

Stellungnahme zum Entwurf RegMoG

Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf des Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG) im Bearbeitungsstand 31.07.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachdem uns nun der Entwurf zum RegMoG vorliegt, möchten wir gerne die Gelegenheit wahrnehmen, zu dieser Entwurfsfassung Stellung zu nehmen.

Keine Aussagen treffen wir zu einer datenschutz- und verfassungsrechtlichen Würdigung des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Ebenfalls gehen wir nicht auf die Aussagen in der Norm ein, die die Erfüllungsaufwände beschreibt.

Vorausschickend möchten wir es grundsätzlich sehr begrüßen, dass mit dem Gesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG) die Basis für ein effizienteres Verwaltungshandeln geschaffen werden soll. Soweit die Bundesregierung ernsthaft ein künftiges Verwaltungshandeln im Sinne des Grundsatzes „once only“ umsetzen will, ist der im vorliegenden Gesetzesentwurf skizzierte Weg eine mögliche Verfahrensweise.

Die bereits an alle Personen in der Bundesrepublik Deutschland vergebene Steueridentifikationsnummer soll demnach als eindeutige Identifikationsnummer im Sinne dieses Gesetzes zu einer möglichst bundesweiten und verwaltungseinheitlichen Identifikation verwendet werden. Dieser Ansatz erscheint auf den ersten Blick folgerichtig und zweckmäßig. Auf den zweiten Blick muss man aber festhalten, dass das Steuermerkmal und die zugehörigen Basisdaten nur ein Zwischenschritt zu einer notwendigen digitalen Identität sein können.

Global betrachtet ist die Möglichkeit, die Einführung des Steuermerkmals immer über die Registermodernisierungsbehörden zu organisieren, möglich, jedoch sehr aufwändig. Im Prinzip agieren primär die Meldebehörden als die für den Nachweis der Identität zuständigen Behörde und das BZSt zusammen.

Die Daten zwischen diesen beiden Stellen müssen mit höchster Qualität synchronisiert sein – was auch der Fall ist.

Weniger Gesamtaufwand könnte somit entstehen, wenn zentrale Register mit dem Bestand des BZSt abgeglichen werden und dezentral organisierte Register mit den Melderegistern direkt interagieren. Dies umso mehr, weil bereits in einer Vielzahl von Kommunen die once-only-Plattform VOIS vorhanden ist.

Unabhängig davon, welcher Weg letztendlich beschritten wird, bedarf es noch einer großen Anzahl von Festlegungen und Regeln, die ein solch komplexes Verfahren überhaupt erst ermöglichen.

Die derzeitigen Festlegungen reichen nicht im Ansatz aus und beinhalten einige Ungereimtheiten.

Im Einzelnen möchten wir den Fokus auf die nachstehend aufgeführten Sachverhaltsdarstellungen, Fragen und Hinweise legen:

Artikel 1 § 2 Nummer 1 bis 3:

In Verbindung mit den Vorgaben aus §§ 7 – 9 des Gesetzes scheint es nicht nur sehr ambitioniert sondern eher vollkommen unrealistisch zu sein, dass alle Register bzw. registerführenden Stellen aus der Anlage zu § 1 des Gesetzes in der vorgegebenen Zeitspanne von 5 Jahren eine Anbindung der seitens des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat noch zu bestimmenden Kommunikationswege (vermutlich über OSCI-Transport ?) einführen **und** den Empfang und Versand entsprechender Datenübermittlung mittels eines noch zu bestimmenden Standards in den Fachanwendungen implementiert **und** eine Speichermöglichkeit des Identifikationsmerkmals nebst Basisdaten umgesetzt haben können. Ganz zu schweigen von einer damit einhergehenden möglichen aber durchaus gewollten „Registerbereinigung“. Ebenso ist das Problem der Fortschreibung der Daten nach der Einführung der Identifikationsnummer in die verschiedenen Register nicht umfassend geklärt!

Außerdem müsste nach Nummer 3 auch das Datencockpit in diesem Zeitraum bereits vollumfänglich auskunftsfähig sein.

Die Erfahrungen über die Aufnahme der Steueridentifikationsnummer sind die Melderegister haben deutlich aufgezeigt, dass es sich bei einer solchen Eintragung neuer Daten in ein bestehendes Register um einen sehr langwierigen Prozess handeln wird, bevor davon ausgegangen werden kann, dass die Dateninhalte als konsolidiert angesehen werden können. Bei diesem Prozess waren nur zwei Register (ID-Register des Bundeszentralamtes für Steuern und Melderegister der örtlichen Meldebehörden) beteiligt, hingegen sind entsprechend der Vorgaben des Gesetzesentwurfs von ca. 50 (!) bestehenden Registerführenden Stellen vorgesehen.

§ 4:

Der Begriff „Verwaltungskontakt“ nach Absatz 3 Nummer 2 und Absatz 4 ist näher zu definieren.

Außerdem müsste nach unserer Lesart der Gesetzlichen Bestimmungen auch (mindestens) Artikel 4 zu den Änderungen zu § 3 BMG zur Speicherung des Verwaltungskontaktes Aussagen enthalten. Dieses dürfte nach erster Übersicht auch auf die übrigen Artikel, die eine Erweiterung der Speicherbefugnis bestehender Register beinhalten, zutreffen.

Bezüglich der Validitätswerte nach Absatz 5 ist für uns nicht ersichtlich, warum die hier vorgenommene Unterteilung fixiert werden soll. Insbesondere halten wir die Unterteilung in die drei beabsichtigten Validitätsstufen für nicht erfolgversprechend und hilfreich. Vielmehr könnte hinter jedes in Rede stehende Datum (nach Absatz 2 Nummer 2 bis 4, 6 und 8 ein Marker bzw. Flag eingetragen werden, sofern dieses Datum validiert ist. Fehlt dieser Marker (dieses Flag in einer Datenübermittlung), dann ist dieses Datum aus Sicht der sendenden Stelle nicht validiert.

Bei einer wie im Entwurf vorgesehen Unterteilung ist bei Nummer 2 für die empfangende Stelle ja gar nicht ersichtlich, für welches Datum bzw. für welche Daten eine Validierung im Register der sendenden Stelle fehlt. Dieses würde aus unserer Sicht für die empfangende Stelle eine „Nullinformation“ darstellen.

§ 6 Absatz 5:

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass neben den Meldebehörden, dem Bundeszentralamt für Steuern und bedingt auch den Ausländerbehörden nunmehr Auskunftssperren auch anderen Datenempfängern übermittelt werden.

Allerdings bezweifeln wir, dass alle anderen Behörden (also registerführende Stellen nach der Anlage zu § 1) überhaupt sämtlich die Bedeutung und die Folgen einer Auskunftssperre gemäß § 51 Bundesmeldegesetz (BMG) kennen. Insofern kann eine Beachtung der Vorgaben des Absatzes 5 nur ernsthaft umgesetzt werden, wenn alle registerführenden Stellen auch um die Bedeutung und Folgen einer vorhandenen Auskunftssperre hingewiesen werden. Dieses ist ggfs. im Gesetz selbst oder in noch zu erlassenden Verwaltungsvorschriften vorzunehmen.

Eine bloße Übermittlung einer Auskunftssperre kann aus unserer Sicht sogar mehr „Schaden anrichten“ als hilfreich und zweckdienlich sein.

§ 7:

Wir gehen davon aus, dass es keine andere Entscheidung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat geben kann, als den Übertragungsweg von OSCI-Transport vorzugeben.

Hinsichtlich des Standards bzw. der Standards ist nach Möglichkeit auf bereits bestehende Strukturen von Standards nach XInneres zurück zu greifen. Allerdings sehen wir erheblichen Klärungsbedarf darin, dass die einzelnen Register ja demnach auch mit bestimmten Datenempfängern mittels eines festgelegten Standards die Daten zu übermitteln haben und auch entsprechende Nachrichten empfangen müssen. Eine Vielzahl der sendenden und empfangenden Stellen entsprechend der Anlage zu § 1 IDNrG nutzt derzeit ja gar keine standardisierte Kommunikation mit anderen öffentlichen Stellen. Hier sollte man zumindest auch die Überlegung anstellen, ob nicht grundsätzlich für eine Belieferung und Fortschreibung im laufenden Betrieb der registerführenden Stellen im Sinne dieses Gesetzes (Implementierung der SteuerID in die jeweiligen Register und Konsolidierung der in Rede stehenden Basisdaten) ein eigener, neuer Standard zu entwickeln wäre. Hierbei gilt es vor Allem zu beachten, dass die in den bereits bestehenden Registern verwendete Standards möglicherweise nicht ausreichen.

Die Register werden über verschiedene Fachverfahrenshersteller softwareseitig zur Verfügung gestellt. Durch diese Verfahrenshersteller werden auch die zu einer ordnungsgemäßen Registerführung erforderlichen Standards (beispielsweise bereits bestehende Standards wie XMeld, XPersonenstand, XAusländer) in den einzelnen Fachanwendungen implementiert.

Wird nun von der sendenden Stelle der ggfs. bereits bestehende Standard genutzt (hier sind natürlich ggfs. Erweiterungen der Standards um die zusätzlich zu übermittelnden Informationen nach § 4 erforderlich), so müssten von den empfangenden Stellen auch all diese Standards empfangen und verarbeitet werden können.

Würde man einen eigens für die Aufgabe einer Registermodernisierung neu zu schaffenden Standard erstellen, so müssten alle Register in der Lage sein, diesen Standard sowohl empfangen (und zu verarbeiten) als auch senden zu können.

In beiden Fällen rechnen wir mit erheblichem zeitlichen Aufwand zur Bereitstellung und Implementierung dieser Vorgehensweise.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass aus Sicht einer Meldebehörde (!) eine Initialbelieferung an des BZSt erfolgen müsste (Mitteilung der Angaben zur Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Absatz 2

Nummer 8, der Information „Datum des letzten Verwaltungskontaktes nach § 4 Absatz 3 Nummer 2 sowie der Validitätswerte nach § 4 Absatz 3 Nummer 3 bzw. kann eine gesonderte Speicherung nach unserem Vorschlag zu § 4 in den Melderegistern entfallen).

Hierfür könnte sicherlich eine Erweiterung der bestehenden Kommunikationsnachrichten XMeld (MBH an BZST) in Betracht gezogen oder aber ein mittels hierfür neu zu schaffender Standard genutzt werden.

Wie schwer es faktisch für einen Datenempfänger bzw. eine datenübermittelnde Stelle ist, eine neue spezifikationskonforme Nachricht erstellen oder auch verarbeiten zu können, ist in jüngster Vergangenheit deutlich geworden. Das AZR hat vermeintlich einfache Nachrichten im Standard XMeld erstellen und den Meldebehörden übersenden müssen. Schon hier gab es erheblichen Nachbesserungsbedarf trotz sorgfältiger Planung und ausführlichen Testszenarien.

Die Vorgaben zu Absatz 3 scheinen aus unserer Sicht weder erforderlich noch zweckdienlich. Innerhalb einer Verwaltungseinheit (hier: Gemeinde oder Gemeindeverband) ist zwar ggfs. eine Datenübermittlung im Sinne dieses Gesetzes durchaus angesagt, jedoch kann der Weg über einen durch das Bundesinnenministerium festzulegenden Standard oder Transportweg nicht ernsthaft verpflichtend weiterverfolgt werden, weil diese Datenübermittlungen zum Teil bereits existieren und eine Neugestaltung wesentliche Aufwände generiert.

§ 10:

Die Aussagen zu Absatz 3 und Absatz 6 sind inhaltlich widersprüchlich.

Allerdings sind Vorgaben zu einer Registerbereinigung durchaus zweckdienlich. Gleichwohl muss die Verantwortlichkeit zur Führung der Daten in eigener Verantwortung hierbei beachtet werden.

Die Angaben zu beiden Absätzen sind mithin anders zu formulieren und festzulegen.

Artikel 2 § 9:

Sofern eine Anzeige von Protokolldaten in einem Datencockpit nach Absatz 2 erfolgen soll, jedoch eine Speicherung im Datencockpit nicht erlaubt ist, so bleibt im Ergebnis nur die Möglichkeit, dass die Protokolldaten in Echtzeit im Falle eines Abrufs nach Absatz 1 abgerufen werden können.

Außerdem wären für dieses Procedere eindeutige Vorgaben zu schaffen, wie sichergestellt werden soll, dass auch alle registerführenden Stellen verbindlich in einem bestimmten Zeitrahmen antworten können bzw. müssen.

Würde ein Abruf der Protokolldaten in Echtzeit oder auch asynchron nicht beabsichtigt sein, so könnte das Datencockpit eine Auskunft ohne Datenspeicherung bzw. Registerführung hingegen gar nicht vornehmen können.

Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Artikel 4 (Änderungen zum BMG)

Die Speicherung der Identifikationsnummer nach § 139 b der Abgabeordnung soll nunmehr als Grunddatum nach § 3 Absatz 1 BMG gespeichert werden und nicht mehr als Annexdatum nach § 3 Absatz 2 BMG.

Änderungen der §§ 13 – 16 BMG sind nicht geplant.

Daraus resultiert, dass dieses Identifikationsmerkmal künftig auch in den Fällen des § 16 BMG den nach Landesrecht zu bestimmenden Archiven 55 Jahre nach Wegzug oder Tod eines Betroffenen zur weiteren Speicherung zu übergeben ist. Bei den Meldebehörden müssen die Daten zur Identifikationsnummer zwar für die Dauer von 55 Jahren gespeichert bleiben, dürfen jedoch grundsätzlich (Ausnahmen siehe § 13 Absatz 2 BMG) nach Ablauf von 5 Jahren in den darauffolgenden 50 Jahren nicht mehr verarbeitet werden.

Hier stellt sich die Frage, ob dieses so gewollt sein kann.

Fraglich ist auch, ob nicht auch eine Speicherbefugnis für die in § 4 Absatz 3 bis 5 IDNrG aufgeführten Daten zu „Datum des letzten Verwaltungsakts“ und „Validitätswerte der Daten“ erforderlich ist. Dieses müsste sich dann nach unserer Auffassung auch auf die Änderung der übrigen Normen auswirken.

Ohne Bezug auf eine bestimmte Stelle im Gesetzentwurf:

Ein erhebliches praktisches Problem wird die Überprüfung auf Dubletten und auf die übrigen Basisdaten in den jeweiligen Fachregistern darstellen. Derartige Probleme gab es sowohl bereits bei der Einführung der Steueridentifikationsnummer in die Melderegister ab dem Jahr 2008 als auch bei der Erfassung der AZR-Nummern in den Melderegistern, beginnend im Jahr 2019. Hier war eine erhebliche manuelle Einzelfallprüfung erforderlich, um die jeweiligen „eindeutigen Kennzeichen“ auch der „richtigen Person“ zuordnen zu können. Eine durchweg automatisierte Einarbeitung bzw. Erfassung der Daten war in einer nennenswerten Anzahl der Datenübermittlungen gar nicht möglich. Da im vorliegenden Gesetzentwurf Datenübermittlungen mit über 50 registerführenden Stellen und einer daraus resultierenden bisher nicht genannten Anzahl von Einzelregistern erforderlich werden, liegen die damit einhergehenden und erforderlichen manuellen Arbeiten auf der Hand. Insbesondere ist hier ein großzügig zu bemessender zeitlicher Rahmen für die Umsetzung einzuplanen.

Gemäß Artikel 1 § 4 Absatz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfes sind die vorgesehenen Basisdaten aufgeführt, mit denen eine betroffene Person eindeutig identifiziert werden kann. Jedoch fehlt es im gesamten Dokument an Informationen darüber, welche dieser Daten neben der Steueridentifikationsnummer in den jeweiligen Fachregistern heute bereits gespeichert sind bzw. dort rechtlich überhaupt gespeichert werden dürfen. In etlichen Registern dürfte auch nicht die „Person“ sondern ein anderes Bezugsobjekt im Fokus stehen. So ist beispielsweise das Personalausweisregister in erster Linie ein Register über ein eindeutig bestimmtes Dokument. Die Personendaten sind in der Folge dann diesem Dokument zugeordnet. Diese Zuordnung erfolgt aufgrund der zum Zeitpunkt der Antragstellung vorliegenden personenbezogenen Daten. Ändern sich diese Daten (beispielsweise aufgrund eines Umzuges oder einer Namensänderung), so müssen zu dem im Register vorhandenen Dokument jedoch zwingend die ursprünglichen Daten erhalten bleiben. Hier wäre eine Aktualisierung der Daten sogar schlicht falsch!

Demnach ist vorab zwingend zu klären und festzulegen, welche Daten (siehe Basisdaten) aufgrund bestehender Speicherbefugnisse in welchen Registern zu welchem Zeitpunkt gespeichert werden müssen und dürfen.

Wir gehen davon aus, dass dann auch nur diese Daten im Anschluss von der sendenden Stelle (Autor) an die empfangende Stelle (Leser) im Wege der Datenübermittlung übermittelt werden dürfen.

Auch fehlt es im vorliegenden Gesetzentwurf an ausreichenden und abschließenden Vorgaben darüber, welche Behörde in welchen Fällen, welche registerführende Stelle bzw. welches Register benachrichtigt.

Schon dieser Umstand alleingesehen wird einen erheblichen Aufwand bedingen, damit auch und vor Allem die datenschutzrechtlichen Aspekte (Vorgaben aus der DSGVO) berücksichtigt werden können. Ein Verstoß gegen die Offenlegung personenbezogener Daten gegenüber Datenempfängern, die diese Daten gar nicht speichern dürfen muss vermieden werden.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass zuerst eine initiale Befüllung der Register auf automatisiertem Weg erfolgen soll, um die dort vorhandenen Daten zu konsolidieren. Selbst wenn diese initiale Befüllung in den in Rede stehenden Fachregistern erfolgen würde, ist leider in der Folge überhaupt nicht ersichtlich, wie eine mögliche und erforderlich Fortschreibung der betreffenden Daten erfolgen soll. Dieses ist jedoch zwingend erforderlich, um die mit einer initialen Befüllung erfolgte Konsolidierung der Daten nicht schon von vorn herein ad absurdum zu führen.

Insgesamt ist der gesamte Prozess für eine richtige und vollständige Registerführung und eine eindeutige Zuordnung einer Person mittels einer einheitlichen Identifikationsnummer aus unserer Sicht nur marginal und bei weitem nicht ausreichend beschrieben und vorgegeben.

Zumindest ist das Ziel der Einführung der einheitlichen Identifikationsnummer bislang mit den bestehenden Vorgaben nicht zu erreichen.

Fazit:

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt nach unserer Auffassung einen ersten Schritt dar, die rechtliche Norm dafür zu schaffen, mittels eines einheitlichen Identifikationsmerkmals umfangreiche Verwaltungsdienstleistungen für antragstellende Bürger im Sinne eines „once only“ Prinzips abwickeln zu können.

Nicht erfolgt ist jedoch eine Vorgabe, die auch eine erfolversprechende Umsetzung gewährleistet. Hier sehen wir noch einen erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Es sind größere Aufwendungen erforderlich, die vorgegebenen Normen auch handhabbar zu gestalten. Wir gehen davon aus, dass das Bundesverwaltungsamt im Sinne des § 3 des IDNrG umfangreiche und detaillierte Vorgaben erstellen muss und wird. Hierbei ist aufgrund der langjährigen Erfahrung zwingend der Fachverstand aus den bereits bestehenden Gremien des Fachstandards XInneres unter Beteiligung der Vertreter der Länder, ausgewählter Städte und Gemeinden, der beteiligten Fachverfahrenshersteller und Vertretern der sendenden und empfangenden Stellen erforderlich. Nur so sehen wir eine erfolgreiche Planung und Umsetzung überhaupt als möglich an.

Die zeitliche Vorgabe einer erfolgreichen Umsetzung innerhalb von 5 Jahren hingegen halten wir für weit mehr als sehr ambitioniert. Die Erfahrungen der letzten Jahre bei der Umsetzung weitaus kleinerer Projekte in der öffentlichen Verwaltung haben leider gezeigt, dass derart eng bemessene Terminsetzungen nicht – zumindest aber nicht erfolgreich – umgesetzt werden konnten.

Insgesamt scheinen die mit dem RegMoG beabsichtigten Änderungen eine weitreichende Verwaltungsmodernisierung darzustellen. Jedoch schätzen wir die derzeit vorliegenden Informationen so ein, als würde hier ein zweiter und dritter Schritt vor dem ersten Schritt beabsichtigt sein.

Besonders kritisch wird von uns gesehen, dass die tatsächlich erforderlichen Datenübermittlungen, die Zeitpunkte dieser Übermittlungen, die zu nutzenden Standards, die Transportwege und mögliche Reihenfolgen von erforderlichen Datenübermittlungen noch nicht oder nur rudimentär beschrieben bzw. vorgegeben werden.

Erst wenn diese Informationen verlässlich vorliegen, kann eine Aussage zu einer Erfolgsaussicht dieses „Projektes“ getroffen werden.

Leider können von hier derzeit weitere Auswirkungen der übrigen Artikel des RegMoG nicht näher betrachtet werden. Mithin sind auch dort mögliche, nicht gewollte Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen der übrigen gesetzlichen Grundlagen von hier nicht betrachtet worden.