

Stellungnahme

Entwurf eines Registermodernisierungsgesetzes (RegMoG)

Berlin, 2. September 2020
Abteilung Organisation & Recht

A. Grundsätzliche Anmerkungen

Das Handwerk begrüßt die Bestrebungen zur Digitalisierung der Verwaltung und zur Erbringung effizienter Verwaltungsdienstleistungen für Bürger und Unternehmer. Im Rahmen der OZG-Umsetzung sind die Behörden von Bund und Ländern verpflichtet, ihre Verwaltungsverfahren bis Ende 2022 digital über den Portalverbund von Bund und Ländern zu erbringen. Die Bundesregierung hatte in ihrem Koalitionsvertrag bereits zu Recht betont, dass ein stabiler, registerübergreifender, eindeutiger Identifikator eine notwendige Komponente auf dem Weg in die digitale Verwaltung ist ([Koalitionsvertrag](#), Zeilen 1999 ff.).

Wie der IT-Planungsrat in seinem [Eckpunkt Papier](#) für die Registermodernisierung vom April 2020 verdeutlicht, kommt in diesem Kontext dem Grundsatz der einmaligen Datenerfassung (sog. Once-Only-Principle) eine zentrale Bedeutung zu. Der Grundsatz bildet nicht allein einen Eckpfeiler der Digitalisierungsstrategie im nationalen Kontext, sondern auch auf Ebene der Europäischen Union. Nach diesem Grundsatz sollen Basisdaten nur einmal erhoben werden, um sie für eine Vielzahl an Verwaltungsverfahren zu nutzen und somit redundante Verfahrensschritte bei der elektronischen Verfahrensabwicklung zu vermeiden.

Aufgrund der föderalen Strukturen Deutschlands mit einer dezentralen und bürger- sowie unternehmensnahen Verwaltung hat sich eine komplexe Registerlandschaft mit über 220 Registern herausgebildet. Diese Strukturen stellen im Kontext der Digitalisierung eine besondere Herausforderung dar. Zu Recht hat daher der Normenkontrollrat bereits 2017 die dringend erforderliche Registermodernisierung angemahnt und dabei den standardisierten digitalen Zugriff sowie die eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten als besondere Modernisierungsbedarfe herausgestellt.

Zukünftig muss ein verstärkter direkter Datenaustausch zwischen Behörden und sonstigen Stellen erfolgen, um Bürger und Unternehmen von redundanten Angaben und der Beibringung von Unterlagen weitestgehend zu entlasten. Ein niedrigschwelliger Zugang zu Verwaltungsleistungen stärkt die Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen im Hinblick auf die staatlichen Leistungserbringung und stellt gleichzeitig ein wichtiges Stück Standortpolitik im immer internationaler werdenden Wettbewerb der Standorte dar. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen sind neben Bürger- und Unternehmenskonten registerübergreifende einheitliche Identifikationsmerkmale erforderlich, die sowohl Bürgern als auch Unternehmen zur Verfügung stehen.

Der Ansatz des Registermodernisierungsgesetzes, für natürliche Personen die vorhandenen Strukturen der Steuer-ID nach § 139b der Abgabenordnung (AO) als registerübergreifendes einheitliches Identifikationsmerkmal zu nutzen und Basisdaten von einer dafür verantwortlichen Stelle auf Inkonsistenzen zu prüfen, verlässlich zu pflegen und zu aktualisieren sowie für einzelne Verwaltungsverfahren bereitzustellen, ist daher nachdrücklich zu begrüßen. Ein solches registerübergreifendes Identitätsmanagement bildet die Grundlage, um

- den Grundsatz der einmaligen Datenerfassung zu verwirklichen und Zuordnungsfehler zu vermeiden,
- den Datenaustausch zwischen Behörden deutlich zu verbessern,
- die Datenqualität zu optimieren und eine redundante Datenhaltung zu vermeiden,
- niedrigschwellige Verwaltungsverfahren anzubieten, die für Nutzer medienbruchfrei durchzuführen sind und die Beibringungspflicht von Unterlagen deutlich zu reduzieren.

B. Anmerkungen zu einzelnen Elementen des Gesetzentwurfs

Die nachfolgenden Anmerkungen beschränken sich auf die Art. 1, 16 und 18 des Gesetzentwurfs, die auf die Einführung eines Identifikationsnummerngesetzes sowie damit zusammenhängende Änderungen des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung abzielen.

1. Fehlen einer Identifikationsnummer für Unternehmen

In Artikel 1 des Gesetzentwurfs ist die Einführung eines neuen Stammgesetzes, des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG), vorgesehen. § 1 IDNrG-Entwurf nennt als Ziel des Gesetzes, die Steuer-ID nach § 139b AO als zusätzliches Ordnungsmerkmal in Registern von Bund und Ländern einzuführen, um eine eindeutige Datenzuordnung zu gewährleisten, die Datenqualität der zu natürlichen Personen gespeicherten Daten zu verbessern und Beibringungspflichten im Kontext von Verwaltungsverfahren zu verringern. Nicht erfasst werden vom Identifikationsnummerngesetz indes Personenhandelsgesellschaften und juristische Personen sowie die Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

Die zeitgleiche Einführung einer Identifikationsnummer für Unternehmen mit derjenigen für natürliche Personen ist dringend geboten. Denn Unternehmen haben deutlich mehr Verwaltungskontakte als natürliche Personen. Entsprechend sind hier höhere Entlastungspotentiale zu erwarten. Die Einführung einer Unternehmens-ID wurde bereits im Rahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes III angekündigt. Zudem haben der Bundesrat und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Einführung eines solchen Identifikators als sinnvoll und notwendig erachtet. Daher sollte die Unternehmens-ID nun im Rahmen des geplanten

Registermodernisierungsgesetzes eingeführt werden.

Da die Steuer-ID nach § 139b AO allein für natürliche Personen zur Verfügung steht und sie im Bereich der Wirtschaft folglich nur von Einzelunternehmern genutzt werden kann, hatte der Normenkontrollrat für Unternehmen bereits auf die mögliche Verwendung der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verwiesen. Die Umsatzsteuer-ID wird allen wirtschaftlich Tätigen zugeordnet, so dass alle Personenhandels- und Kapitalgesellschaften sowie gewerblich tätige Gesellschaften bürgerlichen Rechts erfasst werden. Bei Einzelunternehmen lägen grundsätzlich sowohl die Steuer-ID als auch die Umsatzsteuer-ID vor. Allerdings könnte in entsprechenden Fällen geregelt werden, dass die Steuer-ID nach § 139b AO vorrangig zu verwenden ist.

2. Metadatenbank über die deutsche Registerlandschaft

Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 IDNrG-Entwurf soll das Bundesverwaltungsamt als Registermodernisierungsbehörde eine Übersicht über bestehende Register erstellen. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung, diese „Registerlandkarte“ solle einen erleichterten Überblick über bestehende Register und deren Entwicklung erlauben. Damit könne sie eine wichtige Entscheidungsgrundlage für spätere (unter-)gesetzliche Vorhaben im Bereich der Registermodernisierung sein, wohingegen für die Datenqualität der jeweiligen Fachregister die zuständigen registerführenden Stellen verantwortlich seien (vgl. RefE, S. 58).

Dieser Ansatz der Schaffung einer „Registerlandkarte“ erscheint unzureichend. Vielmehr sollte das Registermodernisierungsgesetz die Einführung und Pflege einer Metadatenbank über die deutsche Registerlandschaft vorsehen. Mithilfe dieser Metadatenbank könnte eine Übersicht darüber

geschaffen werden, in welchen Registern und welchen Datenbeständen welche Art von Daten in welcher Form und Güte vorliegen. Nur eine solche Metadatenbank macht erkennbar, welche Register

- über das geplante Basisregister für Personen und Unternehmen verknüpft sowie ggf. auch zusammengeführt,
- um redundante Daten bereinigt und
- mit dem ebenfalls geplanten Datenschutz-Cockpit verbunden werden könnten.

Die im Gesetzentwurf durch die Registermodernisierungsbehörde vorgesehene Erstellung einer Übersicht über die bestehenden Register ist dafür ungeeignet. An dieser Stelle ist ein ambitionierterer Ansatz dringend notwendig und erscheint angesichts des langen Zeithorizonts bis zur Fertigstellung des Registermodernisierungsprojekts auch leistbar.

3. Ergänzung der Anlage D zur Handwerksordnung

In der Anlage zum Identifikationsnummerngesetz werden unter anderem folgende von den Handwerkskammern geführte Register aufgeführt, für die gemäß § 1 IDNrG-Entwurf die Steuer-ID nach § 139b AO eingeführt werden soll:

- Lehrlingsrolle gemäß § 28 der Handwerksordnung
- Handwerksrolle gemäß § 6 der Handwerksordnung
- Verzeichnis der Inhaber von Betrieben eines zulassungsfreien oder eines handwerksähnlichen Gewerbes gemäß § 19 der Handwerksordnung

Da nach § 2 Nr. 1 IDNrG-Entwurf spätestens innerhalb von fünf Jahren nach Gesetzesverkündung die Steuer-ID nach § 139b

AO als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfassten Register eingeführt werden soll, wäre insoweit eine Anpassung des Fachrechts erforderlich. Konkret müsste eine Anpassung der Anlage D zur HwO erfolgen, da zukünftig die Steuer-ID nach § 139b AO in den Registern der Handwerkskammern zu speichern ist. Anlage D zur HwO regelt abschließend die Art der personenbezogenen Daten in der Handwerksrolle, im Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes und in der Lehrlingsrolle.

Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf die bevorstehende Änderung der Anlage D zur Handwerksordnung durch das geplante Fünfte Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung. Es sieht eine umfassendere Überarbeitung der Anlage D zur HwO vor, die allerdings nicht im Wege eines kompletten Neuerlasses erfolgen soll. Daher erscheint es regelungstechnisch vorzugswürdig, die im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes erforderlichen Anpassungen der Anlage D zur HwO in Artikel 18 des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen.

Die in Artikel 18 des Gesetzentwurfs bereits vorgesehene Ergänzung von § 113 Abs. 2 S. 8 HwO ist ausdrücklich zu begrüßen.

4. Nutzung der Steuer-ID für Statistikzwecke

Die Nutzung der Steuer-ID nach § 139b AO als veränderungsfestes Identifikationsmerkmal ist ein zentraler Baustein für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement, das auch umfassend für die Erfüllung von Statistikpflichten genutzt werden kann, um die Datengüte zu verbessern. Konkret sollte die Steuer-ID nach § 139b AO bei der Erfüllung von Statistikpflichten in der Berufsbildung Verwendung finden. So wäre es hilfreich, wenn im Rahmen der

Durchführung der Berufsbildungsstatistik nach § 88 BBiG die Steuer-ID nach § 139b AO als Hilfsmerkmal – wie derzeit die BA-Betriebsnummer – auch an die Statistischen Ämter übermittelt werden könnte. So ließe sich ein effizientes Bildungs(verlaufs)register aufbauen, dessen Fehlen im Berufsbildungsbereich der Bundesrat u.a. bei der letzten BBiG-Novelle moniert hatte. Denn aus Politik und Wissenschaft wird seit geraumer Zeit bemängelt, dass die Daten- und Kenntnislage zum Bildungsstand und den Bildungsverläufen der Bevölkerung in Deutschland unzureichend sei.

Hier könnte ein Bildungs(verlaufs)register, das sich aus prozessproduzierten Sekundärdaten speist, einen wichtigen Beitrag zum Erkenntnisgewinn leisten. Hierdurch würde auch unter EU-Registerzensusgesichtspunkten den sich erhöhenden Anforderungen an einen Zensus Rechnung getragen, da Ergebnisse häufiger, aktueller und geokodiert eingefordert werden. Diese erhöhten Anforderungen können durch das Modell des Zensus 2021 und die darauf aufbauende Bevölkerungsfortschreibung perspektivisch nicht mehr erfüllt werden, wie das Statistische Bundesamt unlängst selbst festgestellt hat. Daher sollten alle für das Bildungsregister notwendigen (zuliefernden) Institutionen auf Grundlage gesetzlicher Klarstellungen im Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) die Identifikationsnummer erfassen dürfen.

Im Hinblick auf die Anforderungen des zukünftigen registergestützten Zensus sollten neben dem vorgenannten Bildungs(verlaufs)register auch Register für Gebäude und Wohnungen Berücksichtigung finden. Die Schaffung dieser Register sollte im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes angestoßen werden, damit die durch den Registerzensus erhofften Einsparpotenziale in Milliardenhöhe tatsächlich realisiert werden können.