



**Grobkonzept
mit Handlungsalternativen und Darstellung der rechtlichen
und organisatorischen Änderungsbedarfe
für eine Weiterentwicklung der Pass- und Ausweisregister**

**Bericht für die Sitzung des AK I "Staatsrecht, Verwaltung und
Zuwanderung" der Ständigen Konferenz der Innenminister
und -senatoren der Länder am 30./ 31. März 2020 in Gotha**

BMI - Referat DG I 2
Berichtsdatum: 18. März 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Auftrag des AK I vom 26./27.09.2019	6
3	Ausgangssituation	7
3.1	Passregister, Ausweisregister und Melderegister	7
3.2	Pass- und Ausweisregister sind Dokumentenregister	9
3.3	Automatisierter Lichtbildabruf aus Pass- und Ausweisregistern	11
3.4	IST-Prozesse der Pass- und Ausweisbehörden	12
3.5	XInneres – Standard für Fachverfahren der Innenverwaltung	12
4	Anforderungen	14
4.1	Modernisierung der Verwaltungsregister	14
4.2	Online-Zugangs-Gesetz	15
4.3	Verwaltungsvereinfachung durch Mitzug der Pass- und Ausweisregistereinträge	15
4.4	Anwendungs-Sicht	16
5	Handlungsalternativen zur Weiterentwicklung der Pass- und Ausweisregister	17
5.1	Variante 1 - Bundesweites Abrufregister für Pass- und Ausweisdaten	17
5.1.1	Architektur und funktionale Beschreibung	17
5.1.2	Speicherung	18
5.1.3	Datenabruf	18
5.1.4	Rechtlicher Änderungsbedarf	19
5.1.5	Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf	19
5.1.6	Bewertung	19
5.2	Variante 2 - Gemeinsamer Speicher der Melde-/Pass-/Ausweisdaten	20
5.2.1	Architektur und funktionale Beschreibung	20
5.2.2	Speicherung	21
5.2.3	Datenabruf	21
5.2.4	Mitzug	22
5.2.5	Rechtlicher Änderungsbedarf	23
5.2.6	Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf	24
5.2.7	Bewertung	25
5.3	Variante 3 – Gesondert standardisierte Pass- und Ausweisregister	25
5.3.1	Architektur und funktionale Beschreibung	26
5.3.2	Speicherung	27

5.3.3 Datenabruf	27
5.3.4 Mitzug	28
5.3.5 Rechtlicher Änderungsbedarf	28
5.3.6 Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf	29
5.3.7 Bewertung	31
6 Ausblick: Registerübergreifendes Identitätsmanagement	31
Anlage 1: Quellenhinweise	33
Anlage 2: Gesetze und Vorschriften	34
Anlage 3: Daten im Pass- und Personalausweisregister	35
Anlage 4: Beschlussvorschlag zum Bericht für die Sitzung des AK I am 30./31.03.2020 in Gotha TOP Modernisierung der Pass- und Ausweisregister	37

1 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Grobkonzept zur Modernisierung der Pass- und Ausweisregister berichtet das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in Abstimmung mit den Ländern und der KoSIT dem AK I der IMK zur Sitzung am 30./31. März 2020. Es umfasst drei Handlungsalternativen zur Weiterentwicklung der Pass- und Ausweisregister, die sich grundlegend in ihren rechtlichen Voraussetzungen und organisatorisch-technischen Änderungsbedarfen unterscheiden. Die Erstellung des Grobkonzepts wurde von der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe aus Pass- und Ausweisreferenten, Meldereferenten, abrufenden Behörden, der KoSIT und IT-Verfahrensherstellern und -Betreibern unterstützt und mit den Ländern abgestimmt.

Nach zitiertem Auftrag des AK I (Kapitel 2) werden die Ausgangssituation im Pass- und Ausweis-Wesen dargestellt (Kapitel 3), Anforderungen an die Modernisierung der Pass- und Personalausweisregister formuliert (Kapitel 4) und die drei Vorschläge für Modernisierung-Varianten mit ihren wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen sowie absehbaren rechtlichen und technisch-organisatorischen Änderungsbedarfen grob ausgeführt (Kapitel 5). Das sind:

Variante 1 - Bundesweites Abrufregister für Pass- und Ausweisdaten

- Errichtung eines bundesweiten Pass- und Ausweisregisters auf Basis der Antragsdaten
- Pass- und Ausweisregister bleiben unverändert, d.h. kein Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde bei Umzug des Dokumentinhabers

Variante 2 - Gemeinsamer Speicher der Melde-/Pass-/Ausweisdaten

- örtliche Zusammenführung der Pass- und Ausweisregister mit den Melderegistern zu einem Register bei Erweiterung des Fachstandards XMeld
- Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde und Errichtung zusätzlicher/en Unterstützungsregister/s für Pass- und Ausweisdaten ohne Melderegistereintrag

Variante 3 – Gesondert standardisierte Pass- und Ausweisregister

- Standardisierung der Daten und Prozesse der Pass- und Ausweisregister und Einführung einen neuen Fachstandards XPA parallel zu XMeld
- Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde und Errichtung zusätzlicher/en Unterstützungsregister/s für Pass- und Ausweisdaten ohne Melderegistereintrag

Variante 1 erfüllt zwar die Anforderungen eines automatisierten Registerdatenabrufs am schnellsten, wird jedoch denen an die Verwaltungsmodernisierung der Prozesse in und zwischen den Pass- und Ausweisbehörden nicht gerecht, d.h. sie trägt nicht dem seit etlichen Jahren aus Effizienz- und Kostengründen von den Ländern und Kommunen geforderten Mitzug der Pass- und Ausweisregister- mit den Meldedaten Rechnung. Sie steht jedoch insbesondere im Widerspruch zu § 26 Absatz 4 PAuswG bzw. § 4 Abs. 3 PaßG, wonach eine bundesweite Datenbank der biometrischen Merkmale nicht errichtet wird.

Mit den verbleibenden Varianten 2 und 3 sind grundlegende Verfahrensänderungen verbunden, die neben der Abwägung summarischer Vor- und Nachteile und möglicherweise einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der konkreten Einordnung und Bewertung in Verwaltungs- und Rechtshoheit des jeweiligen Bundeslandes bedürfen. Die überwiegende Mehrzahl der Bundesländer hebt dabei in den Stellungnahmen ähnlich Variante 2 das Erfordernis der Zusammenführung von Melde-/Pass- und Ausweisdaten in einen örtlichen Datenbestand im Rahmen der bereits teilweise standardisierten IT-Verfahren möglichst ohne Errichtung eines neuen Fachstandards hervor.

Vor diesem Hintergrund sind deshalb zunächst auf Bundesebene die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die beiden Varianten gemeinsam sind - das sind die für den Mitzug der Pass- und Ausweisregistereinträge mit den Meldedaten und die für die Errichtung zusätzlicher/en Unterstützungsregister/s für Pass- und Ausweisdaten ohne Melderegistereintrag. Über die Ausgestaltung der örtlichen Datenspeicherung der Pass- und Ausweisregister können die Länder entsprechend Ihrer Abrufsysteme für Melde-/Pass- und Ausweisdaten im Ergebnis eines einzuleitenden Entwicklungsprozesses entscheiden, an dessen Anfang ein gemeinsamer Projektauftrag formuliert werden sollte.

Mit dem Projektauftrag wäre gleichzeitig das Erfordernis einer Erweiterung der Fachstandards XInneres zu bewerten. Die Anbindung an das Kerndatensystem der Registermodernisierung kann hier zunächst nur vorgesehen werden, ist aber letztlich von Entscheidungen über dessen Umsetzung abhängig.

Einen von den Mitgliedern der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Beschlussvorschlag für den AK I zu diesem Grobkonzept enthält die Anlage 4.

2 Auftrag des AK I vom 26./27.09.2019

Der AK I "Staatsrecht, Verwaltung und Zuwanderung" der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf der 137. Sitzung am 26./27.09.2019 in Flensburg zu TOP 18 "Modernisierung der Personalausweis- und Passregister" folgendes beschlossen:

1. Der AK I nimmt den Bericht "Zusammenlegung von Personalausweis- und Passregister mit den Melderegistern für den Lichtbildabruf" ([KoSIT] Stand:

01.08.19) und den Beschluss der Steuerungsgruppe [XInneres] vom 10.09.19 zur Kenntnis.

2. Er begrüßt eine Modernisierung des Pass- und Ausweisregisters und stellt fest, dass für ein effizientes Verwaltungshandeln im Rahmen standardisierter Prozesse im Standard XInneres eine konsequente Weiterentwicklung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Register des Melde-, Pass- und Ausweiswesens erforderlich ist.
3. Der AK I bittet daher das BMI, in Abstimmung mit den Ländern und der Ko-SIT bis zur Frühjahrssitzung 2020 [30./31.03.20 in Gotha] einen ersten Bericht vorzulegen, in dem ein Grobkonzept mit Handlungsalternativen für eine Weiterentwicklung vorgelegt und der sich daraus ergebende rechtliche und organisatorische Änderungsbedarf dargestellt werden.

Mit dem vorliegenden Dokument wird dem AK I berichtet.

3 Ausgangssituation

3.1 Passregister, Ausweisregister und Melderegister

Die Bürgerämter der Kommune (mit Pass-, Ausweis- Meldebehörde) und die dazu bestimmten Auslandsvertretungen führen formalrechtlich u.a. zwei unterschiedliche Registertypen, die gegenseitig zur Qualitätssicherung im Verwaltungsverfahren herangezogen werden. Das sind:

1. Melderegister für alle wohnhaften und meldepflichtigen Personen, für die die Behörde örtlich zuständig ist,
2. Passregister bzw. Personalausweisregister: Register aller Daten der Reisepässe bzw. aller Daten der Personalausweise, die von der Pass- und Personalausweisbehörde für die jeweilige Person ausgestellt wurden.

Mögliche Abweichungen der Regelungen bei Auslandsvertretungen als ausstellende Behörden müssen separat dargestellt werden.

Pass- und Personalausweisregister sind keine öffentlichen, sondern ausschließlich für behördliche Zwecke bestimmte Register, die den in § 21 Abs. 3 PassG bzw. § 23 Abs. 2 PAuswG abschließend aufgezählten Zwecken dienen. Die zulässigen Datenübermittlungen sind ausschließlich in §§ 22 und 22a PassG sowie in §§ 24 und 25 PAuswG geregelt.

Die Melde-, Pass- und Ausweis-Fachverfahren und ihre Register werden üblicherweise durch ein gemeinsames Fachverfahren geführt. Dabei können auch die Registerdaten der verschiedenen Fachverfahren einer Person i.d.R. unter einer Oberfläche gemeinsam gelesen und auch verändert werden (siehe PAuswG §24 (4): „Die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters dürfen zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwendet werden.“). Rechtlich gesehen handelt es sich

aber weiterhin um unabhängige Register. Auch dürfen Bearbeiterinnen oder Bearbeiter nur diejenigen Änderungen vornehmen, zu denen Sie gemäß Gesetzen und Verordnungen eingesetzt im Berechtigungskonzept des Fachverfahrens befugt sind.

Insbesondere unterscheiden sich die Register im Umfang und in den Formaten, in denen die Daten gespeichert werden:

- Melderegister: definiert im BMG und im Datensatz DSMeld,
- Personalausweisregister: definiert im PAuswG und in der PAuswV,
- Passregister: definiert im PaßG und in der PassV.

Die Datenformate der Pässe und Ausweise unterliegen den hoheitlichen Anforderungen der Darstellung in den Dokumenten und den internationalen Vorgaben der ICAO (siehe [ICAO 2015]).

Die IT-Systeme der Fachverfahrenshersteller bieten eine große Flexibilität bei der Verarbeitung und Darstellung der Datenarten aller drei Register. Gleichwohl kann aus dieser Tatsache nicht geschlossen werden, dass die hier formulierten allgemeinen und herstellerübergreifenden Anforderungen als nur technisch lösbar betrachtet werden können.

Die örtlichen Melderegister werden in den meisten Bundesländern (mit zwei Ausnahmen) in ein Spiegelregister repliziert, die Daten stehen dort für Berechtigte zum Abruf bereit. Für Bundesländer mit Landesmeldedatenbestand und beim Meldeportal NRW entfällt die zusätzliche Spiegelung.

Der Abruf von Pass- und Ausweisdaten aus den örtlichen Registern erfolgt dem gegenüber nur auf den konventionellen Kanälen (Fax, E-Mail, Briefpost) ohne Datenkonzentration im Land. Die Personalausweisverwaltungsvorschrift von 2019 bestimmt lediglich, dass „... eine elektronische Datenübermittlung zulässig ist, wenn sie dem jeweiligen Stand der Technik und den übrigen rechtlichen Vorgaben entsprechend gesichert erfolgt“.

Im Bereich der Auslandsvertretungen (mit Pass- und Ausweisbehörde) entfällt der Bezug zum Melderegister. Hier erfolgt die Übermittlung von Pass- und Ausweisdaten über konventionelle Übertragungswege je nach Verfügbarkeit. In einer längerfristigen Perspektive sollte hier auch die Nutzung eines Unterstützungsregisters für PA-Daten ohne Bezug zu inländischen Meldedaten in Erwägung gezogen werden.

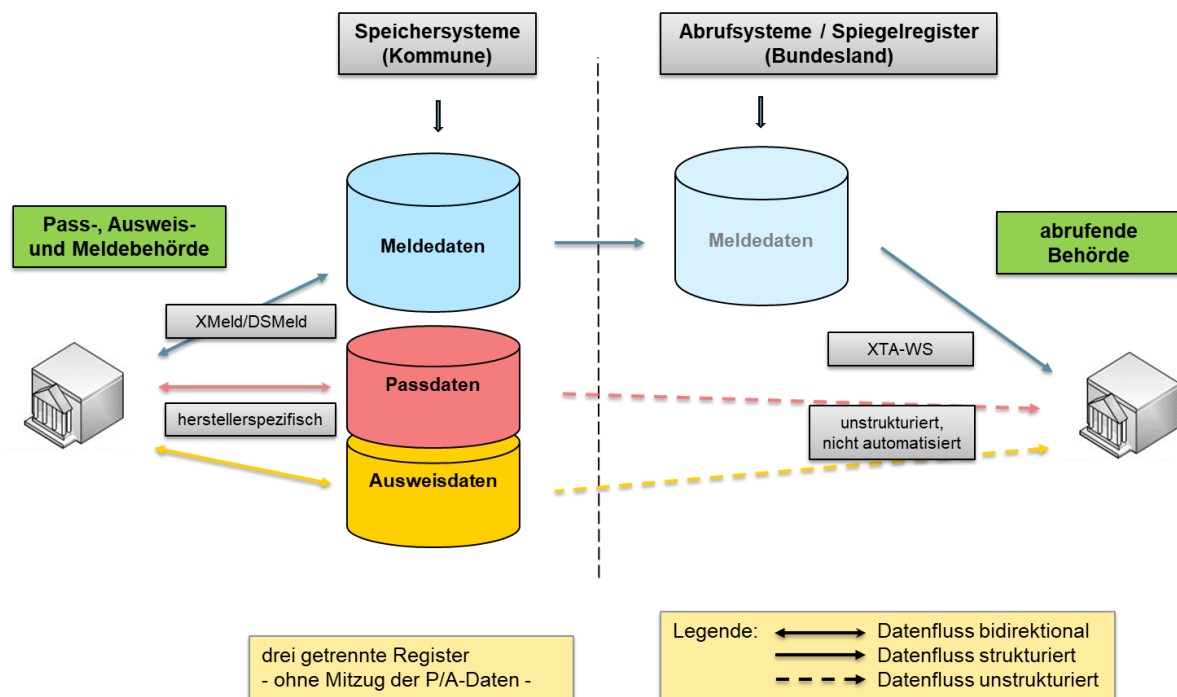


Bild 1: Ist-Situation Pass- /Ausweis- /Melderegister

Bild 1 stellt die derzeitige Architektur der rechtlich getrennten Melde-, Pass- und Ausweisdatenbeständen sowie die wesentlichen Datenflüsse bei Speicherung und Abruf von Daten aus den Registern dar.

In den zwei Übersichten in Anlage 3 sind alle Daten des Pass- und Ausweisregisters zusammen mit Angaben zur Kompatibilität mit den korrespondierenden Daten im Melderegister zusammengestellt – falls zutreffend. Die laufenden Nummern beziehen sich auf die Nummerierung in den jeweiligen Paragraphen des Pass- bzw. Ausweisgesetzes.

3.2 Pass- und Ausweisregister sind Dokumentenregister

Pass- bzw. Ausweisregister erfassen die für eine Person ausgestellten hoheitlichen Dokumente bei der Pass- bzw. Personalausweisbehörde (PAB) am Ort ihrer Beantragung. Die PA-Daten zu den ausgestellten Dokumenten verbleiben bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist bei der ausstellenden Behörde, egal, wie oft und wohin der Dokumenteninhaber umzieht.

Sowohl für Personalausweise wie für Pässe gibt es verschiedene Typen:

Personalausweis:

1. Personalausweis
2. Vorläufiger Personalausweis
3. Ersatz-Personalausweis

4. Kinder-Personalausweis

Pass:

1. Reisepass
2. Kinderreisepass (*)
3. vorläufiger Reisepass (*)
4. amtlicher Pass
 - a) Dienstpass
 - b) Diplomatenpass
 - c) vorläufiger Dienstpass (*)
 - d) vorläufiger Diplomatenpass. (*)

(*) abweichende Formatangaben gem. PassV (geringere Anzahl an zulässigen Zeichen)

Alle Ausführungen in diesem Grobkonzept beziehen sich stets nur auf den (Standard) Personalausweis und den Reisepass und die dazugehörigen Register.

Bei Umzügen der Person erfolgt für den Wohnort des Pass- oder Ausweisinhabers (Hauptwohnung bzw. alleinigen Wohnung) - anders als bei Melderegistern bei Pass- oder Ausweisregistern - kein Mitzug der Registereinträge zu der für den Wohnort zuständigen Meldebehörde. Registereinträge in Unzuständigkeit ausgegebener Pässe oder Ausweise werden ebenfalls nicht zur örtlich zuständigen PAB umgezogen. Somit verbleiben die Registereinträge im Pass- und Ausweiswesen bei der ausstellenden Pass-/Personalausweisbehörde über deren gesamte Aufbewahrungsdauer (bei inländischen PA-Behörden max. 5 Jahre nach Ungültigwerden, bei Auslandsvertretungen max. 30 Jahre nach Ungültigwerden des Dokuments).

Pass- und Ausweisregister (PA-Register) sind, anders als Melderegister, nicht Personen- sondern Dokumentenregister, d.h. Registereinträge werden zum hoheitlichen Dokument geführt. Die verschiedenen Dokumente einer Person und die jeweils ausstellende Pass- oder Ausweisbehörde werden im PA-Register zur gemeldeten Person geführt (1 : n; d.h. eine Person besitzt ggf. mehrere Dokumente, ein Dokument kann aber immer nur einer Person zugeordnet werden). Für Personen ohne Wohnsitz in Deutschland (hpts. Auslandsdeutsche) gibt es für PA-Registereinträge bei den Auslandsvertretungen zumeist keine Melderegistereinträge im Inland.

Damit können Pass- und Ausweisregistereinträge vorliegen

- für mehrere zulässige, gültige Dokumente zu einer Person (Pässe und Personalausweise, Zweitpässe),
- zur selben Person bei unterschiedlichen ausstellenden Pass-/Personalausweisbehörden.

Diese sind nicht in jedem Fall bei der Behörde am Hauptwohntort gespeichert.

Pass- und Ausweisbehörden und abrufberechtigte Behörden benötigen den Zugang zu den PA-Registereinträgen einer Person. Sofern diese nicht (alle) am Hauptwohnsitz gespeichert sind, bzw. im Fall der Datenauskunft für Dritte, erfolgt die Kommunikation zwischen den Behörden auf konventionellen Wegen, d.h. nicht automatisiert. Dieser Fall ist besonders dann von Bedeutung, wenn auf weitere Lichtbilder über das eines aktuell gültigen Dokuments hinaus zugegriffen werden soll.

3.3 Automatisierter Lichtbildabruf aus Pass- und Ausweisregistern

Für bestimmte Behörden enthielt bereits das PAuswG in der Fassung vom 18.06.2009 die Möglichkeit eines automatisierten Lichtbildabrufs nach den Maßgaben des § 25 Abs. 2 Satz 1 PAuswG. Jedoch waren automatisierte Abrufe auf dieser Rechtsgrundlage an Voraussetzungen geknüpft; überdies gab und gibt es bis heute keine technische Umsetzung.

Mit der Novelle 2017 von PaßG (§ 22a) und PAuswG (§ 25) wurden Sicherheits- und Ordnungsbehörden zum automatisierten Abruf von Lichtbildern aus den Pass- und Ausweisregistern ermächtigt. Der automatisierte Abruf ist zum einen ohne standardisierte Schnittstellen für den Datenaustausch und geeignete geschützte Datenübertragungswege gar nicht möglich.

Eine Voraussetzung für die Automatisierung des Datenabrufs aus Pass- und Ausweisregistern ist deshalb der Mitzug, ggf. auch Nachzug¹ der PA-Registereinträge zur örtlich zuständigen PAB.

Für den automatisierten Datenabruf ist neben der Ertüchtigung einer einheitlichen und vollständig jederzeit verfügbaren Datenbasis insbesondere ein gemeinsames standardisiertes Abrufsystem zu schaffen, das vorzugsweise die in den Ländern zentralisierte Melderegisterauskunft ergänzt.

Sicherheitsbehörden begründen aktuell den Bedarf über die Lichtbilder hinaus, auch die weiteren biometrischen Daten aus den Pass- und Ausweisregistern automatisiert abrufen zu wollen. Eine gesetzliche Ermächtigung liegt dafür gegenwärtig nicht vor.

¹ Nachzug: Zusammenführung von PA-Daten mit den Meldedaten bei der zuständigen Behörde, falls die Mitzugsregel in Kraft ist

3.4 IST-Prozesse der Pass- und Ausweisbehörden

Resultat aller Ansätze zur Modernisierung und Optimierung von Register-Architekturen muss eine Verbesserung der Prozesse der Nutzer (Bürger wie PA-Behörden) sein. Dies ist anhand des Vergleichs der IST-Prozesse vor der Modernisierung mit den Prozessen auf Basis der neu konzipierten Register-Architekturen zu verifizieren. Hierzu wurden bereits 2019 die wesentlichen IST-Prozesse im Pass- und Ausweiswesen im Dokument [IST-Prozesse 2019] als Arbeitsergebnis der Redaktionsgruppe *Modernisierung der Pass- und Ausweisregister/Lichtbildabruf* dargestellt. Dort wurde festgestellt und belegt, an welchen Stellen die IST-Prozesse Schwachstellen aufweisen und wo das Optimierungspotential liegt. Dies betrifft vor allem die Ausstellung eines Dokuments in Unzuständigkeit und die Prozesse im Zusammenhang mit der eID (Ein-/Ausschalten, Sperren/Entsperren). Zur Verifikation dieses Potentials der favorisierten Variante müssen die SOLL-Prozesse simuliert und den IST-Prozessen gegenübergestellt werden.

3.5 XInneres – Standard für Fachverfahren der Innenverwaltung

Ein wesentliches Element der Standardisierung der IT-Fachverfahren der öffentlichen inneren Verwaltung und damit auch der Register mit Personendaten ist der Dachstandard XInneres, der sich aktuell auf die Verfahren des Melde-, Personenstand- und Ausländerwesens erstreckt. XInneres ist ein modularer Standard, der einheitliche Daten- und Kommunikationsstrukturen, ein übergreifendes Betriebskonzept, eine gemeinsame Governance umfasst und ein Basismodul gemeinsam genutzter Komponenten bereitstellt.

Zitat (KoSIT): „Das Basismodul ist ein Teil des Fachstandards XInneres, in dem fachübergreifende und fachunabhängige Daten und Prozesse aus den Fachbereichen Ausländerwesen, Meldewesen und Personenstandswesen spezifiziert werden. Die einmalige Definition im Basismodul und die wiederholte Verwendung in den verschiedenen Fachbereichen des Innern verbessert die Interoperabilität, vermeidet Redundanzen und fördert eine einheitliche Umsetzung in den Fachverfahren. Das Basismodul XInneres ... definiert gemeinsam genutzte Komponenten, die dann ihrerseits durch die Fachmodule verwendet werden. So werden dauerhaft einheitliche technische Lösungen in den nutzenden Fachmodulen und weiteren Standards geschaffen.“

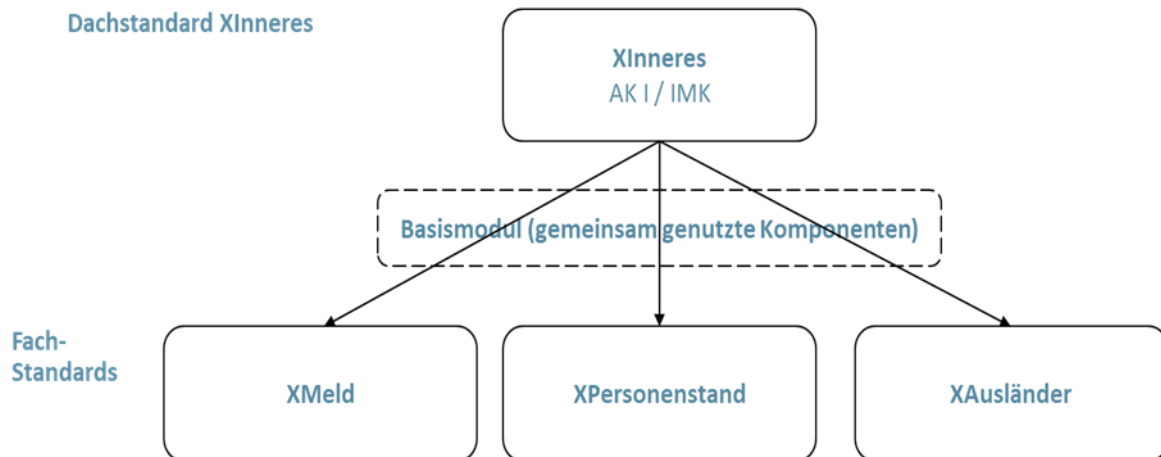


Bild 2 Struktur XInneres

Die Modernisierung der Pass- und Ausweisregister sollte daher unter dem Dachstandard XInneres (siehe Bild 2) erfolgen. Das Fachmodul XMeld soll dabei - auch wegen der Daten- und Prozessverknüpfungen mit den Pass- und Ausweisfachverfahren - als Anknüpfungspunkt und Maßstab dienen.

Dabei sollten vorhandene Arbeitsstrukturen nach Möglichkeit nachgenutzt oder ausgebaut werden.

Mit XInneres ist die OSCI-basierte verschlüsselte Übertragung von PA-Registerdaten zwischen den Behörden grundsätzlich denkbar durch:

1. Integration der Pass-/Ausweisdaten und betreffender Nachrichtentypen in einen erweiterten Datensatz XMeld oder
2. Einführung eines neuen Fachmoduls „XPA“ als Austauschformat für Pass- und Ausweisdaten im Rahmen der XÖV-Standardisierung.

Während die Entwicklung eines neuen Fachmoduls nach der Erfahrung in XInneres aufwändig und damit zeit- und kostenintensiv ist, kann die Erweiterung von XMeld schneller und ggf. wirtschaftlicher erreicht werden, indem die vorhandene bereits standardisierte und strukturierte Kommunikation des Meldefachverfahrens mit genutzt und ausgebaut wird. Die Sicherungsmechanismen des OSCI-Übertragungsstandards XTransport können so unmittelbar für die Übermittlung der PA-Daten genutzt werden.

Abgrenzung: In der vorgestellten Variante 1 (siehe Kapitel 5) wird auf XhD als ein weiterer Standard zur Datenübermittlung Bezug genommen. XhD ist ein XÖV-Standard außerhalb von XInneres im hoheitlichen Verwaltungsbereich, der ausschließlich der Datenübertragung von der Antragsbehörde zum Hersteller hoheitlicher Dokumente (Bundesdruckerei) dient und den Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik unterliegt sowie gesonderte Sicherheitsanforderungen für Biometriedaten erfüllt.

4 Anforderungen

4.1 Modernisierung der Verwaltungsregister

Impulse zur Modernisierung der PA-Register kommen vom Nationalen Normenkontrollrat (siehe [NKR 2017]). Das Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat hat dazu in seiner Digitalen Agenda 2019 das folgende Ziel gesetzt (siehe [Agenda BMI 2019]):

„Für eine bürgernahe und effiziente digitale Verwaltung setzen wir - wie im Koalitionsvertrag festgehalten - einen Impuls des Nationalen Normenkontrollrates um und werden perspektivisch die Registerlandschaft modernisieren.“

Der IT-Planungsrat hat 2019 Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft formuliert (siehe [IT-PL 2019]):

„Gegenwärtig ist die Registerlandschaft dezentral strukturiert. Viele Register sind nicht miteinander verknüpft, so dass Daten nicht an die Behörden bzw. Register übermittelt werden können, die diese Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Daten werden mehrfach erfasst und es bestehen Inkonsistenzen. Um das zu ändern, brauchen wir:

- *Die Schaffung eines Kerndatensystems - Ein dauerhaft eingerichteter zentraler Personenbestand ermöglicht die übergreifende Pflege von Personendaten.*
- *Die Einführung eines verfassungs- und datenschutzkonformen Identifikators unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der Person ermöglicht das zuverlässige Auffinden von Datensätzen zu einer Person in verschiedenen Registern, ohne die bestehenden Register zu zentralisieren.*
- *Eine durchgängige Interoperabilität und Ertüchtigung der Registerlandschaft ermöglicht die Übermittlung der Daten zu einer Person aus verschiedenen Registern an die Behörden, die diese Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen sowie an die betroffene Person selbst.“*

Für eine registerübergreifende Verknüpfung von Pass- und Ausweisdaten kann die Identifizierung des Dokumenteninhabers mit einem verwaltungsinternen registerunabhängigen Identifikator anstelle der Registerverknüpfung mit den Pass- und Ausweisnummern wesentlich zur Prozess- und Verfahrensvereinfachung im Pass- und Ausweiswesen und Meldewesen und darüber hinaus in verbundenen Fachverfahren beitragen.

Entsprechend der EU-DSGVO Art. 25 unterliegen Personendaten und -sammlungen und damit auch die Pass- und Ausweisregister den Anforderungen zum „Datenschutz by Design and Default“. Das bedeutet, dass im Fall von IT-Neu- oder Weiterentwicklungen stets zu prüfen ist, wie wirksame konstruktive, präventive Vorkehrungen zum Schutz von personenbezogenen Daten getroffen werden können.

4.2 Online-Zugangs-Gesetz

Das Online-Zugangs-Gesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle Verwaltungsdienstleistungen bis 2022 digital über miteinander verbundene Verwaltungsportale anzubieten. Eine Digitalisierung der Dienstleistung ist dabei in der Regel mit der Anpassung der Prozesse und Datenhaltung in den dahinterliegenden Fachverfahren verbunden.

Aus den Digitalisierungslaboren und Fachressorts werden Anforderungen an eine Wiederverwendung von Daten aus den Pass- und Ausweisregistern und aus Melderegistern formuliert. Das sind z.B. die Verwendung des Lichtbilds aus PA-Registern für den vollständig digitalen Führerscheinantrag oder die Verifikation von Personendaten aus den Registern der Innenverwaltung im Verkehrs- oder im Gesundheitswesen.

4.3 Verwaltungsvereinfachung durch Mitzug der Pass- und Ausweisregistereinträge

Wenn ein Pass- oder Ausweisinhaber an einen neuen Hauptwohntort umzieht oder wenn das Dokument in Unzuständigkeit bei Vorliegen eines wichtigen Grundes bei einer nicht örtlich dafür zuständigen Behörde ausgestellt wird, verbleibt nach derzeitiger Regelung (2020) der Registereintrag zum Dokument bei der das Dokument ausstellenden Pass- und Ausweisbehörde.

Sofern der Umzug über den örtlichen Zuständigkeitsbereich der ausstellenden Behörde hinausgeht, verfügt die für den neuen Wohnort örtlich zuständige Behörde nicht über alle die Pass- und Ausweisdaten (vor allem nicht das Lichtbild und Unterschriftsbild). Im Bedarfsfall müssen diese bei der ausstellenden Behörde anhand der im örtlichen Melderegister vorliegenden Stammdaten zum Dokument (Dokumentnummer, ausstellende Behörde usw.) erfragt werden, das heißt, die PA-Behörde der Zuzugsgemeinde ist von den Daten des Melderegisters abhängig. Wird ein neues Dokument durch eine örtlich nicht zuständige PAB ausgestellt, benötigt sie eine Ermächtigung durch die örtlich zuständige Behörde. Beides führt bei einer Vielzahl von Vorgängen und Prozessen in den örtlichen PA-Behörden zu zusätzlichem Kommunikations- und Arbeitsaufwand. Das betrifft z.B. das Sperren von Dokumenten, die Einschaltung der Online-Ausweis-Funktion u.a.m.

Die grundlegende Forderung bei der Registermodernisierung der PA-Register zielt deshalb ab auf die Umsetzung des Mitzugs aller PA-Registereinträge einer Person beim Umzug an einen neuen Hauptwohntort (was im Meldewesen bereits vorgegeben ist) und die Übertragung zur örtlich zuständigen Behörde bei unzuständiger Ausstellung.

Daraus resultieren die folgenden neuen bzw. geänderten Prozesse:

- 1) Mitzug aller PA-Registereinträge im Zusammenhang mit einem Umzug und der Ummeldung (beim Personalausweis verbunden mit dem Adresswechsel im und auf dem Ausweis – Aufbringen Adressaufkleber),
- 2) Übertragung der Daten in örtliche Zuständigkeit für in örtlicher Unzuständigkeit ausgestellte Dokumente,
- 3) Nachzug historischer Registereinträge einer Person in die örtliche Zuständigkeit am aktuellen Hauptwohnsitz (unter Beachtung der Löschfristen),
- 4) Zusammenführung von Pass- und Ausweisregistereinträgen für Personen ohne Melderegistereintrag (ohne Wohnsitz im Inland) in einem Unterstützungsregister. Das betrifft, hpts. Auslandsvertretungen (i.d.R. Auslandsdeutsche), aber auch die Länder (i.d.R. Inlands-Personen ohne festen Wohnsitz).

[Insbesondere in diesem Fall ist noch eine weitergehende Prüfung/Bewertung der Machbarkeit erforderlich. Alternativ wäre der automatisierte Datenabruf für Registereinträge die bei der ausstellenden Behörde verbleiben zu gewährleisten.]

Der Mitzug bzw. Umzug von PA-Registereinträgen bedarf einer standardisierten geschützten Datenübertragung mit OSCI-Nachrichten analog zur bzw. in Erweiterung der Kommunikation im Meldewesen (XMeld-Nachrichten).

Das Mitzugszenario wurde bereits 2012 in [Komm-PAB 2012] als „Lösungsszenario C - synchrone elektronische Kommunikation mit vorherigem Mitzug“ als beste Lösung durch die überwiegende Mehrzahl der Bundesländer empfohlen und soll prinzipiell den aktuellen Empfehlungen zugrunde gelegt werden.

Im Ergebnis des Mitzugs bzw. Umzugs der Registereinträge müssen die in Bezug auf die Ausstellung eines Dokuments als Verwaltungsakt notwendigen nachvollziehbaren Daten bei der ausstellenden Behörde verbleiben. PA-Registerdaten ohne diesen Bezug wären folgerichtig dort fristgemäß zu löschen.

4.4 Anwendungs-Sicht

Lt. einer Übersicht der Bundesdruckerei waren 2018 bei den ca. 5300 deutschen Bürgerämtern 10 unterschiedliche Fachverfahren diverser Fachverfahrenshersteller im Einsatz. Das bedeutet eine große Heterogenität der im Einsatz befindlichen Verfahren und Systeme. Eine bundesweit einheitliche Architektur der Fachanwendungen kann nicht angestrebt werden, auch im Interesse der Erhaltung eines Wettbewerbs bei den kommunalen Fachverfahren. Die Fachverfahrenshersteller müssen daher von Anfang an bei der Erarbeitung von Konzepten zur PA-Registermodernisierung und bei der Beurteilung der Umsetzbarkeit beteiligt werden.

5 Handlungsalternativen zur Weiterentwicklung der Pass- und Ausweisregister

Im folgenden Kapitel werden die vorgeschlagenen Handlungsalternativen zur Modernisierung der Pass- und Ausweisregister vorgestellt, der rechtliche, technische und organisatorisch Änderungsbedarf erläutert und eine Einschätzung für die Umsetzbarkeit der jeweiligen Variante gegeben.

5.1 Variante 1 - Bundesweites Abrufregister für Pass- und Ausweisdaten

- Beibehaltung des Status Quo der örtlichen Pass- und Ausweisregister und kein Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde bei Umzug des Dokumentinhabers
- Errichtung eines bundesweiten Pass- und Ausweisregisters auf Basis der Antragsdaten
- automatisierter Abruf der Pass-/Ausweisdaten aus dem bundesweiten PA-Register analog zum Abruf von Meldedaten aus den zentralen Melderegistern/Meldeportalen der Länder

5.1.1 Architektur und funktionale Beschreibung

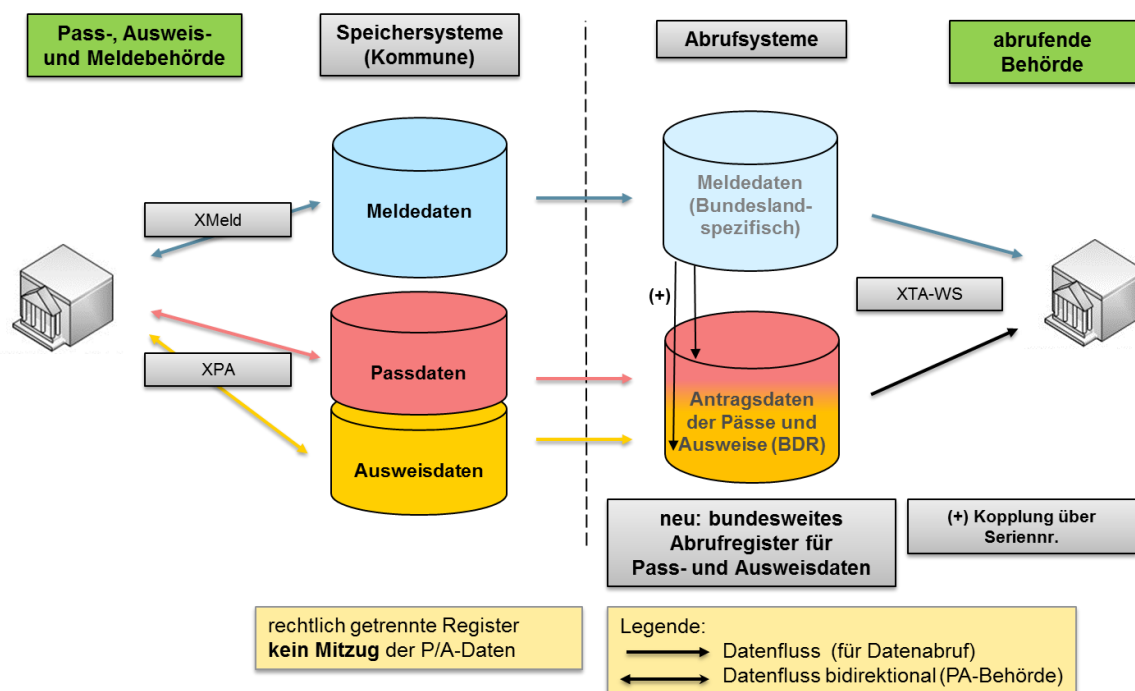


Bild 3: Getrennte Melde-, Pass- und Ausweisregister mit bundesweitem PA-Abrufregister

Variante 1 zeichnet sich dadurch aus, dass die grundlegende Architektur der Pass-, Ausweis- und Melderegister und die Abläufe in den Pass-, Ausweis- und Meldebehörden unverändert bleibt und eine Standardisierung der Daten und Kommunikationsprozesse der Pass- und Ausweisbehörden insgesamt nicht erfolgt. Jedoch ist ggf. die Einbringung des künftigen Verwaltungsregister-übergreifenden verwaltungsinternen Identifikators in die Pass- und Ausweis-Antragsdatenverarbeitung erforderlich.

5.1.2 Speicherung

Für Datenabrufe aus den Pass- und Ausweisregistern durch gesetzlich ermächtigte Behörden werden die Pass- und Ausweis-Antragsdaten parallel zur Herstellung und Ausgabe der Pässe und Ausweise und parallel und inhaltlich redundant, jedoch nicht formatgleich zur Speicherung der Pass- und Ausweisdaten in den örtlichen Pass- und Ausweisregistern, in einem zentralen Datenbestand – vorzugsweise beim Pass- und Ausweishersteller – erfasst und geführt. Die Speicherung erfolgt im Format der Pass- und Ausweisdaten (mit z.T. verkürzten Namensteilen und Adressen und in Großschreibung). Der Datenbestand kann in Erweiterung des Standards XhD aufgebaut und fortlaufend aktualisiert werden. Eine dauerhafte Speicherung im zentralen Register erfolgt erst nach Nachricht der PA-Behörde über die vollzogene Ausgabe des Ausweises. Speicherfristen, Aktualisierungen und Löschungen laufen parallel zu den örtlichen PA-Registern.

5.1.3 Datenabruf

Für den Abruf von PA-Daten durch berechnigte Behörden muss eine standardisierte Webschnittstelle und verschlüsselte Datenübertragung eingerichtet werden, die abrufende Behörden in ihr Datenabrufsystem einbinden können, analog zur Meldedatenauskunft. Für Meldedaten-unabhängige Abrufe kann der Personendatenmindestsatz auf Grund unterschiedlicher Formatierungen den Abruf erschweren. Die Abrufberechnigung muss sich nach der aktuellen Gesetzeslage richten. Derzeit darf die Seriennummer des Dokuments als Identifikator nicht unmittelbar für einen Datenabruf verwendet werden. Im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen werden die Zugriffsmöglichkeiten auf Grundlage der Seriennummer erweitert. Weitere Abhilfe könnte künftig der interne registerübergreifende Identifier schaffen. Dieser erfordert jedoch dessen Zuordnung bei der Antragsaufnahme durch die PA-Behörde und Mitführung mit den Antragsdaten bis ins zentrale PA-Register. Die Vergabe des Identifikators für Personen ohne Meldedaten könnte über den Abgleich des Mindestpersonendatensatzes mit dem künftigen Identitätsregister der Verwaltung erfolgen.

5.1.4 Rechtlicher Änderungsbedarf

Die Errichtung eines zentralen Registers für hoheitliche Dokumente bedarf der einzelgesetzlichen Ermächtigung im PaßG und PAuswG. Da dieses Register zweckbedingt auch Lichtbilddaten und ggf. andere Biometriedaten umfasst, steht es im Widerspruch zu § 26 Absatz 4 PAuswG bzw. § 4 Abs. 3 PaßG: „Eine bundesweite Datenbank der biometrischen Merkmale wird nicht errichtet“.

Die Durchführung der Errichtung des Unterstützungsregisters erfordert die Anpassung der in PAuswV und PaßV in Bezug genommen Technischen Richtlinien des BSI zu XhD und Biometriedatenverarbeitung.

Die Aufnahme des einheitlich Personenidentifikators ins PA-Fachverfahren erfordert ebenfalls die Änderung des PaßG und PAuswG, sobald dieser normativ für die Innenverwaltung reguliert und als Instrument der Registermodernisierung eingeführt wurde.

5.1.5 Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf

Die wesentlichen Änderungsanforderungen betreffen die Organisation zur technischen Errichtung des bundesweiten Abrufregisters z.B. im Weg der Auftragsvergabe an den Pass- und Ausweishersteller einschließlich der Meldeprozesse zwischen PA-Behörden und Hersteller auf Basis der Anpassung von XhD durch das BSI und die Festlegung der HH-Mittel für das Vorhaben.

Daneben ist die Abrufchnittstelle im Dialog mit wichtigen Abrufbehörden zu definieren und ggf. XÖV-gerecht zu standardisieren.

Zu gegebener Zeit ist über die Integration des Identifikators ins PA-Fachverfahren zu entscheiden.

5.1.6 Bewertung

Stärken	Schwächen / Risiken
bundesweite Verfügbarkeit der PA-Daten für Bedarfsträger an einem Ort	nur Teillösung für PA-Behörden (Unterstützung nur bestimmter Prozesse – die Daten im bundesweiten Abrufregister können nur gelesen, aber nicht verändert werden, dazu Rückgriff auf die PA-Daten in der ausstellenden Behörde notwendig)
Geringer Bereitstellungsaufwand, da Implementierung von Mitzug und PA-Unterstützungsregister keine Option	keine Prozesseinsparung in PA-Behörden (weiterhin manuelle IT-Prozesse)
insgesamt schnelle Umsetzbarkeit	erfüllt die Anforderungen zur Modernisierung der PA-Register insgesamt nicht

	derzeit keine Voraussetzungen für eine Umsetzbarkeit gegeben (wg. Charakter eines bundesweiten Biometriedatenregisters), sh. § 26 Absatz 4 PAuswG bzw. § 4 Abs. 3 PaßG
--	--

5.2 Variante 2 - Gemeinsamer Speicher der Melde-/Pass-/Ausweisdaten

- Zusammenführung der örtlichen Pass- und Ausweisregister mit den Melderegistern
- Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde und Unterstützungsregister für die Pass- und Ausweisdaten ohne korrespondierende Meldedaten
- Spezifikation von Schnittstellen für Abrufsysteme für Pass- und Ausweisdaten auf Länderebene

5.2.1 Architektur und funktionale Beschreibung

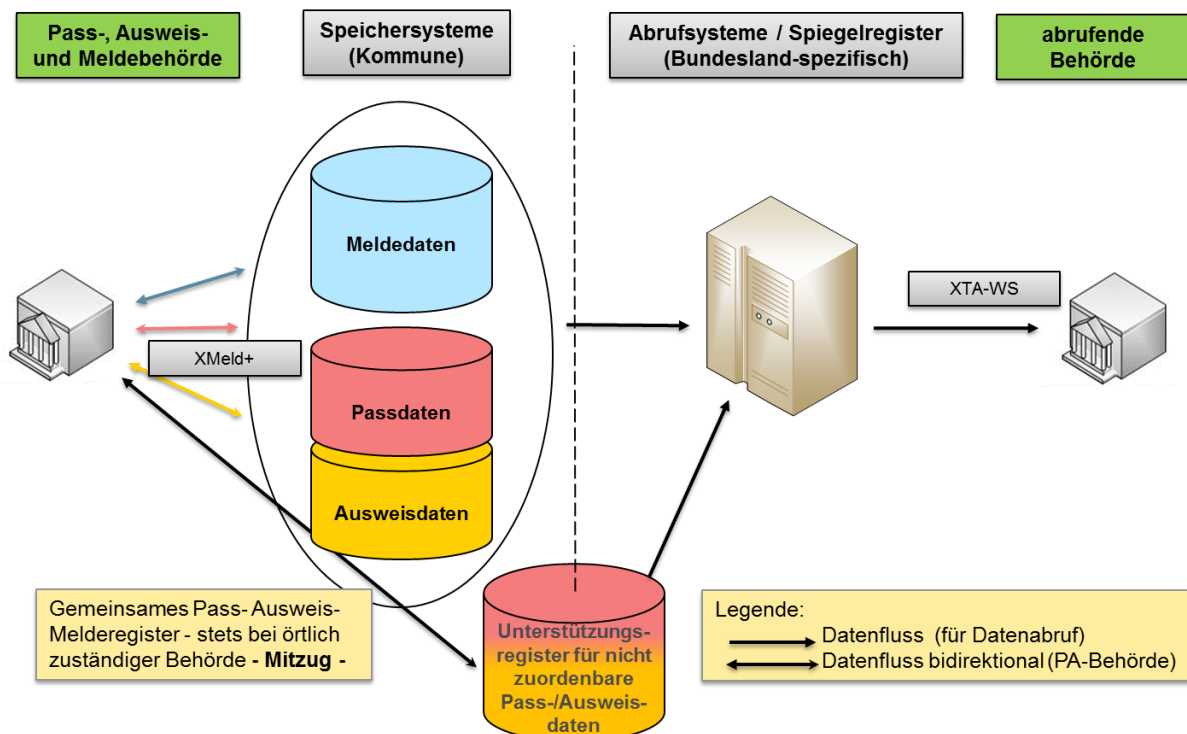


Bild 4: Vereinigte Melde-, Pass- und Ausweisregister

Mit dieser Variante werden die Pass- und Ausweisregister technisch und rechtlich mit den Melderegistern bei der örtlich zuständigen Behörde zusammengeführt und die

behördlichen Prozesse und zwischenbehördliche Kommunikation des Meldewesens (XMeld) im Pass- und Ausweiswesen mitgenutzt. Das so erhaltene Register erfüllt damit die Aufgaben des Melderegisters, des Ausweisregisters und des Passregisters. Der Fachstandard XMeld muss derart erweitert werden, dass dadurch die PA-Daten und -Prozesse mit abgedeckt sind.

Die Zusammenführung der Melde-, Pass- und Ausweisdaten in einem Register hat zum Ziel, dass die PA-Daten aller Dokumente einer Person am Hauptwohnsitz geführt werden, damit diese in einem Schritt mit den Meldedaten abgerufen und bearbeitet werden können.

5.2.2 Speicherung

Im Ergebnis liegen örtlich Einwohnerregister konsistent erweitert um die PA-Daten und ein gesondertes meldedatenunabhängiges Unterstützungsregister wie folgt vor:

- Die PA-Fachverfahren verwenden das gemeinsame Register und das Unterstützungsregister an Stelle der PA-Register,
- nach Datenumzug ins gemeinsame Register der örtlich zuständigen Behörde kann die gesonderte Führung von PA-Registern aufgegeben und durch einen vereinfachten Nachweis der Ausgaben von Pässen und Ausweisen ersetzt werden,
- bei Umzug/Wegzug sind die Aufbewahrungsfristen für die Melde- und PA-Daten zu beachten.

5.2.3 Datenabruf

Abruf der Pass- Ausweis- und Meldedaten für berechnigte Behörden erfolgt ausschließlich aus den landesweiten und/ oder örtlichen Registern, Datenhaltung und Datenpflege in den örtlichen Registern.

Die Umsetzung der Anforderungen für den Abruf der PA-Daten ist Ländersache, solange es – im Gegensatz zum Meldewesen – zunächst keines bundesweiten Fachstandards für Pässe und Ausweise bedarf. Durch die Integration der PA-Daten in den Meldedatensatz liegen nun auch die PA-Daten im Land im Bündel mit den Meldedaten vor (EIN Datensatz pro Person). Der automatisierte Abruf von PA-Daten muss sich also an der Struktur der Meldedaten auf Länderebene orientieren, hierzu sind derzeit zwei Varianten in der Praxis realisiert:

- Meldeportal (NRW),
- landesweites Spiegelregister der örtlichen Melderegister (übrige Bundesländer).

Der PA-Datenabruf aus dem Unterstützungsregister muss ebenfalls über das landesspezifische Abrufsystem erfolgen. Beim Entwurf der Landesabrufsysteme müssen die Anforderungen des Datenschutzes besonders berücksichtigt werden.

5.2.4 Mitzug

Der Meldedatensatz (DSMeld) einer Person wird bei dieser Variante um die Pass- und Ausweisdaten erweitert. Dieser Datensatz befindet sich entweder bei der Behörde der zuständigen Gemeinde, oder, wenn die Person im Inland nicht gemeldet ist, im Unterstützungsregister. Eine zusätzliche gesonderte Modellierung des Mitzugs (von PA-Daten mit den Meldedaten) erübrigt sich, denn die PA-Daten sind Teil des erweiterten Meldedatensatzes.

Als Voraussetzung zur Beurteilung des Modernisierungspotentials sind die drei unterschiedlichen Umzugs-Prozesse näher zu beschreiben:

1. Person zieht im Inland um: Datensatz wandert von der Wegzugs- zur Zuzugsgemeinde (analog Umzug mit Rückmeldeverfahren im bisherigen Meldewesen);
2. Person verzieht ins Ausland oder meldet sich nach Unbekannt ab: Datensatz wandert in das Unterstützungsregister (Kopie/Verweis verbleibt bei der letzten Einwohnerbehörde gemäß den Verfahren des Meldewesens);
3. Person zieht aus dem Ausland zu oder meldet sich von Unbekannt an: Datensatz wandert vom Unterstützungsregister zur Zuzugsgemeinde bzw. wird neu erfasst, falls noch nicht vorhanden;

Für Personen, die dauerhaft in Deutschland nicht gemeldet sind, aber einen deutschen Pass oder Personalausweis benötigen (z.B. Grenzgänger) muss es eine Möglichkeit geben, diese Dokumente wohnortnah zu beantragen (da die PA-Daten gem. o.a. Vorgehen im Unterstützungsregister gespeichert werden).

Vorgehen zur Umstellung/Migration:

- in einem ersten Schritt werden PA-Daten für die Dokumente, die von der örtlich zuständigen Behörde selbst ausgegeben wurden, in die Melderegister innerhalb desselben örtlichen verknüpften PA- und Melde-Fachverfahrens übernommen (lokaler Datenumzug).
- In einem zweiten Schritt sollten die PA-Daten für die in Unzuständigkeit ausgegebenen Dokumente an die örtlich zuständige PA-Behörde zur Übernahme in das dortige erweiterte Melderegister weitergeleitet werden, da die Zuständigkeit mit der Ermächtigung bekannt ist. (Datenumzug wg. Unzuständigkeit, „Nachzug“).
- In den örtlichen PA-Registern verbleiben für den dritten Schritt dann noch PA-Daten vormals bereits umgemeldeter Personen, für die am Ort kein aktueller Melderegistereintrag gefunden wird. Für diese PA-Registereinträge sind die aktuellen örtlichen Zuständigkeiten zu ermitteln (z.B. durch automatisierte Landesregisterabrufe bei mehrfachem Umzug) und der ermittelten Behörde die PA-Registerdatensätze entsprechend bereitzustellen (Datenumzug wg. vorheriger Um-meldung).

- PA-Registerdaten, die keinem Meldeeintrag zugeordnet werden können (hpts. in Auslandsvertretungen), werden im Unterstützungsregister gespeichert.

5.2.5 Rechtlicher Änderungsbedarf

Die für allein den Lichtbildabruf aus PA-Registern über Melderegister im ersten Schritt erforderlichen Änderungen von BMG, PAuswG und PaßG wurden nach Abstimmung in der Bund-Länder-AG *Zukunft der Pass- und Ausweisregister - automatisierter Lichtabruf* mit dem Referentenentwurf des BMI für ein Gesetz zur Sicherheit im PA-Wesen 2019 entworfen, aber mangels Durchführbarkeit nicht in die lfd. Gesetzgebung eingebracht. Die Änderungen betreffen z.B. die Erweiterung der Daten im Melderegister (§3 BMG), die im Datensatz für das Meldewesen (DSMeld) technisch zu spezifizieren sind. Zur Durchführung sind die BMGVwV entsprechend anzupassen. Ebenfalls müssen die erste und zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung angepasst werden, die die Übermittlungen an andere Meldebehörden und weitere Behörden regeln.

Die Erweiterung der Landesmelderegister ist durch Landesnorm und der ggf. später einzuführende Identifikator ist durch Bundes- und Landesnorm neu zu regeln. Dazu erarbeitet das BMI im Rahmen der Registermodernisierung einen Gesetzentwurf bis Sommer 2020.

Die Regelung in §24 (4) PAuswG und (4) §22 PaßG, dass Daten des PA-Registers und des Melderegisters zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwendet werden dürfen, sind insofern neu zu fassen, dass PA-Register künftig als Teil der erweiterten Melderegister geführt werden, sich diese Möglichkeit also im Prinzip erübrigt, da die Redundanzen zwischen den Pass-, Ausweis- und Meldedaten beseitigt sind und Inkonsistenzen daher nicht mehr auftreten können. Weiterbestehende Inkonsistenzen sollten mit der später geplanten Einführung des Personenidentifikators¹⁷ beseitigt werden können.

Für den Mitzug und Umzug aller PA-Datenfelder und die mglw. Änderung der registerführenden Behörde bei Ummeldung des PA-Inhabers müssen die Zuständigkeitsregelungen in §§ 8 u.23 PAuswG sowie §§ 18 u. 21 PaßG und zugehörige VwV überprüft und angepasst werden.

Die Nachweisführung der PA-Ausgabe durch örtlich nicht zuständige PA-Behörden ist neu zu regeln.

Die Verwendung biometrischer Daten aus den PA-Registern durch andere als die bisher ermächtigten Behörden, z.B. i.Z.m. OZG-Umsetzung bedarf der Aufnahme dieser Behörden in § 25 PAuswG bzw. § 17 PaßG, hier ist die Entwicklung der Gesetzeslage weiter zu beobachten.

Der bundesweite Behörden-übergreifende Umzug von PA-Registerdaten i.Z.m. der Mitzugsregelung kann mit einem gemeinsamen Termin- und Organisationsplan durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.

Biometriedaten abrufende Behörden müssen ihre sektoralen Protokollierungs- und Zugriffsregelung datenschutz- und gesetzeskonform zu PaßG und PAuswG neu fassen.

Im Landesrecht sind Anpassungen an den rechtlichen Grundlagen der Landesmelderegister (Speicherung/Abruf PA-Daten erforderlich)

Im Pass-/PA-Recht ist eine Regelung erforderlich, dass PA-Daten in zentralen Registern gespeichert werden dürfen. Diese Regelung ist für die Speicherung von PA-Daten im Unterstützungsregister erforderlich.

5.2.6 Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf

Auf Grund der Komplexität des Gesamtvorhabens ist eine Aufgliederung in Teilprojekte erforderlich:

- I. Feinkonzept mit Entwurf der Solldatenstrukturen und Sollprozesse der PA- und Meldebehörden
 - Erweiterungen von XInneres/XMeld um alle Formate und Nachrichten der Pass- und Ausweisregister, ggf. Umbenennung von XMeld zu XEinwohner (zur Unterscheidung)
 - Änderung/Erweiterung des Betriebskonzepts von XInneres/XMeld
 - Prüfung der Anpassung von XhD und TR BSI (Datenformate)
- II. Feinkonzept, Organisationsplan und Vereinbarung zum Registerumzug PA-Daten
 - Zusammenführung der PA-Daten mit den Meldedaten, sofern diese bei der örtlichen zuständigen Behörde vorliegen, im erweiterten Melderegister der Behörde
 - Umzug/ Nachzug von PA-Registereinträgen zur zuständigen Behörde, falls die zuständige Behörde nicht die ausstellende Behörde des Dokuments ist
- III. Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung des oder der Unterstützungsregister
- IV. Entwurf Verfahren zum örtlichen Ausgabenachweis für Pässe und Ausweise bei Ausstellung in Unzuständigkeit
- V. Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung und Anbindung der Abrufsysteme auf Länderebene
- VI. Konzeption Funktionserweiterung Abrufsysteme in Abhängigkeit von der Rechtslage auf Länderebene

Die IT-Fachverfahren werden durch Softwarehersteller und IT-Betreiber umgestellt, die Hersteller sollten zusätzlich zeitlich begrenzt Pkt. II (Feinkonzept) unterstützen.

Die Governance-Gremien zu XInneres und XMeld sollen die Themen der Pass- und Ausweisregister jeweils zusätzlich abdecken. Daher sind diese Gremien mit der Expertise aus dem Pass- und Ausweiswesen und die KoSIT (um eine Stelle VBE) zu verstärken.

Der moderate organisatorische Änderungsbedarf in Betreiberkommunen betrifft die Umschulung / Fortbildung zum geänderten Fachverfahren. PA- und Melderegister werden bereits heute im Bürgeramt i.d.R. in einem IT-System unter gemeinsamer Oberfläche der Fachverfahren geführt.

5.2.7 Bewertung

Stärken	Schwächen / Risiken
Prozess-/ Zeiteinsparung für Bürger und Verwaltung - alle Zuständigkeit am Ort,	Komplexität und Gesamtaufwand für die Realisierung (organisatorisch/rechtlich)
Nachnutzung und Ausbau erprobter technischer Infrastruktur, kein zusätzlicher XÖV-Fachstandard erforderlich, sondern Erweiterung von XMeld	derzeit keine Voraussetzungen für eine Umsetzbarkeit gegeben (Gesetzesinitiative bis Ende der Legislaturperiode 2021 nicht realistisch)
einfachste und direkteste Lösung aus Perspektive Registermodernisierung (IT- und Prozess-Sicht)	Politischer Widerstand gegen Aufgabe der getrennten Registerführung und Landesspeicherung von Melde-/Pass-/Ausweisdaten
höchste Einsparungs- und Modernisierungseffekte für die örtlichen Behörden. Kernprozesse der Innenverwaltung wachsen weiter technisch und organisatorisch zusammen.	Vorbehalte, dass ein adäquater Datenschutz sensibler biometrischer Personendaten nicht mehr gegeben ist und dass die Redundanz der Biometrie Daten in örtlichen und Landesregistern zunimmt
Unterstützungsregister als weitere konzentrierte Datenbasis, ggf. einschl. Auslandsadressen	

5.3 Variante 3 – Gesondert standardisierte Pass- und Ausweisregister

- Mitzug bzw. Umzug der Pass- und Ausweisregistereinträge zur örtlich zuständigen Behörde und Einrichtung eines PA-Unterstützungsregisters für PA-Daten ohne korrespondierende Melderegisterdaten
- Standardisierung der Daten und Prozesse der Pass- und Ausweisregister und Einführung einen neuen Fachstandards XPA parallel zu XMeld

- Errichtung von Landesabrufsystemen aus örtlichen Pass- und Ausweisregistern ergänzend zur Landesmelderegisterauskunft in Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslands bzw. Befähigung des Landesmeldeportals NRW für Abrufe von Pass- und Ausweisdaten aus den örtl. PA-Registern („Portal für PA-Daten“)

5.3.1 Architektur und funktionale Beschreibung

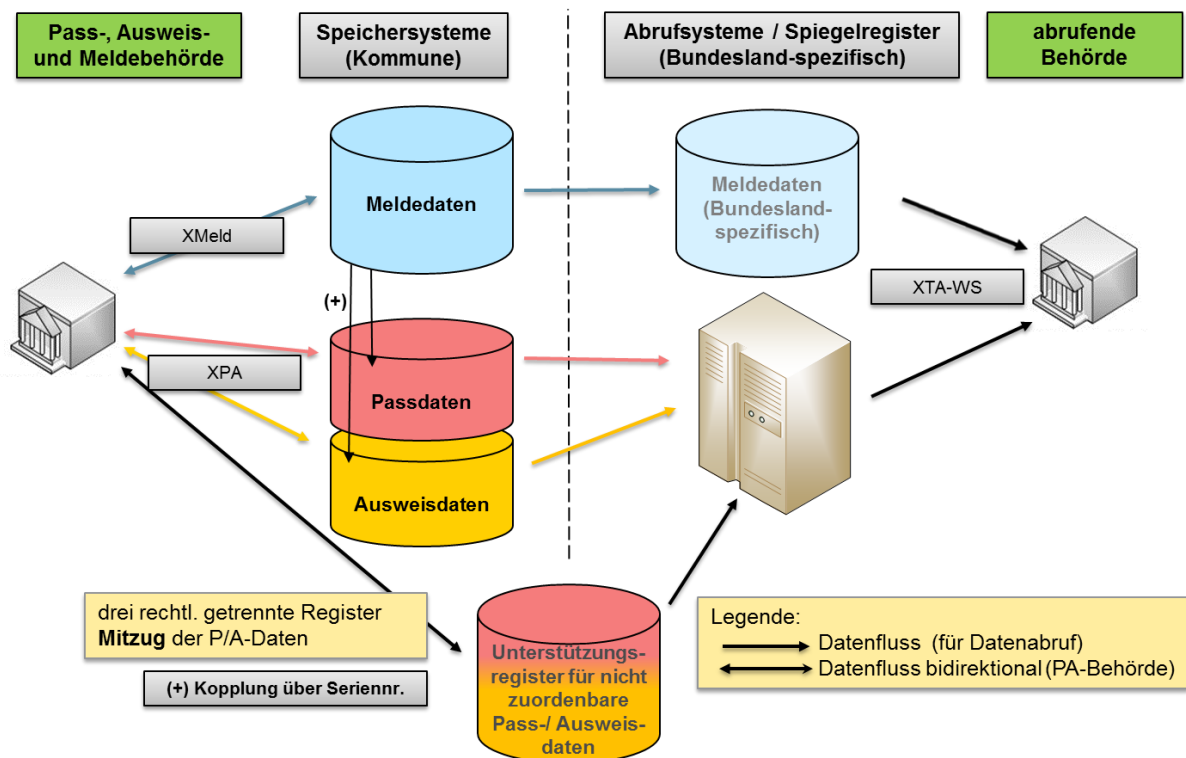


Bild 5: – Standardisierte örtliche Pass- und Ausweisregister mit landesweiten Abrufsystemen der PA-Daten

Die Variante 3 führt ebenso wie Variante 2 die Pass- und Ausweisregistereinträge bei der örtlich zuständigen Behörde zusammen (Mitzug und Umzug der PA-Daten), bzw. konzentriert die PA-Einträge ohne Melderegistereintrag in einem Unterstützungsregister. In dieser Variante bleiben die Melde-, Pass-, Ausweisregister jedoch rechtlich und technisch eigenständig.

Pass- und Ausweisdaten liegen hier örtlich gemeinsam mit den Melderegistereinträgen des PA-Inhabers vor und können ebenso landesweit für Abrufzwecke gespiegelt oder über Portallösungen abgerufen werden. Prozesse und Daten werden mit einem neuen zusätzlichen Fachstandard XPA standardisiert, soweit sie mit XMeld nicht abgebildet werden können.

Diese Variante erfüllt somit die Anforderung nach dem Mitzug zur zuständigen Behörde (Details siehe 5.2.4 Mitzug).

5.3.2 Speicherung

Alle PA-Daten liegen im PA-Register der für den Hauptwohnsitz des PA-Inhabers örtlich zuständigen Behörde vor. Zu allen Pass- und Ausweis-Einträgen eines PA-Inhabers gibt dort es einen Melderegistereintrag. Nichtzuordenbare PA-Registereinträge sind im PA-Unterstützungsregister gespeichert.

- Die PA-Fachverfahren verwenden die synchronisierten örtlichen PA-Register und das PA-Unterstützungsregister.
- Bei der Entwicklung des neuen Fachstandards XPA sollte die Redundanz in den Meldesätzen der Pass-, Ausweis- und Meldedaten beseitigt sein, d.h. die Daten, die sich auf Pass/Ausweis beziehen, müssen nicht mehr im Melderegister vorgehalten werden (dies war im Melderegister bisher eine Hilfskonstruktion, um die Daten zum Pass/Ausweis über den direkten Zugriff über XMeld zu ermöglichen).
- Nach Datenumzug ins PA-Register der örtlich zuständigen Behörde bzw. nach Wegzug eines PA-Inhabers werden PA-Registerdaten zu Dokumenten, die nicht selbst von der Behörde ausgegeben wurden, im synchronen PA-Register gelöscht.
- Bei Wegzug von Pass- und Ausweisinhabern ins Ausland bzw. Zuzug aus dem Ausland sind Unterstützungsregister bzw. PA-Register entsprechend zu aktualisieren.
- Obwohl die Pass-, Ausweis- und Meldedaten zu einer Person in drei unterschiedlichen Registern bei der zuständigen Behörde gespeichert sind, stehen diese zur Bearbeitung durch einen jeweils berechtigten Rolleninhaber in einem integrierten Fachverfahren zur Verfügung.

5.3.3 Datenabruf

Abruf der Daten für berechnigte Behörden erfolgt aus den landesweiten Registern und Portalen, in den örtlichen Registern erfolgt die Datenhaltung und Datenpflege. Die Umsetzung der Anforderungen für den mit den Meldedaten zu verknüpfenden Abruf der PA-Daten ist Ländersache.

Der automatisierte Abruf von PA-Daten kann sich an der Struktur der Meldedaten auf Länderebene orientieren, hierzu sind derzeit zwei Varianten in der Praxis realisiert:

- Meldeportal (NRW),
- landesweites Spiegelregister der örtlichen Melderegister (übrige Bundesländer).

Der PA-Datenabruf aus dem Unterstützungsregister muss ebenfalls über das landesspezifische Abrufsystem erfolgen. Beim Entwurf der derart erweiterten Landesabrufsysteme müssen die Anforderungen des Datenschutzes berücksichtigt werden.

Der automatisierte Abruf der Pass- und Ausweisdaten kann synchronisiert über die Pass- oder Ausweisnummer, bzw. künftig über den Personenidentifikator über die landesweiten PA-Abrufsysteme erfolgen, ergänzend zum Meldedatenabruf. Der Standard der automatisierten Datenabrufe aus den Melderegistern (z.B. XTA-WS) ist um die PA-Daten und einen Algorithmus zur Synchronisierung der Melde- und PA-Daten zu ergänzen.

5.3.4 Mitzug

Der Mitzug regelt ab seinem Einführungszeitpunkt die Übertragung der vorliegenden PA-Register-Daten einer Person gemeinsam mit den Meldedaten bei der Ummeldung in Folge des Umzugs des Pass oder/und Ausweisinhabers in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Melde- und PA-Behörde.

Vorgehen zur Umsetzung:

- In einem ersten Schritt sollten die PA-Daten für die in Unzuständigkeit ausgegebenen Dokumente an die örtlich zuständige PA-Behörde Behörde zur Übernahme in das dortige PA-Register weitergeleitet werden, da die Zuständigkeit mit der Ermächtigung bekannt ist (Datenumzug wg. Unzuständigkeit).
- In den örtlichen PA-Registern verbleiben für den folgenden Schritt dann noch PA-Daten vormals bereits umgemeldeter Personen, für die am Ort kein aktueller Melderegistereintrag gefunden wird. Für diese PA-Registereinträge sind die aktuellen örtlichen Zuständigkeiten zu ermitteln (z.B. durch automatisierte Landesregisterabrufe bei mehrfachem Umzug) und der ermittelten Behörde die PA-Registerdatensätze entsprechend bereitzustellen (Datenumzug wg. vorheriger Ummeldung).
- PA-Registerdaten, die keinem Meldeeintrag zugeordnet werden können (hpts. in Auslandsvertretungen), werden im Unterstützungsregister gespeichert.

5.3.5 Rechtlicher Änderungsbedarf

PA-Register bleiben grundsätzlich rechtlich gemäß ihren Fachgesetzen selbständig, das BMG und BMGVwV werden wegen Variante 3 nicht geändert. Für einen neuen Fachstandard XPA sind die Regelungen in Anlehnung an das BMG in PaßG und PAuswG und VwV zu schaffen. Dazu muss sichergestellt sein, dass die Übermittlung der PA-Daten über die Abrufsysteme (Portallösung oder Landesspiegel) zulässig ist (ähnlich BMG § 34 Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen und analog zu den Bundesmeldedatenübermittlungsverordnungen). Der Fachstandard XPA sollte in den Dachstandard XInneres eingegliedert werden, sowohl aus technischer Sicht als auch von der Governance her.

Die Einrichtung der Landesabrufsysteme für PA-Daten (Portallösung oder Landesspiegel) ist durch Landesnorm neu zu regeln. Der ggf. später einzuführende Identifikator ist in die Bundes- und Landesnormen aufzunehmen.

Für den Mitzug und Umzug aller PA-Datenfelder und die mgl. Änderung der registerführenden Behörde bei Ummeldung des PA-Inhabers müssen die Zuständigkeitsregelungen in §§ 8 u. 23 PAuswG sowie §§ 18 u. 21 PaßG und zugehörige VwV überprüft und angepasst werden. Die Struktur und Benennung von ausstellender und zuständiger Behörde müssen durchgängig modifiziert werden.

Die Nachweisführung der PA-Ausgabe durch örtlich nicht mehr zuständige PA-Behörden ist neu zu regeln.

Die Verwendung biometrischer Daten aus den PA-Registern durch andere als die bisher ermächtigten Behörden, z.B. i.Z.m. OZG-Umsetzung, bedarf der Aufnahme dieser Behörden in § 25 PAuswG bzw. § 17 PaßG.

Der bundesweite behördenübergreifende Umzug von PA-Registerdaten i.Z.m. der Mitzugsregelung kann mit einem gemeinsamen Termin- und Organisationsplan durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.

Biometriedaten abrufende Behörden müssen ihre sektoralen Protokollierungs- und Zugriffsregelung datenschutz- und gesetzeskonform zu PaßG und PAuswG neu fassen.

5.3.6 Technischer und organisatorischer Änderungsbedarf

Die Komplexität des Gesamtvorhabens von Variante 3 ist geringer als bei Variante 2, dennoch empfiehlt sich auch hier eine Aufgliederung in Teilprojekte:

- I. Entwicklung des XÖV-Fachstandards XPA und eines Betriebskonzepts für XPA im Kontext von XInneres/XMeld (zu Details siehe Abschnitt am Ende dieses Kapitels)
- II. Feinkonzept mit Entwurf der Solldatenstrukturen und Sollprozesse
 - XPA-Formate und -Nachrichten der Pass- und Ausweisregister
 - Prüfung der Anpassung von XhD und TR BSI (Datenformate)
 - Festlegung, wie mit den Redundanzen (Doppelungen zwischen den PA-Registern und dem Melderegister zu verfahren ist)
- III. Feinkonzept, Organisationsplan und Vereinbarung zum Registerumzug PA-Daten
 - Übertragung der synchronen PA-Daten in die jeweiligen örtlichen PA-Register; automatisierten Datenabgleich mit synchronen örtl. Melderegistern
 - Umzug/ Nachzug von PA-Registereinträgen zur zuständigen Behörde
- IV. Errichtung Unterstützungsregister
- V. Spezifikation und Errichtung der PA-Landesabrufsysteme in Verantwortung der Länder auf Basis des neuen Fachstandards XPA

VI. Funktionale Ertüchtigung der Abrufsysteme der abrufenden Behörden zum kombinierten Melde- und PA-Datenabruf in Verantwortung der Länder

Die IT-Fachverfahren werden durch Softwarehersteller und IT-Betreiber umgestellt, diese sollen zusätzlich zeitlich begrenzt Pkt. II (Feinkonzept) unterstützen. Sobald eine Festlegung für eine der Varianten getroffen wurde, sollte in weiterführenden Analysen auch die Kostenseite eingehender betrachtet werden.

Die Governance-Gremien zu XInneres und XMeld sollen die Themen der Pass- und Ausweisregister jeweils zusätzlich abdecken. Daher sind diese Gremien mit der Expertise aus dem Pass- und Ausweiswesen und die KoSIT um eine Stelle zu verstärken. In der Projekt- und Einführungsphase von XPA ist eine Bund-Länder-übergreifende Projektgruppe bei der KoSIT einzurichten und die KoSIT befristet zusätzlich zu verstärken.

Der organisatorische Änderungsbedarf in Betreiberkommunen betrifft die Umschulung/ Fortbildung zum geänderten PA-Fachverfahren. Durch die Standardisierung der Prozesse und Kommunikation werden die Abläufe in den PA-Behörde vereinfachend abgeändert.

Ein neuer **Fachstandard für Pass- und Ausweisdaten** innerhalb des Dachstandards XInneres muss durch Erstellung bzw. Erweiterung der einschlägigen Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Damit ist auch eine Erweiterung des Betriebskonzepts XInneres verbunden. Für diesen Fachstandard ist inzwischen der Arbeitstitel **XPA** gebräuchlich, aber noch nicht offiziell festgelegt. Für die Bereitstellung eines neuen Fachstandards muss auch eine technische Spezifikation mit folgenden Bestandteilen entwickelt werden:

- Informationsmodell
- Nachrichtenmodell
- Beschreibungen von Prozessen des Datenaustauschs
- interne Schlüsseltabellen
- XML Schema Definitionen für die Implementierung
- WSDL-Vorlagedateien für das DVDV
- OSCI-Transport Profil
- Testsuite

5.3.7 Bewertung

Stärken	Schwächen / Risiken
Realisierung Mitzug, Standardisierung der PA-Prozesse / -Register	Netzanbindung und hohe Verfügbarkeiten aller örtlichen Pass- und Ausweisregister erforderlich
Prozess-/ Zeiteinsparung für Bürger und Verwaltung - alle Zuständigkeit am Ort	Komplexität und Gesamtaufwand der Erstellung (neuer Fachstandard XPA)
Unterstützungsregister als neue Datenbasis für PA-Daten von Personen ohne Meldeadresse im Inland (PA-Daten für Auslandsdeutsche zu entscheiden)	Möglichkeit der automatisierten Kopplung der Meldedaten mit den PA-Daten über die Dokumentennr. (rechtl. zu prüfen)
Datenabrufe in einem Schritt bei Anpassung der Prozesse der Abrufsysteme	Neuer (nahezu redundant mit XMeld) Fachstand, der mit einer Verdoppelung der Kosten (s. XMeld) einhergeht
Keine zentrale Speicherung biometrischer PA-Daten	Parallele Kommunikationsinfrastrukturen, sofern die Kommunikation mittels OSCl-Transport über eine zentrale Stelle erfolgt (z.B. ST und SH). Erfordernis für jede Personalausweisbehörde einen OSCl-Transportweg zu eröffnen.

6 Ausblick: Registerübergreifendes Identitätsmanagement

Ein Registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung sind wesentliche Bestandteile einer künftigen Registermodernisierung.

Davon ausgehend, dass ein Anschluss der Pass- und Ausweisregister an das Basisdatenregister des Registerübergreifenden Identitätsmanagements möglich wird und dass diese Anbindung sowohl im Sinne der Verwaltung als auch der Bürgerinnen und Bürger („once only“) liegt, weil z.B. deutsche Staatsangehörige die Verwaltungsleistung des Pass- und Ausweiswesens im Normalfall spätestens alle 10 Jahre in Anspruch nehmen müssen, wird eine Ertüchtigung des Pass- und Ausweisregisters in Bezug auf einen Austausch mit dem Basisdatenregister anzustreben sein. Dabei werden Identifikatoren im PA-Fachverfahren nicht nur zu prüfen, sondern auch erstmalig zu vergeben sein.

Ein solcher Datenaustausch mit den dezentralen Pass-/Personalausweisregistern bei den Pass-/Personalausweisbehörden wäre zu untersuchen um entsprechende

Schnittstellen zu schaffen. Auf diesen Strukturen könnten dann ggf. auch neue oder weitere Datenaustausche zum Mitzug und zru Datenübermittlungen von Lichtbildern aufbauen.

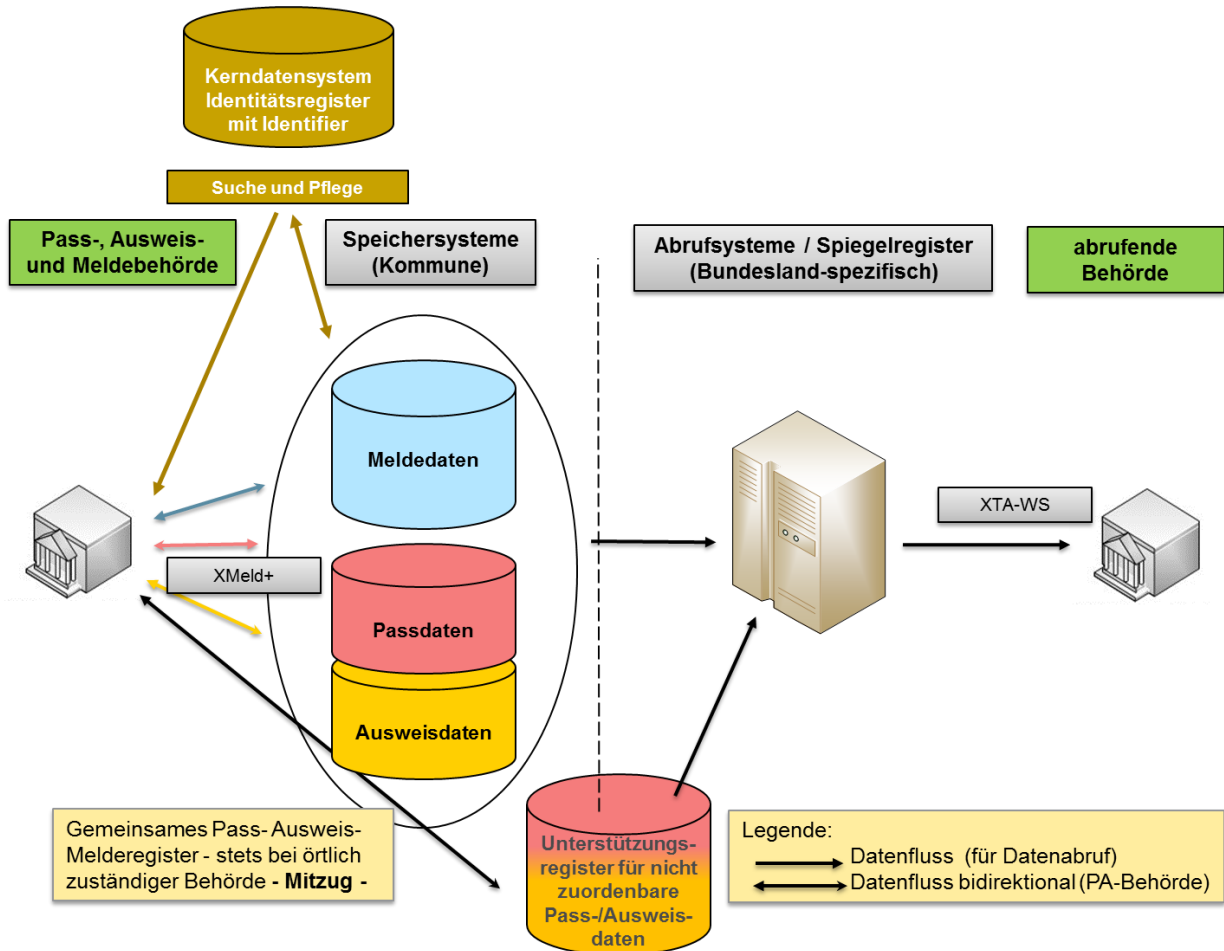


Bild 6: Perspektive Anbindung der Pass-/Ausweis-/Melderegister an das Kerndatensystem am Beispiel der Variante 2

Anlage 1: Quellenhinweise

Kürzel	Quelle
[ÄB XMeld 2018]	Beschluss des Änderungsbeirats XMeld vom Mai 2018
[Agenda BMI 2019]	Die Digitale Agenda des BMI, BMI 20.03.2019
[BMI Taube / Polster 2018]	M. Taube, A. Polster: Automatisierter Lichtbildabruf nach den §§ 22a PassG, 25 PAuswG - Umsetzungsoptionen und Bewertung; BMI, 14.10.2018
[BSI 2019]	BSI-Gutachten „Register-Inkompatibilitäten XhD/XMeld“, BSI 25.09.2019
[Handbuch BMI 2019]	Handbuch für Personalausweisbehörden des BMI, März 2019
[ICAO 2015]	International Civil Aviation Organization, Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, Seventh Edition 2015
[ID-Management BMI 2019]	Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung, BMI Dezember 2019
[IST-Prozesse 2019]	Rahmendokument Prozesse der Registerkommunikation im Pass- und Ausweiswesen, Teil 1: IST-Prozesse
[IT-PI 2019]	Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft; IT-Planungsrat 2019, 28. Sitzung am 12. März 2019
[Komm-PAB 2012]	Studie zur Optimierung der Kommunikation von Pass- und Personalausweisbehörden, Bundesministerium des Innern/CSC, Version 1.2, Dezember 2012
[KoSIT 2019]	Zusammenlegung von Personalausweis- und Passregister mit den Melderegistern für den Lichtbildabruf; KoSIT August 2019
[LB XMeld 2018]	Abruf von Lichtbildern in XMeld, Bericht der KoSIT an den XMeld Änderungsbeirat, April 2018
[Leitlinien BMI 2019]	Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft, BMI Januar 2019
[NKR 2017]	Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Nationaler Normenkontrollrat, Oktober 2017

Anlage 2: Gesetze und Vorschriften

Gesetz/Vorschrift	Letztes Änderungsdatum
Paßgesetz (PaßG)	21.06.2019
Passverordnung (PassV)	15.02.2017
Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung (PassDEÜV)	22.12.2011
Personalausweisgesetz (PAuswG)	21.06.2019
Personalausweisverordnung (PAuswV)	28.09.2017
Personalausweisverwaltungsvorschrift (PAuswVwV)	16.12.2019
Passverwaltungsvorschrift (PassVwV)	16.12.2019
Vorläufige Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes (überführt in PAuswVwV)	23.05.2016
Bundsmeldegesetz (BMG)	04.08.2019
Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundsmeldegesetzes (BMGVwV)	28.10.2015
I. Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (Datenübermittlung zwischen Meldebehörden)	04.08.2019
II. Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (Datenübermittlung zwischen Meldebehörden und anderen Behörden)	14.08.2019
BMI Handbuch für Personalausweisbehörden	Juli 2019

Tabelle 1: Relevante Gesetze und Vorschriften

Anlage 3: Daten im Pass- und Personalausweisregister

Daten des Personalausweises und des Personalausweisregisters gem. PAuswG § 5 Abs. 2, § 23 Abs. 3	
1.	Familienname und ggf. Geburtsname (*)
2.	Vornamen (*)
3.	Doktorgrad (*)
4.	Tag und Ort der Geburt (*)
6.	Größe
7.	Farbe der Augen
8.	gegenwärtige Anschrift (*)
9.	Staatsangehörigkeit (**)
11.	Seriennummer (**)
13.	Letzter Tag der Gültigkeitsdauer (**)
14.	ausstellende Behörde (**), Ausstellungsdatum (**)
18.	Ordensname, Künstlername (*)
Zusätzliche Daten nur im Personalausweisregister, nicht auf dem Ausweis	
Personalausweis – Art (reg., vorläufig, Ersatz) (**)	
10.	Familienname, Vornamen, Tag der Geburt und Unterschrift der gesetzlichen Vertreter (**)
12.	Sperrkennwort und Sperrsumme (**)
15.	Vermerke über Anordnungen nach § 6 Absatz 7 und Maßnahmen nach § 6a Absatz 1 bis 3
16.	Angaben zur Erklärungspflicht des Ausweisinhabers nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes
17.	die Tatsache, dass die Funktion des Personalausweises zum elektronischen Identitätsnachweis ausgeschaltet wurde oder der Personalausweis in die Sperrliste eingetragen ist
19.	Nachweis über eine erteilte Ermächtigung nach § 8 Abs. 4 Satz 2 PAuswG
Zusätzliche biometrische Daten auf dem Ausweis und im Register gespeichert Unterschriftsbild und Lichtbild	
Kategorien der Daten im Personalausweisregister	
(*)	<u>auch im Melderegister gespeichert</u> , potenzielle Format-Inkompatibilität aufgrund der besonderen Anforderungen der ICAO an die Schreibweise in den Dokumenten
(**)	auch im Melderegister gespeichert, Formate unkritisch
<ohne>	Größe, Farbe der Augen, weitere Verwaltungsinformationen (nicht im Melderegister gespeichert)

Daten des Passes und des Passregisters gem. PaßG § 4 und § 21	
1.	Familienname und ggf. Geburtsname (*)
2.	Vornamen (*)
3.	Doktorgrad (*)
4.	Ordensname, Künstlername (*)
5.	Tag und Ort der Geburt (*)
6.	Geschlecht (**)
7.	Größe, Farbe der Augen
8.	Wohnort (Pass) bzw. gegenwärtige Anschrift (Passregister) (*)
9.	Staatsangehörigkeit (**)
10.	Seriennummer (**)
11.	Letzter Tag der Gültigkeitsdauer (**)
14.	ausstellende Behörde (**), Ausstellungsdatum (**)
Zusätzliche Daten nur im Passregister, nicht auf dem Pass	
Pass – Art (**) – siehe Folgeseite	
10.	Nachweise über erteilte Ermächtigungen nach § 19 Abs. 4 Satz 2
13.	Familienname, Vornamen, Tag der Geburt und Unterschrift der gesetzlichen Vertreter (**)
15.	Vermerke über Anordnungen nach §§ 7, 8 und 10
16.	Angaben zur Erklärungspflicht des Ausweisinhabers nach § 29 des Staatsangehörigkeits-
Zusätzliche biometrische Daten auf dem Ausweis und im Register gespeichert	
<ul style="list-style-type: none"> • Unterschriftsbild • Lichtbild 	
Kategorien der Daten im Passregister	
(*)	<u>auch im Melderegister gespeichert</u> , potenzielle Format-Inkompatibilität aufgrund der besonderen Anforderungen der ICAO an die Schreibweise in den Dokumenten
(**)	auch im Melderegister gespeichert, Formate unkritisch
<ohne>	Größe, Farbe der Augen, weitere Verwaltungsinformationen (nicht im Melderegister gespeichert)

Anlage 4: Beschlussvorschlag zum Bericht für die Sitzung des AK I am 30./31.03.2020 in Gotha

TOP Modernisierung der Pass- und Ausweisregister

1. Der AK I nimmt den Bericht „Grobkonzept mit Handlungsalternativen und Darstellung der rechtlichen und organisatorischen Änderungsbedarfe für eine Weiterentwicklung der Pass- und Ausweisregister“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Stand:18.März 2020) zur Kenntnis.
2. Er bittet das BMI, in einem Referentenentwurf zunächst die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen dafür vorzuschlagen, dass
 - Pass- und Ausweisregistereinträge künftig stets vollständig bei der für den Hauptwohnsitz des Pass- oder Ausweisinhabers örtlich zuständigen Behörde gespeichert werden können,
 - die Melde- Pass- und Ausweisdaten am Ende der Weiterentwicklung zur Modernisierung der Register im Rahmen standardisierter Prozesse für ein effizientes Verwaltungshandeln in einem örtlichen Register zusammengeführt werden können,
 - Pass-/Ausweisdaten in einem Unterstützungsregister gespeichert werden können, sofern Pässe oder Ausweise nicht in Melderegistern erfasst werden. Dabei ist eine Lösung zu entwickeln, die Personen ohne Wohnung im Inland berücksichtigt.
 - der einzuführende verwaltungsinterne einheitliche Personenidentifikator in die Pass- und Ausweisregister aufgenommen werden kann.
3. Er bittet das BMI gemeinsam mit der KoSIT und den Ländern unter Einbeziehung der Steuerungsgruppe XInneres einen Projektvorschlag zu entwickeln zur Umsetzung des Mitzugs der Pass- und Ausweisdaten mit den Meldedaten und zur Umsetzung des automatisierten Abrufs gemäß gesetzlicher Abrufverpflichtungen.
4. Er bittet das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in Abstimmung mit den Ländern, dem Auswärtigen Amt und der KoSIT bis zur Herbstsitzung 2020 über den Stand der Umsetzung erneut zu berichten.