

Auf einen Blick

Registermodernisierungsgesetz

Ausgangslage

Im August 2020 legte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz, RegMoG) vor.

Bitkom-Bewertung

Es ist kompliziert: Das Ziel der „Modernisierung“ unterstützen wir, regen aber an, das Gesetz technologieneutral auszugestalten, Wirtschaft und Verwaltung bei der Registermodernisierung zusammen zu denken und die europäische Dimension nicht aus dem Blick zu verlieren. Unser Ziel ist eine moderne Registerlandschaft, die die Digitalisierung der Verwaltung beschleunigt, bürger- und praxisnah gestaltet wird und die europäische Harmonisierung umfasst.

Das Wichtigste

Im Bitkom sind neue Anbieter genauso wie Mitglieder mit großer Nähe zu den klassischen Diensten vertreten. Unser Papier zeichnet daher mögliche Kompromisslinien vor:

- **Europäische Harmonisierung und Interoperabilität**

Die Umsetzung der Registermodernisierung sieht sich hohen Erwartungen an die Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit der Datenverarbeitung ausgesetzt. Dabei sollte die Interoperabilität mit Registern auf EU-Ebene sowie in anderen Mitgliedsstaaten von Beginn an berücksichtigt werden, um den Anschluss an eine zunehmende Integration der EU-Registerlandschaft nicht zu verlieren.

- **Modernisierung durch Technikneutralität und –offenheit**

Das Ziel der „Modernisierung“ unterstützt Bitkom und regt deshalb an, das Gesetz „technologieneutral“ zu fassen.

- **Anwendung und Ausweitung für juristische Personen**

Das Gesetz betrifft im derzeitigen Entwurf die Gestaltung eines registerübergreifenden Ordnungskriteriums ausschließlich für natürliche Personen. Auch für juristische Personen sollte eine entsprechende Regelung geschaffen werden bzw. die Planung hierzu auch bereits im vorgeschlagenen RegMoG Berücksichtigung finden.

Bitkom-Zahl

74 Prozent

Drei Viertel (74 Prozent) finden, dass Ämter prinzipiell zu lange brauchen, um ihre Anliegen zu bearbeiten (lt. einer Studie von [Bitkom Research](#)).

Stellungnahme

Registermodernisierungsgesetz

04. September 2020

Seite 2

Einleitung

Im August 2020 legte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz, RegMoG) vor.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist ein neues Stammgesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz - IDNrG), welches vorsieht, die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung (Steuer-Identifikationsnummer) als registerübergreifendes Ordnungsmerkmal in alle für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes relevanten Register von Bund und Ländern einzuführen. Es schließen sich Folgeänderungen zum Onlinezugangsgesetz (Datencockpit), der Abgabenordnung und weiterer Fachgesetze an. Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Im Folgenden gehen wir auf die vorgeschlagenen Änderungen im Detail ein und stehen selbstverständlich für weitere Gespräche zum Entwurf gern zur Verfügung.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Rebeka Weiß, LL.M.
Leiterin Vertrauen & Sicherheit
T +49 30 27576-161
r.weiss@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

1 Europäische Harmonisierung und Interoperabilität

Die Umsetzung der Registermodernisierung sieht sich hohen Erwartungen an die Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit der Datenverarbeitung ausgesetzt. Dabei sollte die Interoperabilität mit Registern auf EU-Ebene sowie in anderen Mitgliedsstaaten von Beginn an berücksichtigt werden, um den Anschluss an eine zunehmende Integration der EU-Registerlandschaft nicht zu verlieren. Daher sollte der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der technischen Anforderungen an die Verfahren der Datenübermittlung, Authentifizierung und Protokollierung auf die Vertrauensdienste der eIDAS-Verordnung zurückgreifen und deren Verwendung verpflichtend gestalten. Vor diesem Hintergrund stellt die PSD2-Verordnung ein gutes Beispiel dar, wie automatische und hochvolumige Zugriffe zwischen Serverkomponenten mit eIDAS-Vertrauensdiensten (wie qualifizierten Website-Zertifikaten oder qualifizierten Siegel-Zertifikaten) abgesichert werden können.

2 Detailanalyse und Vorabprüfung verfassungsrechtlicher Aspekte

Verfassungsrechtlich bleibt der Gesetzentwurf wie die bisherigen Diskussionen in der Öffentlichkeit bereits gezeigt haben eine Herausforderung. Aus unserer Sicht ist vor dem Hintergrund ausgelöster Umsetzungsaufwände die Detailprüfung und umfangreiche Diskussion zu den verfassungsrechtlichen Fragestellungen dringend notwendig um Situationen zu vermeiden, wo nach Einführung des Gesetzes in absehbarer Zeit die getätigten Investitionen, aufgebaute Geschäftsmodelle wieder „zurückgebaut“ werden müssen. Die umsetzenden Stellen, sei es in der Wirtschaft und auch seitens der öffentlichen Hand müssen sich vor allem vor dem Hintergrund der bereits laufenden Debatte darauf verlassen können, dass ihre Aufwände nicht vergebens sein werden.

3 Modernisierung durch Technikneutralität und –offenheit

Das Ziel der „Modernisierung“ unterstützt Bitkom und regt deshalb an, das Gesetz noch stärker „technologieneutral“ in dem Sinne zu verändern, dass keine Vorfestlegung auf den Einsatz von Vermittlungsstellen getroffen wird und die Nutzung moderner Standards ermöglicht wird. Parallel dazu sollte geprüft werden, wie die Ziele des Gesetzes unter Nutzung moderner Standards erreicht werden können. Eine Vorfestlegung auf „hoheitliche Vermittlungsstellen“, die „abstrakt die Übermittlungsberechtigung kontrollieren und protokollieren“, erscheint uns hier den Lösungsraum für moderne Umsetzungstechnologien unnötig einzuschränken.

Wir halten es für die erfolgreiche Modernisierung der Registerlandschaft und für eine erfolgreiche Einführung der Identifikationsnummer für erforderlich, dass die im

Stellungnahme Registermodernisierungsgesetz

Seite 4|7

Gesetzentwurf referenzierten Technologien und Standards auch den Einsatz moderner Standards ermöglichen, die dem „Stand der Technik“ entsprechen. In der Wirtschaft wird für die vernetzende Digitalisierung schon seit geraumer Zeit auf Plattform-Architekturen und einen Technologie-Stack auf Basis von HTTPS, JSON, JSON Signature and Encryption und OAuth gesetzt. Der vorliegende Entwurf nimmt der öffentlichen Verwaltung die Chance auf eine Partizipation an aktuellen Technologien (produktivere Entwicklung, Kostenreduktion, kontinuierliche Sicherheitsupdates) und schränkt damit auch die Angebote für die Umsetzung des Vorhabens ein.

Ein Blick in die Wirtschaft und den dort bereits gemachten Erfahrungen mit System-Architekturen, die eine zu starre Kopplung technisch definierter Systemelemente fixieren, zeigt, dass diese Ansätze nach kurzer Zeit zu einer nicht mehr beherrschbaren Gesamtlandschaft führen und einer konsequenten Modernisierung im Wege stehen. Daher wird heute in der Wirtschaft auf breiter Basis der Ansatz der Entwicklung von lose gekoppelten Systemen auf Basis des "Micro Service Architecture" Prinzips verfolgt. Dieses sollte bei der Umsetzung der Modernisierung des eGovernment berücksichtigt werden.

4 Anwendung und Ausweitung für juristische Personen

Das Gesetz betrifft im derzeitigen Entwurf die Gestaltung eines registerübergreifenden Ordnungskriteriums ausschließlich für natürliche Personen. Auch für juristische Personen sollte eine entsprechende Regelung geschaffen werden bzw. die Planung hierzu auch bereits im vorgeschlagenen RegMoG Berücksichtigung finden. Wo eine entsprechende Regelung für juristische Personen zu regeln wäre und wie dies umgesetzt werden kann, ist vom Entwurf noch völlig offen gelassen.

5 Detaillierung zu Basisdaten

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob und wie ggf. der Zugriff auf die Basisdaten, die hinter der Steuer-IdNr. liegen, geregelt werden soll und ob auch „Herausgabe“ der ID bzw. Schnittstellenstandards ermöglicht wird, die eine Interoperabilität mit z. B. der Wirtschaft ermöglichen. Bitkom hält eine strikte Trennung von Verwaltungs- und Wirtschaftswelt an dieser Stelle für nicht sachgerecht, sodass wir anregen, die Interoperabilität zu ermöglichen und so für den Bürger mehr Leistungen über die ID verfügbar zu machen.

Die Synchronisierungshäufigkeit der Basisdaten ist bisher ebenfalls nicht ausreichend spezifiziert. Unklar ist noch, wie oft bzw. aufgrund welcher Anlässe eine Synchronisierung der Basisdaten der Fachregister erfolgt – und inwieweit inaktuelle Einträge hiermit vermieden werden können.

Stellungnahme Registermodernisierungsgesetz

Seite 5|7

6 Klärungsbedürftige Detailregelungen im RefE

Einige Aspekte lässt der RefE aus unserer Sicht noch unbeantwortet.

6.1 Zuteilung der Identifikationsnummer an ausländische Dienstleister

Bislang ist im RefE nicht hinreichend bestimmt, wie z. B. die Zuteilung von Identifikationsnummern an ausländische Dienstleister erfolgen (z. B. ausländische Steuerberater ohne eigene SteuerID, § 3a STBG) soll, da die zum Abgleich erforderlichen Basisdaten zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht erfasst sind.

6.2 Aufgenommene Register und Begrifflichkeiten

Es stellt sich weiterhin die Frage, warum das Gesetz z. B. das Handelsregister, das Genossenschaftsregister etc. vom Anwendungsbereich ausnimmt (mit dem Argument, dass sie derzeit nicht nach natürlichen Personen durchsuchbar seien), nicht aber das Berufsregister der Steuerberater, obwohl in beiden Fällen wirtschaftlich tätige Rechtssubjekte erfasst werden.

Inkonsistente Verwendung der Begriffe Verzeichnis und Register § 86b StBerG „Gesamtverzeichnis aller Mitglieder der Steuerberaterkammern“, § 31 BRAO „Gesamtverzeichnis der Bundesrechtsanwaltskammer“ führen zu Rechtsunsicherheiten. In der Anlage zu § 1 des Gesetzentwurfs heißt es „Anwaltsverzeichnis“ und „Berufsregister der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer“. Da der Inhalt der Register auch ganz oder teilweise öffentlich zugänglich ist, müsste auch geklärt werden, inwiefern die IdNr. im öffentlichen Teil der Register auszugeben ist.

Das Verhältnis der personenbezogenen Steuer-IDNr. und Wirtschafts-ID ist derzeit nicht geklärt, da auf eine Person zwei IDs fallen könnten, (z. B. ein angestellter Steuerberater hat nur eine Steuer-IDNr., aber ein selbständiger Steuerberater hätte ggf. zwei).

6.3 Datenschutzrechtliche Fragestellungen

An einigen Stellen wirft der Entwurf Fragen hinsichtlich der Vorgaben der DS-GVO auf. So ist fraglich, ob die in § 8 Absatz 1 vorgesehene Regelung zur Verantwortlichkeit den Vorgaben der DS-GVO gerecht wird und die Verteilung überhaupt sachgerecht wäre. Hinsichtlich der Bestimmung in § 8 Absatz 4 bleibt offen, ob hierdurch nicht eine Doppelzuständigkeit der Aufsicht geschaffen wird.

Stellungnahme Registermodernisierungsgesetz

Seite 6|7

Des Weiteren sind aus unserer Sicht die getroffenen Kostenschätzungen zum Aufwand der Datenschutzprüfungen seitens der Datenschutzaufsichtsbehörden deutlich zu niedrig angesetzt angesichts des Umfangs der einzuführenden und dauerhaft zu prüfenden Verfahren und Datenübermittlungen.

6.4 Datenübermittlung zwischen Bürger und Behörde

Im § 9 ist die Regelung zur Datenübermittlung zwischen Bürger und Behörde bei Einwilligung zum Datentransfer nicht sachgerecht. Für komplett digitalisierte OZG-Leistungen wird angestrebt, eine „einwilligungsbasierte Datenübermittlung“ umzusetzen (wie etwa durch Artikel 2 Änderung OZG §10 Übergangsregelung berücksichtigt). Beim Einholen einer Einwilligung beim Bürger wird zur Identifikation des Bürgers seine ID zum Einsatz kommen. Diese Bürger-Behörden Datenübermittlung wäre aus Bürgersicht ebenfalls zu protokollieren und im Datencockpit verfügbar zu machen. Dass die Einwilligung im Fachverfahren übergeben wird ist aus Bürgerperspektive nicht hinreichend und dessen Souveränität bzw. Bedürfnis nach Nachvollziehbarkeit (wann lag eine Einwilligung vor, wann erfolgte Transfer ohne Einwilligung) nicht hinreichend unterstützt. Denn auf Basis einer Einwilligung erfolgt anschließend die zu protokollierende Datenübermittlung gemäß Absatz (1). Vor diesem Hintergrund sollte der Passus „untereinander und ihren Kommunikationspartner“ in § 9 Abs.1 Satz 1 aufgenommen werden.

6.5 Ausgestaltung des Datencockpits und Detaillierung der Regelungen

In § 9 Abs. 1 sollte der Verweis auf den Portalverbund gestrichen werden, um die mit dem RegMoG vorgeschlagenen Lösungsansätze nicht zu stark zu verengen. Zudem sollte Absatz 1 ergänzt werden, um auch die Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen und deren Kommunikationspartnern zu erfassen. § 9 Abs. 1 Satz sollte daher wie folgt lauten:

„Ein „Datencockpit“ ist eine IT-Komponente, mit der sich natürliche Personen Auskünfte zu Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen und deren Kommunikationspartnern anzeigen lassen können.“

Des Weiteren sollten die Ausführungen zum Datencockpit noch ergänzt werden. So ist bisher nicht hinreichend klar bestimmt, welche Daten im Cockpit hinterlegt werden, aus welchen Datenquellen es befüllt werden wird/soll und ob z.B. auch der Zweck der Datenabrufe für den Bürger einsehbar sein wird.

Stellungnahme Registermodernisierungsgesetz

Seite 7|7

Bei der Registrierungsregelung in § 9 Abs. 3 ist bisher der Mehrwert für den Nutzer nicht klar. Der § 9 Datencockpit vernachlässigt die „Bürgerperspektive“ und somit, dass sich mit dem Datencockpit auch ein Mehrwert für den Bürger entfalten könnte. Es besteht schon die Hürde sich mit einem Identifikationsmittel mit hohem Vertrauensniveau zu identifizieren, um sich dann noch zu registrieren. Registrierung bedeutet Daten sammeln. Der technische Lösungsraum für einfache Nutzungserlebnisse wird unnötig eingeschränkt. Für § 9 Abs. 4 sollte hinsichtlich der für die Registrierung erforderlichen Daten jedoch in jedem Fall geprüft werden, ob die eindeutige Zuordnung des Nutzers sichergestellt werden kann, da insbesondere die Adresse kein stabiles Datum darstellt und der Geburtsort bisher nicht mit abgefragt wird.

Bei der Umsetzung der Löschregelungen aus § 11 muss sichergestellt werden, dass stets die Historisierung im Datencockpit sichergestellt ist.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.