinnbringenden Nutzung der Datenquelle für statistische Zwecke im Wege stehen, werden diese dokumentiert. Beispiele hierfür wären notwendige Harmonisierungen oder rechtliche Anpassungen. Die so gesammelten Handlungserfordernisse kann das Statistische Bundesamt bei Bedarf in den politischen Prozess einspielen oder einer zentralen Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung (siehe oben) zur Verfügung stellen.

3.4 Zwischenstand und anstehende Herausforderungen der Umsetzung

Das systematische Verfahren der Eignungsprüfung wurde im Rahmen des „Proof of Concept“ exemplarisch mit einem Fachbereich (Industrie, Bau, Energie) angestoßen und erweist sich in der Praxis als grundsätzlich umsetzbar. Dabei konnten allerdings bislang nur Erfahrungen bis zur Einholung von Metadaten (Schritt 4a) gesammelt werden.

Eine schrittweise Ausweitung des Verfahrens (Rollout) auf weitere Statistikbereiche im Statistischen Bundesamt ist angelaufen. Dabei werden die Unternehmensstatistiken prioritär einbezogen.

Die Digitalisierung ermöglicht es, aktuelle und hochwertige Daten aus der Verwaltung zu gewinnen, effizient zu


verarbeiten und die Meldepflichtigen zu entlasten. Das systematische Prüfverfahren hilft, konkrete Ansätze zu erkennen und zielgerichtet zu verfolgen. Inwieweit sich die offenen Potenziale unter den gegebenen Rahmenbedingungen heben lassen, muss sich in der Praxis erst noch zeigen. Die ersten Erfahrungen deuten darauf hin, dass es noch bestehende Herausforderungen zu überwinden gilt:

- › Ohne begleitende Harmonisierung von Abgrenzungen und Begrifflichkeiten zwischen den in der Verwaltung verarbeiteten und in der Statistik benötigten Merkmalen bleibt der Anwendungsbereich zur Umsetzung eines „once only“ stark eingeschränkt.
- › Die nachhaltige Qualität der Verwaltungsdaten muss sichergestellt sein, wenn diese für eine statistische Nutzung herangezogen werden sollen.
- › Die heterogene technische Infrastruktur in der Verwaltung erfordert individuelle Schnittstellen zur Statistik.
- › Bei der Eignungsprüfung und Erschließung neuer möglicher Verwaltungsdatenquellen müssen immer wieder Rechtsfragen geklärt werden.
- › Die notwendige Transparenz über die Datenverwendung, der Datenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen sichergestellt werden.
- › Eine Ergänzung von Erhebungsdaten mit Merkmalen aus Verwaltungsdatenquellen auf Ebene der Einzeldaten erzeugt einen hohen Aufwand, wenn keine passenden eindeutigen Identifikatoren in beiden Quellen vorhanden sind.
- › Die administrative Zersplitterung und häufig fehlende Koordinierung zwischen Fachbehörden und IT-Zuständigen, verschiedenen föderalen Ebenen oder Ressortzuständigkeiten erzeugt einen hohen Kommunikationsaufwand.

Hier setzen die Ideen des Gutachtens mit Lösungsvorschlägen an, die die gesamte Verwaltung betreffen. Deren Umsetzung würde auch der amtlichen Statistik neue Spielräume und Dynamik in der Verwaltungsdatennutzung eröffnen.

4

Fazit

Die amtliche Statistik nutzt bereits an verschiedenen Stellen Verwaltungsdaten. Aber es bestehen noch offene Potenziale. Mit dem Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ hat sich eine neue Dynamik entwickelt, die das Statistische Bundesamt nutzt: Es installiert einen systematischen Prozess zur Identifizierung geeigneter Verwaltungsdatenquellen und treibt deren Nutzung voran. Die Digitalisierung bietet hierbei neue Chancen und Anwendungsmöglichkeiten für die Statistik und Entlastungspotenzial für die Meldepflichtigen, etwa durch Umsetzung des Once-Only-Prinzips. Besondere Herausforderungen bestehen in den Bereichen der ebenen- und ressortübergreifenden Koordinierung und des Datenschutzes. Es bedarf auch weiterer Anstrengungen in Politik und Verwaltung, um die Rahmenbedingungen zu verbessern. 

LITERATURVERZEICHNIS

Dechent, Jens. *Die Mixmodelle in den Konjunkturstatistiken des Bauhaupt- und Ausbaugewerbes*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2017, Seite 61 ff.

Engelter, Marion/Sommer, Kay. *Die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes 2016*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2016, Seite 11 ff.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode. *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Berlin 2018. [Zugriff am 9. Juli 2018]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Lorenz, Robin/Opfermann, Rainer. *Verwaltungsdaten in der Unternehmensstatistik*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2017, Seite 49 ff.

Martini, Mario/Wagner, David/Wenzel, Michael. *Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern*. Beistellung Universität Speyer zum Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Speyer 2017.

McKinsey & Company. *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. 2017. [Zugriff am 9. Juli 2018]. Verfügbar unter: www.nationaler-normenkontrollrat.de > Service > Publikationen > Gutachten

Statistischer Beirat. *Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik*. November 2012, Seite 12 ff. [Zugriff am 15. Juni 2018]. Verfügbar unter: www.destatis.de > Über uns > Leitung & Organisation > Statistischer Beirat

Statistisches Bundesamt. *Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland*. Beistellung zum Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Wiesbaden 2017.

Statistisches Bundesamt. *Potenziale der Registernutzung voll ausschöpfen – „Proof of Concept“ und „Howto“ am Beispiel Industrie, Bau, Energie*. Wiesbaden 2018 (interne Quelle).

Rechtsgrundlagen

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 5 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I Seite 3618) geändert worden ist.

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2206) geändert worden ist.

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I Seite 3122, 3138).

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Sabine Bechtold

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im August 2018

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-18004-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1071-6

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-18004-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.