

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG)

Inhalt

1	Zu A. [Problem und Ziel].....	2
2	Zu Artikel 1 [Gesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG)].....	3
2.1	Zu Artikel 1, § 2 Nr. 1 IDNrG.....	3
2.2	Zu Artikel 1, § 2 Nr. 2 IDNrG.....	3
2.3	Zu Artikel 1, § 4 Nr. 3 IDNrG.....	4
2.4	Zu Artikel 1, § 5 Abs. 1 Nr. 2 IDNrG	4
2.5	Zu Artikel 1, §6 Abs. 3 Nr. 1 IDNrG	4
2.6	Zu Artikel 1, §10 IDNrG	5
2.7	Zu Artikel 1, Anlage [Register nach § 1 dieses Gesetzes].....	5
3	Zu Artikel 2, Nr. 2: § 9 Abs. 3 OZG [Datencockpit]	6
4	Zu Artikel 3, Änderung der Abgabenordnung	6
5	Zu Artikel 14, Änderung des SGB X	6
6	Zu Artikel 16, Änderung des Berufsbildungsgesetzes	6
7	Sonstige Anmerkung	7
8	Erweiterte Stellungnahmen.....	8

Vorbemerkung

Wenige Textpassagen des Referentenentwurfs beziehen sich in fachlicher Hinsicht auf die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Kontext des SGB II und SGB III sowie der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE).

Die BA nimmt zu ausgewählten Regelungen des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG) Stellung.

1 Zu A. [Problem und Ziel]

Das Vorhaben, die Register der Verwaltungen mittels einer registerübergreifenden einheitlichen Identifikationsnummer (IDNr) zu synchronisieren, wird von der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere wegen der zu erwartenden Auswirkungen auf Kundenzufriedenheit und Qualitätssicherung, ausdrücklich befürwortet. Zudem wäre die IDNr die Grundlage für die Einführung des digitalen Zugangs nach dem Once-Only Prinzip und damit eine wichtige Voraussetzung für ein nutzerfreundliches, digitales Leistungsangebot des Staates.

Auch für das Aufgabengebiet der Familienkasse begrüßt die BA die Absicht der Bundesregierung, ein Registermodernisierungsgesetz auf den Weg zu bringen. Ebenso wird begrüßt, die Steuer-Identifikationsnummer (St-ID) als Grundlage für digitale Transaktionsprozesse mit möglichst vielen Verwaltungen bzw. im Hinblick auf die OZG-Leistungen zu nutzen. Die St-ID ist bereits das wesentliche Gestaltungselement bei der Administration des steuerlichen Kindergelds.

Die Ertüchtigung der Verwaltung, Nachweise zu den Daten nach § 4 Abs. 2 und 3 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) gemäß der Zielstellung selbst auf digitalem Wege zu beschaffen, wirkt sich auch auf die Tätigkeit der Agenturen und gE sowie der Familienkasse aus. Zudem würden Bürgerinnen und Bürger durch den Wegfall von Nachweispflichten entlastet. Dies setzt eine hohe Akzeptanz auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger für diese neue Art der Verwaltung persönlicher Daten und mithin eine gute politische Begleitung der Thematik voraus. Die Erfahrungen der BA im Bereich der Online-Beantragung von Verwaltungsleistungen zeigen hingegen, dass die neuen Onlineangebote eher zurückhaltend in Anspruch genommen werden. Diese Zurückhaltung birgt ein gewisses Risiko für die Umsetzung der geplanten Registermodernisierung. Eine transparente und adressatengerechte Kommunikation wird erbeten.

Fraglich ist im Weiteren, ob das Register zur regelmäßigen Datenabfrage (z. B. bei den Meldebehörden) berechtigt. So können, beispielsweise bei der Ermittlung der SGB II-Anspruchsberechtigung, z. T. monatliche oder noch häufigere Abfragen erforderlich sein – speziell, wenn es um die Ummeldung, den Umzug oder das Ableben einer leistungsberechtigten Person geht. Das Registerwesen müsste insofern auch für die Verwendung in Verwaltungsangelegenheiten mit Dauer-Verwaltungsakten geeignet sein.

2 Zu Artikel 1 [Gesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG)]

2.1 Zu Artikel 1, § 2 Nr. 1 IDNrG

§ 2 Nr. 1 IDNrG sieht die Verpflichtung vor, dass öffentliche Stellen in Bund und Ländern die Identifikationsnummern bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Kalenderjahres als zusätzliches Ordnungsmerkmal in den Registern speichern. In der Stammdatenverwaltung für das SGB II und SGB III der BA ist die Speicherung der St-ID bereits möglich. In der Folge wäre es möglich, die St-ID im weiteren Prozess zu verwenden. Sofern die Ausführungsanweisungen von BMI und IT-Planungsrat zeitnah sowie vollständig gemäß § 12 Abs. 2 unter Einbezug der betroffenen Behörden definiert werden, kann die avisierte Frist durch die BA voraussichtlich eingehalten werden.

Da die St-ID künftig ein Haupt-Identifizierungsmerkmal im On- und Offline-Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern darstellt, ist es aus Sicht der BA zweckmäßig, die St-ID auch in öffentliche Identifizierungsdokumente, also in Personalausweis, Pass sowie das Nutzerkonto Bund aufzunehmen. Eine dazu erforderliche Änderung von § 4 PassG, § 5 Personalausweisgesetz und § 4 eID-Karte-G ist jedoch im vorliegenden Entwurf des RegModG nicht vorgesehen.

2.2 Zu Artikel 1, § 2 Nr. 2 IDNrG

Die Bundesagentur für Arbeit sieht den in § 2 Nr. 2 IDNrG vorgesehenen, absoluten Vorrang der beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) geführten, gegenüber den bei den einzelnen Behörden geführten Basisdaten kritisch.

Die Bundesagentur für Arbeit hat umfangreichen Kontakt zu Kunden und verfügt über vergleichsweise aktuelle Basisdaten. Ein absoluter Vorrang der BZSt-Daten könnte dazu führen, dass aktuelle BA-Daten durch nicht aktuelle BZSt-Daten überschrieben werden

Personenbezogene Basisdaten werden von der Bundesagentur für Arbeit für sieben Jahre nach ihrer letzten Verwendung gespeichert. Die Verpflichtung zur Ersetzung der gespeicherten Basisdaten erfasst dem Wortlaut nach auch Fälle, in denen diese Daten nicht mehr verwendet werden.

Eine Verpflichtung, stets die beim BZSt geführten Basisdaten einzupflegen und zu verwenden, sollte deshalb nicht eingeführt werden. Insbesondere im SGB II-Leistungsbereich kann der Vorrang der beim BZSt geführten Daten gegenüber den bei der Bundesagentur für Arbeit vorhandenen Stammdaten in einer nicht näher quantifizierbaren Anzahl von Fällen zu Problemen führen.

Die BA merkt an, dass SGB II-Leistungsbeziehende zeitweilig unter einer anderen Anschrift zu erreichen sind. Dies betrifft zum Beispiel die sogenannten Frauenhausfälle. Darüber hinaus treten (in geringem Umfang) Fallkonstellationen auf, in denen sich Arbeitslosengeld II-Beziehende in Zeugenschutzprogrammen befinden.

In der Begründung zum Entwurf des RegMoG wird auf Seite 70 wegen der möglichen Auswirkungen des registerübergreifenden Identitätsmanagements auf den

Zeugenschutz und die Sicherheit von Schutzpersonen auf die Berücksichtigung der maßgeblichen Bestimmungen des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz (ZSHG) verwiesen. Hieran zeigt sich, dass § 2 Nr. 2 IDNrG im SGB II-Bereich wohl überlegt und mit Blick auf den Einzelfall umzusetzen ist.

Da die Regelungen des ZSHG analog auch auf Schutzpersonen im Kontext von Frauenhausfällen anzuwenden sind, kann § 2 Nr. 2 IDNrG nicht einheitlich umgesetzt werden.

2.3 Zu Artikel 1, § 4 Nr. 3 IDNrG

Für ausländische Kundinnen und Kunden ist die St-ID kein Identifizierungsmerkmal, so dass in diesen Fällen ein alternatives Identifizierungsmerkmal erforderlich wäre.

Zur eindeutigen Identifikation bei grenzüberschreitenden Sachverhalten sollte die ausländische Wohnadresse in die Basisdaten aufgenommen werden können. Insofern wird davon ausgegangen, dass nach § 4 Abs. 2 Nr. 9 auch nichtdeutsche Adressen erfasst werden.

Neben dem Doktorgrad (§4 (2) Nr. 5) ist es notwendig, weitere akademische Titel zu erfassen.

Die BA begrüßt die Möglichkeit, die beim BZSt zu einer Person gespeicherten Basisdaten im automatisierten Verfahren abrufen zu können. Die Lohnsteuerabzugsmerkmale sollten deshalb in die Aufzählung der beim BZSt geführten personenbezogenen Basisdaten aufgenommen werden.

Nach § 4 Nr. 3 IDNrG ist der letzte Verwaltungskontakt einer Person zu speichern. Im Sinne des Gesetzentwurfes wird davon ausgegangen, dass der letzte Verwaltungskontakt sich nur auf die online Inanspruchnahme von Leistungen bezieht.

2.4 Zu Artikel 1, § 5 Abs. 1 Nr. 2 IDNrG

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 IDNrG dient die IDNr dem Abgleich von Datensätzen einer natürlichen Person in verschiedenen Registern untereinander, soweit eine andere gesetzliche Vorschrift dies erlaubt. Um die Treffergenauigkeit beim Datenabgleich nach § 52 SGB II zu erhöhen, sollte die IDNr bei diesem Abgleich ebenfalls übermittelt werden dürfen. Nach bisherigen Erfahrungen werden in einer nicht näher quantifizierbaren Anzahl von Fällen, insbesondere beim Abgleich nach § 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 SGB II, Überschneidungsmittelungen erzeugt, obwohl keine Personenidentität vorliegt. § 52 Abs. 2 SGB II sollte daher um eine Nummer 5 ergänzt werden: „5. die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung.“

2.5 Zu Artikel 1, §6 Abs. 3 Nr. 1 IDNrG

Die BA hält die Kombination aus Name, Postleitzahl, Ort und Geburtsdatum zum Abruf der ID für unzureichend. Es wird empfohlen §6 Abs. 3 Nr. 1 um den Vornamen und das Geschlecht zu erweitern.

2.6 Zu Artikel 1, §10 IDNrG

Aufgrund der Erfahrungen mit der Durchführung des § 139b Abs. 9 gegenüber den beteiligten Meldebehörden begrüßt die BA ausdrücklich die verpflichtenden Regelungen nach § 10 IDNrG zur Daten-Qualitätssicherung.

Die Registermodernisierungsbehörde wird nach § 10 Qualitätssicherungsmaßnahmen etablieren, die in der Folge auch die BA dauerhaft mit einbezieht. Es sollten geeignete Verfahren gewählt werden, damit der damit verbundene fortlaufende Aufwand für Qualitätsmaßnahmen (sogenanntes „Data clearing“) so wenig Ressourcen wie möglich bindet.

Die BA verfügt über aktuelle und belastbare Basisdaten zu einer Person. Bei der Bereinigung von Daten, sollte die Fachbehörde, wie bereits im Referentenentwurf aufgeführt, Vorrang gegenüber der Übernahme veralteter Daten des BZSt haben.

Die BA würde es begrüßen, wenn der Auftrag zur Aktualisierung von Basisdaten klargestellt würde. Der Inhalt des Aktualitätsauftrags ist derzeit noch unklar und erscheint widersprüchlich. Nach dem Wortlaut sind die von der BA geführten Daten, also nicht die beim BZSt geführten Daten, aktuell zu halten. Damit würde jedoch ein Abweichen der bei der BA und der beim BZSt geführten Basisdaten hingenommen, was dem Ziel des Gesetzes, einheitliche Basisdaten sicherzustellen, nicht entspräche. Ferner ist unklar, wie bei einer Abweichung von Daten bis zur Klärung der Aktualität umzugehen ist; beispielsweise ob abweichende Daten vorübergehend verwendet werden können. Zudem ist fraglich, wann eine Klärung der Aktualität erreicht werden kann und von wem. Dies ist insbesondere für die Entscheidung bei existenzsichernden Leistungen von Bedeutung. Daher sollte eine klare Regelung aufgenommen werden, durch welche Behörde Änderungen an den BZSt-Basisdaten angestoßen werden und wie bis zur Klärung der Daten-Aktualität zu verfahren ist.

2.7 Zu Artikel 1, Anlage [Register nach § 1 dieses Gesetzes]

Eine „Datenstelle der Bundesagentur für Arbeit“ existiert nicht. Es wird vorgeschlagen, die Bezeichnung „bei der Bundesagentur für Arbeit systematisch geführte personenbezogene Datenbestände“ zu verwenden. Damit wären Daten aus den Rechtskreisen SGB III und SGB II erfasst, da die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) die zentral verwalteten IT-Verfahren der BA nutzen. Vergleichbar ist die im Gesetzesentwurf gewählte Bezeichnung des „Registers“ bei der Familienkasse: „bei den Familienkassen systematisch geführte personenbezogene Datenbestände zu Leistungsempfängern“.

Die BA geht davon aus, dass es sich bei dem Vermittlungsregister nicht um ein bei der BA geführtes Register handelt.

Die Kundenregister der Jobcenter (SGB II) fehlen bisher in der Liste der relevanten Verwaltungsregister und sollten aufgeführt werden. Nur unter Einbeziehung der Jobcenter könnte der Vorteil einer einheitlichen Identifikationsnummer für natürliche Personen in den Arbeitsverwaltungen voll ausgeschöpft werden.

3 Zu Artikel 2, Nr. 2: § 9 Abs. 3 OZG [Datencockpit]

In der Gesetzesbegründung zur neuen Regelung § 9 Abs. 3 OZG wird darauf eingegangen, dass ein Nutzerkonto von Bürgerinnen und Bürgern zur Identifizierung und Authentifizierung beim Datencockpit verwendet werden kann.

Im Themenkomplex „Authentifizierung“ stellt sich darüber hinaus die Frage, in welchem Verhältnis die Registerabfrage zu anderen Identifikationsformen steht und welcher Grad der Identitätsfeststellung mit der Registerabfrage erreicht werden kann. Dies müsste in dem registerübergreifenden Identitätsmanagement geklärt werden.

4 Zu Artikel 3, Änderung der Abgabenordnung

In Artikel 3 Nr. 1 zu § 139a Abs. 1 sollte der erste Texteschub wie folgt formuliert werden: „...und jeder sonstigen natürlichen Person, die bei einer öffentlichen Stelle ein Verwaltungsverfahren führt, Beteiligter oder Gegenstand eines solchen Verfahrens ist...“. Damit würde die IDNr. auch Kinder, die in einem EU-Mitgliedstaat außerhalb Deutschlands leben und mangels Wohnsitz keine IDNr. erhalten, mit einbeziehen. Das Verwaltungsverfahren (Kindergeldbeantragung) wird durch ein Elternteil – aber nicht durch das Kind – betrieben und führt daher – ansonsten – nicht zur Vergabe der IDNr. für das Kind.

Im Rahmen einiger Aufgaben (z. B. Insolvenzgeld) erhebt und verarbeitet die BA auch Daten von Personen, die nicht in Deutschland ansässig sind und aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen nicht der Einkommenssteuerpflicht unterliegen (z. B. Grenzgänger aus Frankreich). Hier muss sichergestellt sein, dass der Abruf einer St-ID (§ 6 IDNrG) ggf. auch im Sinne eines Antrags auf Vergabe einer St-ID verstanden wird. Ergänzend sollten in § 139a Abs. 1 S. 4 AO hinter den Worten „Der Steuerpflichtige“ die Worte „oder die betroffene Person“ hinzugefügt werden, um auch Nicht-Steuerpflichtige über die Zuteilung der St-ID zu unterrichten.

5 Zu Artikel 14, Änderung des SGB X

Durch Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) wird u. a. die Übermittlung der Identifikationsnummer zur eindeutigen Zuordnung betroffener Personen für zulässig erklärt. Diese datenschutzkonforme Änderung entfaltet über die Verweisungsnorm § 40 Abs. 1 Satz 1 SGB II Auswirkung auf das SGB II.

6 Zu Artikel 16, Änderung des Berufsbildungsgesetzes

Betroffen vom Gesetzesvorhaben ist u. a. das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse sowie die „bei den Ämtern für Ausbildungsförderung und dem Bundesverwaltungsamt nach §§ 39 und 40 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes systematisch geführten personenbezogenen Datenbestände zu Leistungsempfängern“. Für ersteres ist eine Änderung des Berufsbildungsgesetzes erforderlich, damit die Identifikationsnummer auch im Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse nach § 34 BBiG gespeichert werden kann und öffentlichen Stellen als weiteres Ordnungsmerkmal zur Verfügung steht.

7 Sonstige Anmerkung

Nach § 6 Abs. 2 SchwarzArbG dürfen die Behörden der Zollverwaltung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Daten aus den Datenbeständen der BA abrufen. Um bei diesem Abruf Trefferlisten zu vermeiden, in denen die Daten unbeteiligter Personen enthalten sind, sollte eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, dass auch die Behörden der Zollverwaltung die IDNr in ihren Datenbeständen führen und beim Abruf verwenden dürfen.

Über das Stammdatenerfassungssystem der BA besteht die Möglichkeit (einschließlich der gE) Stammdaten von Ausländern mit Asylhintergrund direkt aus dem Kerndatensystem des Bundes (erweitertes Ausländerzentralregister in der fachlichen Hoheit des BAMF und der technischen Zuständigkeit durch das BVA) abzurufen. Die Legitimation wurde mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz gegeben. Die BA geht davon aus, dass in diesem Zusammenhang die St-ID beim Abruf aus dem AZR der BA bereits zur Verfügung gestellt wird. Die BA empfiehlt eine Ergänzung der St-ID im § 18b AZR-Gesetz. Sofern die St-ID im AZR zu einer Person enthalten ist, darf sie beim automatisierten Abruf an die BA übergeben werden.

Aus dem Gesetzesentwurf ergeben sich diverse Anpassungen für die BA, die über Anpassungen an Registern hinausgehen. Weitere Anpassungen sind an verschiedenen Prozessen und IT-Verfahren notwendig.

Auf der Grundlage des Gesetzentwurfes lässt sich derzeit keine belastbare Kostenschätzung ableiten. Es sind zunächst offene Fragen zu klären und detaillierte Umsetzungsvorgaben durch das BMI und die Registerbehörde festzulegen (z.B. Definition technischer Schnittstellen, Festlegung fachlicher und technischer Qualitätsmaßnahmen). Anschließend sind weitere BA-interne Analysen notwendig, um den Anpassungsbedarf vollständig bestimmen zu können und um eine belastbare Kostenschätzung abzugeben.

Die Bundesagentur für Arbeit geht davon aus, dass die vom Statistischen Bundesamt (StaBu) geschätzten Kosten von 280.000 Euro pro Register für die Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes bei der BA nicht ausreichen.

In einer ersten indikativen Kostenschätzung wird von mindestens 10 Millionen Euro ausgegangen, die allein für die Datenannahme, also die Schaffung einer Schnittstelle zur Kommunikation zwischen BA (ohne Familienkasse) und Registerbehörde, benötigt werden.

Darüber hinaus (und nicht in der indikativen Kostenschätzung berücksichtigt) sind voraussichtlich zusätzliche Anpassungen notwendig, wie zum Beispiel:

- Anpassung von Stammdatenpflege- und Verteilungsprozessen in der BA, aufgrund der Datenersetzung von Stammdaten durch die beim Bundeszentralamt für Steuern gespeicherten Daten
- Anpassung bestehender und Etablierung neuer Qualitätsmaßnahmen gemäß Vorgabe der Registerbehörde
- Anpassung an IT-Fachverfahren und BA-internen sowie externen Schnittstellen zu Partnern (z.B. RV)

Für eine fristgerechte Umsetzung des Gesetzes muss das Umsetzungskonzept zeitnah und unter Einbezug aller beteiligten Behörden abgestimmt und zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus müssen die notwendigen Kapazitäten bei allen beteiligten Behörden vorhanden sein.

8 Erweiterte Stellungnahmen

Die Datenschutzbeauftragte der Bundesagentur für Arbeit weist darauf hin, dass fraglich ist, ob die Neuregelung einer (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung standhalten würde. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Volkszählungsurteil darauf hingewiesen, dass die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Daten geltenden Personenkennzeichens ein entscheidender Schritt wäre, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. (BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83)

Der Bundesfinanzhof (Urt. v. 18.01.2012 – IIR49/10) hat die Einführung der St-ID zwar als verfassungsgemäß eingestuft. Gleichwohl hat er darauf hingewiesen, dass der strikte Grundsatz der Zweckbindung bei jeder Verwendung der St-ID gewahrt werden müsse. Dem Gesetzgeber stehe es daher nicht frei, den Einsatz der St-ID beliebig zu erweitern.

Für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ergibt sich aus den nach dem Gesetzesentwurf beabsichtigten verbesserten Identifikationsmöglichkeiten und der verbesserten Datenqualität mittelbarer Nutzen für das IAB. Nach § 5 Abs. 1 des IdNRG-E sowie nach den beabsichtigten Änderungen der §§ 67d und 71 SGB X wird die Vergabe und Übermittlung der Identifikationsnummer einer datenschutzrechtlichen Zweckbestimmung unterworfen. Eine Nutzung der St-ID im Rahmen wissenschaftlicher Forschung (z. B. bei Verknüpfung von Datensätzen) ist demnach leider nicht möglich. Soweit es eine Möglichkeit gibt, die Nutzung für die Forschung verfügbar zu machen und (verfassungs-)rechtliche Bedenken ausgeschlossen werden können, bittet das IAB um Berücksichtigung.

Abschließend weist die BA darauf hin, dass die in dieser Stellungnahme verfassten Einschätzungen auf Basis des Gesetzesentwurfes erfolgt und noch offene Fragen zu klären sind.