

06.11.20

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG)

Der Bundesrat hat in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass die Nutzung der Steueridentifikationsnummer innerhalb der Finanzverwaltung aufgrund der bisherigen bereichs- und nutzungsspezifischen Ausgestaltung und damit Beschränkung mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Mit der Erweiterung des Nutzungszwecks auf die angedachte Vielzahl der Register könnte die Zulässigkeit der Nutzung aufgrund der weiten Geltung gefährdet sein, da die bisherige verfassungsrechtliche Zulässigkeit nur für diesen eingeschränkten Zweck als gegeben angesehen wird. Sollten die geplanten Regelungen in Kraft treten, besteht die Gefahr, dass aus dem bisher zulässigen bereichsspezifischen Datum ein verfassungsrechtlich unzulässiges allgemeines Datum wird.

Für die Arbeitsweise der Finanzverwaltung könnte sich nach den Ausführungen des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Ausarbeitung vom 16. September 2020 - WD 3 - 3000 - 196/20 -) dieses Risiko ergeben. Dies könnte vermutlich auch Auswirkungen auf die Finanzverwaltung aufgrund der hierin liegenden Gefährdung der Nutzbarkeit der Steueridentifikationsnummer

haben, verbunden mit erheblichen negativen Auswirkungen auf das Besteuerungsverfahren. Der Bundesrat bittet, den Bedenken im Gesetzgebungsverfahren entsprechend Rechnung zu tragen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet ferner, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der im Gesetz vorgesehenen Verwendung eines sektorübergreifenden Personenzeichens verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen und wie diesen begegnet werden könnte.

Begründung:

Die im Registermodernisierungsgesetz vorgesehene Einführung der Identifikationsnummer nach § 139b AO als registerübergreifendes Zuordnungsmerkmal stößt in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 196/20) auf verfassungsrechtliche Bedenken. Diese sollten im Hinblick auf Missbrauchsrisiken und Gefahren von Datenlecks bei der Verwendung sektorübergreifender Personenzeichen geprüft und gegebenenfalls durch geeignete Mittel behoben werden.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Bund mit dem Gesetzentwurf den Ländern einerseits detaillierte Vorgaben macht, die bei ihnen einen immens hohen einmaligen Erfüllungsaufwand für die erstmalige Implementierung sowie darüber hinaus dauerhafte Kosten verursachen werden. Der Bund beziffert diese im Gesetzentwurf selbst mit fast 900 Millionen Euro für die erstmalige Implementierung. Ob dieser Betrag letztlich die anfallenden Kosten vollständig abbildet, erscheint fraglich und bleibt abzuwarten. Andererseits profitiert der Bund in erheblichem Umfang von der Registervernetzung. Die Umsetzung seiner Digitalisierungsvorhaben wird ihm massiv erleichtert.

Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat, im Jahr 2021 eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder mindestens in Höhe von 879,9 Millionen Euro vorzusehen, um so zumindest die Kosten für den erstmaligen Erfüllungsaufwand zu kompensieren.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den bei den Kommunen entstehenden Mehraufwand zu berücksichtigen und eine auskömmliche Finanzierung dieses Gesetzesvorhabens für die Kommunen sicherzustellen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf zum RegMoG beinhaltet auch für die Kommunen einen nicht unerheblichen Umstellungsaufwand und weitere laufende Folgekosten. Die Höhe der Belastung lässt sich dabei laut der Gesetzesbegründung vielfach noch nicht konkret beziffern und es wird zudem auf die Belastungen durch die noch zu erlassende Verordnung nach § 12 IDNrG-E verwiesen. Bis Entlastungswirkungen bei den Kommunen durch verringerte Aufwände perspektivisch eintreten, entstehen bei den registerführenden Kommunen zusätzliche Kosten, die den mittelfristigen finanziellen Nutzen zunächst übersteigen werden. Der Bund sollte eine verbindliche Regelung für die Finanzierung der Umstellungs- und Betriebskosten des von ihm veranlassten Gesetzesvorhabens sicherstellen.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

Zu Artikel 1

- a) Der Bundesrat sieht es kritisch, dass im Rahmen des Gesetzentwurfs nur die Identifikation von natürlichen Personen über den Identifier nach § 139b AO geregelt werden soll. Hierbei wird bei natürlichen Personen nicht zwischen deren Rolle als „Privatperson“ oder deren Rolle als „verantwortlich Handelnde im Wirtschaftsverkehr“ beziehungsweise als „Einzelunternehmer oder freiberuflich Tätiger“ unterschieden. Aus den in der Anlage IDNrG-E aufgeführten Registern wird jedoch deutlich, dass der Gesetzentwurf beide Rollen erfassen soll. Dies bedeutet, dass die eindeutige Identifikation von Personengesellschaften als eigenständiges Rechtssubjekt, von juristischen Personen und von sonstigen Organisationen fehlt. Gerade in den Überschneidungsbereichen der Rollen von natürlichen Personen beispielsweise als Gesellschafter in Personengesellschaften oder als Geschäftsführer einer juristischen Person wird die Problematik besonders deutlich. Die OZG-Umsetzung bis Ende 2022 sowie die Umsetzung der Vorgaben der Single-Digital-Gateway VO bis Ende 2023 erfordern schnellstmöglich klare Rahmenbedingungen für den Datenverkehr.

Zur Anlage IDNrG-E

- b) Bei den Registern, die in der Anlage IDNrG-E aufgeführt sind, sind nicht durchgängig Rechtsgrundlagen hinterlegt. Dies sollte nach Auffassung des Bundesrates aus Gründen der Rechtsklarheit konkretisiert werden.
- c) Ein bundesweites „Verzeichnis der gemäß § 14 der Gewerbeordnung angezeigten Gewerbebetriebe“ gibt es derzeit nicht. Daher bittet der Bundesrat um eine Konkretisierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren, dass bei dem aufgeführten „Verzeichnis der gemäß § 14 der Gewerbeordnung angezeigten Gewerbebetriebe“ auch Gewerberegister der Länder oder kommunale Gewerbesammlungen und -karteien gemeint sind.

Zu Artikel 2

- d) Korrespondierend zu der Festlegung der Identifier zu den im Register zu speichernden Daten bei natürlichen Personen (§ 4 IDNrG-E) müsste nach Auffassung des Bundesrates zusätzlich in Artikel 2 eine Ergänzung im Katalog der zu natürlichen Personen zu speichernden Daten des § 8 Absatz 1 Nummer 1 OZG vorgenommen werden. Anderenfalls fehlt es an einer Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung.
- e) Mit dem Gesetzentwurf zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen (BR-Drucksache 436/20) soll in § 8 OZG ein neuer Absatz 2 eingefügt werden, der eine Regelung dazu trifft, welche der auf Grundlage des § 139c AO beim Bundeszentralamt für Steuern gespeicherten Daten, die im Unternehmenskonto gespeichert und mit Einwilligung des Nutzers an dessen Nutzerkonto übermittelt werden dürfen. Dies sind derzeit die Firma (§§ 17 ff. HGB) oder der Name der Personenvereinigung, die Rechtsform, der Sitz gemäß § 11 AO, insbesondere der Ort der Geschäftsleitung, sowie der Handels-, Genossenschafts- oder Vereinsregistereintrag beziehungsweise Handels- oder Partnerschaftsregistereintrag (jeweils Registergericht, Datum und Nummer der Eintragung). Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dieser Kranz von Daten aus § 139c AO um die Nummer 2, das heißt die Identifikationsmerkmale der gesetzlichen Vertreter bei juristischen Personen (§ 139c Absatz 4 Nummer 2 AO) und Personenvereinigungen (§ 139b Absatz 5 Nummer 2 AO), erweitert werden sollte. Hiermit würde die Übernahme dieser Angaben in Antragsformulare ermöglicht, was die Nutzerfreundlichkeit erhöht und gegebenenfalls einen Nachweiswert zu diesen Angaben für die zuständige Stelle entstehen lässt. Zu-

dem würde die Möglichkeit geschaffen, in vielen Fällen bereits portalseitig das Verhältnis der konkret handelnden Person zur juristischen Person beziehungsweise Personenvereinigung der Antragstellerin (= Unternehmenskonto) und damit die Berechtigung zur Beantragung ohne weitere Nachweise einer Vollmacht festzustellen. Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo die Personenvereinigung keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, wie beispielsweise im Gewerberecht.

6. Zu Artikel 1 (§ 2 Nummer 2 IDNrG)

Artikel 1 § 2 Nummer 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) Die Wörter „durch die“ sind durch die Wörter „mit den“ zu ersetzen.
- b) Die Wörter „zu ersetzen und“ sind durch die Wörter „abzugleichen, die validesten Daten zu ermitteln, erforderlichenfalls die in den Registern gespeicherten Daten nach Maßgabe des jeweils anzuwendenden Fachrechts zu ersetzen und“ zu ersetzen.
- c) Das Wort „besondere“ ist durch das Wort „insbesondere“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 2 Nummer 2 IDNrG-E sieht für die in § 4 Absatz 2 und 3 IDNrG-E genannten Basisdaten vor, den Datenbestand der angeschlossenen Register bedingungslos durch die Daten des BZSt zu ersetzen. Nach der Zielrichtung des Gesetzes, die Qualität der Daten registerübergreifend zu erhöhen, müsste das BZSt dafür aber über den validesten und aktuellsten Datenbestand verfügen. Die Qualität der Daten in den anzuschließenden Registern dürfte jedoch in vielen Fällen höher sein als die Qualität der Daten beim BZSt. So werden zum Beispiel die Angaben zum Personenstand wie der Familienname, frühere Namen, Vornamen und das Geschlecht (§ 4 Absatz 2 Nummer 2, 3, 4 IDNrG-E) originär im Standesamt beurkundet und spätere Änderungen können nach den anzuwendenden Rechtsgrundlagen (BGB, EGBGB, BVFG, § 45a und 45b PStG) auch nur im Standesamt wirksam werden. Mit einer bedingungslosen Übernahme der Daten des BZSt in die Personenstandsregister besteht die Gefahr, dass etwa Namensführungen, die nicht dem bürgerlichen Recht entsprechen, fehlerhaft in die Personenstandsregister übernommen und der qualitativ bessere Datenbestand durch den qualitativ schlechteren Datenbestand ausgetauscht wird.

Um dies zu vermeiden, kann nur ein Abgleich der Daten des BZSt mit den Daten in den anderen Registern erfolgen, der bei Abweichungen in ein Clearingverfahren überführt wird, in dem – soweit fachrechtlich möglich – eine Synchronisierung der Datenbestände in den Registern und beim BZSt erfolgt.

Darüber hinaus können die Daten in den fachbezogenen Registern nur dann ersetzt werden, wenn die nach § 4 Absatz 2 und 3 IDNrG-E vorgesehenen Datenelemente nicht aufgrund des jeweiligen Fachrechts gespeichert bleiben müssen. So wird zum Beispiel im Geburtsregister der Familienname/Geburtsname auch dann wiedergegeben, wenn die Person verheiratet ist und einen abweichenden Ehenamen führt. Wird der Ehe name bei anderen Verwaltungen als aktueller Familienname angegeben, ist dies richtig. Das Geburtsregister ist aber dennoch nicht falsch, denn in ihm bleibt als Familienname/Geburtsname der ursprüngliche Name gespeichert, damit dieser Name zum Beispiel nach einer Scheidung der Ehe wieder angenommen werden kann.

Entsprechende Besonderheiten des Fachrechts müssen bei der Harmonisierung der Datenbestände in den angeschlossenen Registern berücksichtigt werden. Eine bedingungslose Ersetzung der Registerdaten durch die Daten des BZSt ohne Berücksichtigung des Fachrechts, kann den Datenbestand der Register in Teilen unbrauchbar machen.

7. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 3 Nummer 1, § 6 Absatz 5 IDNrG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Maßnahmen in § 4 Absatz 3 Nummer 1 und § 6 Absatz 5 IDNrG-E ausreichend sind, um gefährdete Personen entsprechend zu schützen.

Begründung:

In der Anlage zu § 1 IDNrG-E sind 56 Register aufgelistet, welche unter die Regelungen des § 1 IDNrG-E fallen (zum Beispiel Melderegister, Personenstandsregister, Ausländerzentralregister, Passregister, Nationales Waffenregister). Es ist nicht auszuschließen, dass Einträge in den jeweiligen Registern gegebenenfalls Auskunftssperren nach dem jeweiligen Fachrecht oder anderen Regelungen (zum Beispiel Zeugenschutz) enthalten. Beispielsweise werden in den Personenstandsregistern sogenannte Sperrvermerke eingetragen, wenn dem Standesamt Tatsachen bekannt sind, die die Annahme rechtfertigen, dass einer Person durch die Ausstellung einer Personenstandsurkunde oder durch Auskunft aus einem oder Einsicht in einen Personenstandseintrag eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen kann (§ 64 Absatz 1 PStG). Geht dem Standesamt ein Ersuchen der Zeugenschutzdienststelle nach § 4 Absatz 2 des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes zu, personenbezogene Daten einer zu schützenden Person zu sperren, so wird zu dem betreffenden Personenstandseintrag ebenfalls ein Sperrvermerk eingetragen (§ 64 Absatz 2 PStG). Jede Anfrage um Auskunft aus dem Personenstandseintrag ist dann der Zeugenschutzdienststelle unverzüglich mitzuteilen.

Es ist nicht bekannt, dass die Sperren in den jeweiligen Registern untereinander abgestimmt sind beziehungsweise dass eine gegenseitige Information über eine Sperre erfolgt. Dies kann dazu führen, dass zum Beispiel im Personenstandsregister ein Sperrvermerk eingetragen wurde, aber im Melderegister keine Aus-

kunftssperre besteht.

In den neu geschaffenen Regelungen im IDNrG-E wird bezüglich Auskunftssperren ausschließlich Bezug auf die Auskunftssperren nach dem Bundesmeldegesetz genommen. Wie es sich mit Sperrvermerken in anderen Registern verhält, ist im Moment noch völlig unklar. Zudem ist derzeit nicht ersichtlich, welche Rolle der Registermodernisierungsbehörde in Bezug auf Auskunftssperren beziehungsweise Sperrvermerken zukommt. Es wäre aber auch folgerichtig, wenn von der Registermodernisierungsbehörde auch andere eingetragene Sperrvermerke wie zum Beispiel des Personenstandsregisters oder des Ausländerzentralregisters (§ 4 AZRG) gespeichert würden. Andernfalls entstünde gegebenenfalls eine Lücke in der Absicherung der Schutzperson, da zum Beispiel der eingetragene Sperrvermerk im Personenstandsregister ins Leere liefe, wenn die Abfrage der Person (oder dann Identifikationsnummer) nicht unmittelbar im Personenstandsregister, sondern bei der Registermodernisierungsbehörde erfolgt.

Im Übrigen sind bereits Datenübermittlungen an abrufende registerführende Stellen zu vermeiden. Die für das Verfahren des Abrufs von Daten bei der Registermodernisierungsbehörde vorgesehene Regelung konkurriert bereits mit dem melderechtlich bestimmten Verfahren zum Abruf von Daten zu Personen, für die eine Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 oder Absatz 3 BMG eingetragen ist beziehungsweise unterläuft dieses. Die Verfahrensweise, dass die Meldebehörde den Datensatz einer Person übermittelt, für die eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist, ohne im Einzelfall eine Prüfung schutzwürdiger Interessen vornehmen zu müssen, ist melderechtlich nur bei der regelmäßigen Datenübermittlung nach § 36 BMG zulässig. In diesen Fällen hat der Gesetzgeber im Ergebnis einer Güterabwägung bestimmt, dass für einen definierten Anlass und zu einem bestimmten Zweck in allgemein bestimmten Fällen, die regelmäßig wiederkehrend durchgeführt werden, auch die Daten von Personen übermittelt werden dürfen, für die eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist. Insbesondere § 6 Absatz 5 IDNrG-E lässt eine solche Regelung wie auch eine entsprechende Güterabwägung vermissen.

8. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 3 Nummer 3 Absatz 5, § 10 Absatz 1 IDNrG),

Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 139b Absatz 3
AO),

Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 139b Absatz 6
Nummer 13 AO),

Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe ff (§ 3 Absatz 1
Nummer 20 BMG),

Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe a (§ 47 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3
PStG),

Artikel 19 Nummer 2 (§ 47 Absatz 1 Satz 3 PStV)

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) § 4 Absatz 3 Nummer 3 und Absatz 5 sind zu streichen.

bb) In § 10 Absatz 1 ist die Angabe „12“ durch die Angabe „2“ zu ersetzen.

b) Artikel 3 Nummer 2 § 139b ist wie folgt zu ändern:

aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

,bb) Es werden folgende Nummern angefügt:

„15. Staatsangehörigkeiten,

16. Datum des letzten Verwaltungskontakts (Monat, Jahr).“

bb) Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

,bb) Es werden folgende Nummern angefügt:

„11. Staatsangehörigkeiten,

12. Datum des letzten Verwaltungskontakts (Monat, Jahr).“

c) Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstaben ee und ff sind zu streichen.

d) Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe a § 47 Absatz 1 Satz 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 2 ist das Komma am Ende durch einen Punkt zu ersetzen.

bb) Nummer 3 ist zu streichen.

e) Artikel 19 Nummer 2 § 47 Absatz 1 Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Eine Befugnis zur Erhebung und Speicherung und Übermittlung des Datums zu Validitätswerten von Daten im Melderegister ist zu streichen. Sie ist für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes nicht erforderlich.

Die für die Bildung eines Validitätswertes erforderlichen Hinweise sind im Melderegister derzeit nicht vollständig vorhanden. Daten mit Hinweisen zur Geburt werden hinsichtlich des die Geburt beurkundenden Standesamtes und zur Nummer des Geburtseintrags nur bei der Meldebehörde gespeichert, die die Mitteilung der Geburt beziehungsweise die vorgelegten Nachweise zur Geburt erstmalig verarbeitet hat. Zieht die Person innerhalb Deutschlands um, werden diese Nachweisdaten nicht der aktuell für den Wohnort zuständigen Meldebehörde im Rahmen des Rückmeldeverfahrens übermittelt. Dies gilt auch für die Nachweisdaten im Zusammenhang mit der Änderung von Namen. Weiterhin dürfen aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage im Melderegister nur Angaben zu gültigen Pässe oder Passersatzpapiern gespeichert werden; Angaben zu ungültigen Pässe oder Passersatzpapiern liegen im Melderegister nicht vor. Diese Daten sind aber für die Bewertung der Validität, die künftig aufgrund der im Melderegister zur Person gespeicherten Nachweisdaten als Plausibilitätsprüfung vorgenommen werden soll, von Bedeutung. Ungeachtet dessen, dass hinsichtlich der Speicherung von Nachweisdaten zu Pässen gegenwärtig Änderungen im BMG vorgesehen sind, ist aber festzustellen, dass für eine unbestimmte Anzahl von Personen diese Angaben im Melderegister nicht vorliegen werden. Es ist daher zu befürchten, dass für eine unbestimmte Anzahl von Personen eine nicht korrekte Bewertung der Validität erfolgen kann.

Die mit dem Gesetzentwurf intendierte Bildung eines Wertes über die Verlässlichkeit von Basisdaten zur Person, also die Übereinstimmung eines Personenbasisdatensatzes mit der wahren Identität der Person auf Basis vorgelegter und geprüfter Identitätsdokumente wird nur für einen Teil der im Melderegister gespeicherten Datensätze möglich sein. Es ist zu befürchten, dass eine Vielzahl von Datensätzen mit einem schlechteren Validitätswert belegt werden, nur weil die Systematik im Meldewesen gegenwärtig eine Speicherung aller Nachweisdaten bei der aktuell zuständigen Meldebehörde nicht zulässt.

9. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 5 IDNrG)

Artikel 1 § 6 Absatz 5 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist das Wort „übermitteln.“ durch die Wörter „übermitteln, nachdem die Meldebehörde das Prüfverfahren entsprechend § 38 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit § 34 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S.1084) in der jeweils geltenden Fassung mit dem Ergebnis abgeschlossen hat, dass der betroffenen Person keine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann.“ zu ersetzen.

b) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Die abrufende Stelle hat bei der Verarbeitung der Daten zu gewährleisten, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigt werden.“

Begründung:

Nach § 6 Absatz 5 IDNrG-E gehört zu den Basisdaten, die bei der Registermodernisierungsbehörde abgerufen werden können, auch die Information über eine Auskunftssperre nach dem BMG. Diese Information soll ohne weitere Prüfung mit den weiteren Daten an die abrufende Stelle weitergegeben werden.

Damit werden Schutzvorschriften unterlaufen, die § 51 Absatz 2 und 3 BMG für Personen vorsieht, die an Leib und Leben gefährdet sein können. Das BMG sieht insbesondere vor, dass bei einer von Amts wegen eingetragenen Auskunftssperre, wie sie zum Schutz von Verfahrensbeteiligten und Zeugen in Verfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität häufiger vorkommt,

- die veranlassende Stelle zuvor anzuhören ist,
- die betroffene Person und die veranlassende Stelle über jedes Ersuchen um eine Melderegisterauskunft unverzüglich zu unterrichten sind und
- die ersuchende Person oder Stelle eine Mitteilung erhält, die keine Rückschlüsse darauf zulassen darf, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder eine Auskunftssperre besteht.

Das in § 6 Absatz 5 IDNrG-E vorgesehene Verfahren wird abgelehnt, weil die betroffenen Personen an Leib und Leben gefährdet sein können:

Ausweislich der Begründung wird die Fortgeltung von Auskunftssperren auch beim Datenabruf bei der Registermodernisierungsbehörde entsprechend der Formulierung in § 139b Absatz 5 AO angeordnet.

Die Übernahme der Regelung aus § 139b Absatz 5 AO wird dazu führen, dass künftig eine Vielzahl von Behörden die Daten zu einer Person mit einer Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 oder Absatz 3 BMG im Rahmen eines Abrufes bei der Registermodernisierungsbehörde unkontrolliert erhalten kann, denn der Kreis der abrufberechtigten Stellen wird durch das Identifikationsnummerngesetz erheblich erweitert. Alle registerführenden öffentlichen Stellen in Bund und Ländern erhalten zudem den Hinweis, dass zu der Person eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist. Die bislang als Ausnahme ausgestaltete Regelung des § 139b Absatz 5 AO wird damit zum Regelfall und setzt sich in Widerspruch zum geltenden Melderecht.

Ruft dieselbe Behörde zu derselben Person die Daten bei der Meldebehörde ab, erhält sie aufgrund § 38 Absatz 2 BMG eine Mitteilung, die keine Rückschlüsse darauf zulässt, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder eine Auskunftssperre besteht; der Datenabruf wird unterbrochen und im schriftlichen Verfahren von der Meldebehörde wie ein Ersuchen um Datenübermittlung nach § 34 BMG bearbeitet, damit bei der Meldebehörde eine Prüfung der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person erfolgen kann. Da-

bei prüft die Meldebehörde gegebenenfalls unter Beteiligung der eine Auskunftssperre veranlassenden Sicherheitsbehörde, ob die Daten übermittelt werden dürfen.

Durch die Neuregelung wird nicht nur dieses aufwendige Verfahren zum Schutz des Lebens der betroffenen Personen ad absurdum geführt, es wird auch die Systematik des Melderechts insgesamt ausgehebelt.

Die für das Verfahren des Abrufs von Daten bei der Registermodernisierungsbehörde vorgesehene Regelung konkurriert insoweit mit dem melderechtlich bestimmten Verfahren zum Abruf von Daten zu Personen, für die eine Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 oder 3 BMG eingetragen ist beziehungsweise unterläuft dieses.

Die Verfahrensweise, dass die Meldebehörde den Datensatz einer Person übermittelt, für die eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist, ohne im Einzelfall eine Prüfung schutzwürdiger Interessen vornehmen zu müssen, ist melderechtlich nur bei der regelmäßigen Datenübermittlung nach § 36 BMG zulässig. In diesen Fällen hat der Gesetzgeber im Ergebnis einer Güterabwägung bestimmt, dass für einen definierten Anlass und zu einem bestimmten Zweck in allgemein bestimmten Fällen, die regelmäßig wiederkehrend durchgeführt werden, auch die Daten von Personen übermittelt werden dürfen, für die eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist. Die im IDNrG-E bestimmte Datenübertragung ist aber als Datenabruf und nicht als Datenübermittlung ausgestaltet. Insoweit muss in § 6 Absatz 5 IDNrG-E eine zusätzliche Regelung aufgenommen werden, die im Ergebnis einer Abwägung des öffentlichen Interesses an der Verarbeitung der Daten mit den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person und unter strengen Vorschriften zur zweckgebundenen Verarbeitung eine Übermittlung der Daten im Rahmen eines Abrufs bei der Registermodernisierungsbehörde zulässt und den Regelungen des Melderechts entspricht. Lässt man das melderechtlich geregelte Verfahren zur Prüfung bei Datensätzen zu Personen mit Auskunftssperren hier gänzlich außer Acht, wird dies die Akzeptanz des neuen Verfahrens in der Bevölkerung erheblich beeinträchtigen. Zudem wird der Kreis der abrufberechtigten Stellen durch das IDNrG-E erheblich ausgeweitet auf alle registerführenden öffentlichen Stellen in Bund und Ländern. Eine ungeprüfte Übermittlung der Auskunftssperren würde die bisher als Ausnahme in § 139b Absatz 5 AO normierte Regelung zum Regelfall machen. Eine dafür erforderliche umfängliche Güterabwägung ist auch aus der Gesetzesbegründung nicht zu erkennen.

Dass die abrufende Stelle in § 6 Absatz 5 IDNrG-E auf die Beachtung der Auskunftssperre verpflichtet und der Missbrauch der Steuer-ID in § 17 Absatz 1 Nummer 2 IDNrG-E unter Strafe gestellt wird, vermag der Gefahr eines Ausspähens des Melderegisters angesichts der unkontrollierbar großen Anzahl von Beschäftigten in den zahlreichen registerführenden Behörden nicht wirksam zu begegnen. Informationen über eine Auskunftssperre dürfen nur nach Maßgabe der Schutzvorschriften des Bundesmeldegesetzes preisgegeben werden.

Die bisherige Regelung wird diesen Anforderungen nicht gerecht und ist in dieser Form abzulehnen.

10. Zu Artikel 1 (§ 7 Absatz 1 Satz 1 IDNrG)

In Artikel 1 § 7 Absatz 1 Satz 1 sind nach dem Wort „Finanzen“ die Wörter „und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz“ einzufügen.

Begründung:

§ 7 Absatz 1 Satz 1 IDNrG-E sieht vor, dass der Datenaustauschstandard für die die Verfahren der Datenabrufe öffentlicher Stellen bei der Registermodernisierungsbehörde und für Antworten der Registermodernisierungsbehörde an die ersuchenden Stellen sowie Datenersetzungen nach § 2 Nummer 2 IDNrG-E vom BMI im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt wird. Belange der Justiz finden keine Berücksichtigung.

Für die Festlegung des Datenaustauschstandards müssen die Belange der Justiz indes Berücksichtigung finden. Die Landesjustizverwaltungen koordinieren ihre Standards über die Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz, in der auch das BMJV vertreten ist. Daher sollten die Belange der Justiz bei Festlegung von Datenaustauschstandards für Verfahren, bei denen die Justiz betroffen ist, durch eine Beteiligung des Justizressorts gewahrt werden.

11. Zu Artikel 1 (§ 12 IDNrG)

Artikel 1 § 12 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 sind die Wörter „Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ durch die Wörter „Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates,“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 2 sind die Wörter „und im Benehmen mit dem IT-Planungsrat“ zu streichen sowie die Wörter „Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ durch die Wörter „Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates,“ zu ersetzen.
- c) In Absatz 3 sind die Wörter „Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ durch die Wörter „Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates,“ zu ersetzen.

Begründung:

Die durch Verordnung vorgesehene Bestimmung der betroffenen Register, der Anzahl und der Abgrenzung der Bereiche für die Datenübermittlung über Vermittlungsstellen, aber auch die technische Ausgestaltung und die Bestimmung zur Anwendung von Verfahren beeinflussen maßgeblich die Ausgestal-

tung der Registerinfrastruktur in den Ländern, die damit verbundenen Kosten und den Verwaltungsaufwand. Gerade die Gemeinden und Gemeindeverbände trifft ein großer Teil des Vollzugsaufwandes als registerführende Stellen. Durch die Verordnungsermächtigungen mögliche weitere Konkretisierungen könnten dazu führen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände als registerführende Stellen entsprechend auch höhere Kosten treffen. Da Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben vom Bund keinen unmittelbaren finanziellen Ausgleich erhalten, muss sichergestellt sein, dass die Länder über ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates auf die Ausgestaltung entsprechender Verordnungen Einfluss nehmen können, zumal auch von diesem Gesetz oder von auf Grundlage dieses Gesetzes getroffenen Regelungen nicht durch Landesrecht abgewichen werden kann (siehe § 15 IDNrG-E).

Bei den landesrechtlich geregelten berufsständischen Versorgungswerken kommt hinzu, dass sie ihre Aufwendungen aus Beiträgen der Mitglieder und erzielten Kapitalerträgen decken müssen. Um zusätzliche Kosten, die zu Lasten der Altersvorsorgeleistungen gehen, zu vermeiden, ist für diese registerführenden Stellen eine wirtschaftliche Umsetzung im Rahmen des Zustimmungserfordernisses des Bundesrats sicherzustellen.

Um den Ländern die erforderlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen, sind die in § 12 IDNrG-E vorgesehenen Verordnungsermächtigungen jeweils unter den Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates zu stellen. Das teilweise vorgesehene Benehmen mit dem IT-Planungsrat ist nicht geeignet, die Länderinteressen im erforderlichen Maß zu wahren.

12. Zu Artikel 1 (§ 13 IDNrG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klarzustellen, dass es sich bei den Vorgaben des § 13 IDNrG-E um keine abschließende Regelung der Aufsicht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit über die Registermodernisierungsbehörde handelt.

Begründung:

Die Regelung in § 13 IDNrG-E könnte nach dem Wortlaut so verstanden werden, dass es sich um eine abschließende Regelung der Aufsicht durch den BfDI handelt. Dieses würde jedoch den Regelungen der DSGVO zur Stellung und zu den Befugnissen der Aufsichtsbehörden widersprechen. Vielmehr liegt es in der Hoheit des BfDI als unabhängige Aufsichtsbehörde zu entscheiden, wann und wie er die Datenverarbeitungen in der Registermodernisierungsbehörde zum Gegenstand seiner Aufsicht machen möchte. Insofern kann mit der Regelung in § 13 IDNrG-E nur eine Soll-Vorgabe zu nach Ansicht des Gesetzgebers geeigneten Zeitpunkten für eine Überprüfung durch den BfDI sein. Unabhängig davon kann der BfDI jederzeit seinen Aufsichtsbefugnissen nach der DSGVO nachkommen.

13. Zu Artikel 1 (§ 14 Absatz 3 – neu – IDNrG)

Dem Artikel 1 § 14 ist folgender Absatz anzufügen:

„(3) Die in den Registern nach Nummern 3 und 39 der Anlage 1 gespeicherten Daten entsprechen den Datenkategorien in § 4 Absatz 2 und 3 nicht.“

Begründung:

Die empfohlene Ergänzung stellt das Verhältnis zwischen den personenbezogenen Daten des Ausländerwesens und dem Datenkranz, der durch die Registermodernisierungsbehörde verwaltet wird, klar. Es wird ausdrücklich festgestellt, dass diese Daten nicht deckungsgleich sind.

Im Ausländerwesen werden personenbezogene Daten vor allem im Ausländerzentralregister (AZR) sowie bei den Ausländerbehörden und bei den für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Behörden gespeichert und verarbeitet. Angaben zur Identität sind im Ausländerwesen erfahrungsgemäß volatil, sie beruhen oftmals auf den Angaben der Betroffenen und können nicht durch amtliche Dokumente belegt werden. Um dennoch eine Identifizierung einer Person so gut wie möglich zu gewährleisten, benötigt die Ausländerverwaltung daher umfassende Angaben dazu, mit welchen Namen, Geburtsdaten und andere Informationen Betroffene in der Vergangenheit Behördenkontakt hatten („Alias-Identitäten“).

Im Unterschied zu zahlreichen anderen Registern, die in der Anlage 1 des IDNrG-E genannt werden, dient die Datenverarbeitung im Ausländerwesen nicht nur der Verknüpfung von Informationen mit einer Person, sondern gerade der möglichst genauen Identifizierung ausländischer Personen. Dazu werden im Ausländerwesen beispielsweise auch zunehmend biometrische Informationen erfasst und gespeichert.

Dies alles dient nicht zuletzt ordnungs- und sicherheitspolitischen Zwecken. Einreise, Verbleib und Ausreise von Ausländern sollen so dokumentiert werden, damit die zuständigen Behörden im Falle eines unberechtigten Aufenthalts aufenthaltsbeendende Maßnahmen einleiten können.

Die beim BZSt gespeicherten Daten decken diese Bedürfnisse nicht ab, sie sind dafür auch gar nicht vorgesehen. Fachlich liegt daher schon keine Übereinstimmung der beim BZSt gespeicherten Daten mit denen des Ausländerwesens vor.

Die vorgeschlagene Änderung dient mithin lediglich einer gesetzgeberischen Klarstellung. Diese Klarstellung ist allerdings auch notwendig. Die Datenkategorien nach § 4 Absatz 2 IDNrG-E und nach § 3 Absatz 1 AZRG sowie § 64 Absatz 1 AufenthV sind teilweise gleich benannt. Daher könnten Ausländerbehörden beispielsweise erwägen, ihre Daten durch die beim BZSt gespeicherten Daten zu ersetzen (§ 2 Nummer 1 IDNrG-E). Dies würde die Identifizierung und damit beispielsweise auch die Rückführung von Ausländern erheblich erschweren.

14. Zu Artikel 1 (§ 15 IDNrG)

Artikel 1 § 15 ist zu streichen.

Begründung:

Der pauschale Ausschluss abweichenden Landesrechts im gesamten Anwendungsbereich des IDNrG ist zu weitgehend. Durch einfaches Bundesrecht kann die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht ausgehebelt werden.

15. Zu Artikel 1 (Anlage Nummer 2 IDNrG)

Artikel 1 Anlage Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. Elektronisch geführte Personenstandsregister“

Begründung:

Der IDNrG-E differenziert bei den Personenstandsregistern nicht zwischen elektronischen Registern und noch in Papier geführten Registern.

Vielmehr besteht nach dem reinen Wortlaut des IDNrG-E bis spätestens zum Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Kalenderjahres die Verpflichtung zur generellen Speicherung der Identifikationsnummer unter anderem in alle Personenstandsregister, unabhängig davon, ob sie elektronisch oder noch in Papierform geführt werden.

Viele Standesämter haben die elektronische Registereinträge erst ab 2009 vorliegen. Die übrigen Register sind noch in Papierform. Die Fortführungspflicht für die Personenstandsregister ist sehr lang und beträgt für die Geburtenregister 110 Jahre, für die Eheregister/die Lebenspartnerschaftsregister 80 Jahre und für die Sterberegister 30 Jahre.

Bei einer generellen Speicherung der Identifikationsnummer in alle Personenstandsregister, unabhängig davon, ob sie elektronisch oder noch in Papierform geführt werden, müssten beispielsweise allein die Standesämter im Land Bremen bei circa 1,2 Millionen Personenstandsregistereinträgen die Identifikationsnummer nacherfassen. Um diese Aufgabe innerhalb des vorgesehenen Nacherfassungszeitraumes von aktuell fünf Jahren erfüllen zu können würde zum Beispiel das Land Bremen 68 zusätzliche Standesbeamtinnen oder Standesbeamte- dies entspricht einer Verdoppelung des derzeitigen Personalbestandes - benötigen.

Die meisten Nacherfassungen der Identifikationsnummer müssten dabei in - teils bereits sehr alten - Papierregistern erfolgen. Eine Nacherfassung der Sterberegister oder sehr alter Geburtenregister wird dabei in der Regel keine neuen Erkenntnisse für die Meldebehörden oder die Registermodernisierungsbehörde erbringen.

Neben der manuellen Nacherfassung der Identifikationsnummer in den elektronischen Registern wird zukünftig auch die Verarbeitung des elektronischen Mitteilungsverkehrs zur Identifikationsnummer einen Mehraufwand in den Standesämtern verursachen.

Die zusätzliche sehr zeitintensive Nacherfassung der Identifikationsnummer in den Papierregistern würde in personeller und finanzieller Hinsicht zu einem eklatanten Aufwand in den Standesämtern führen und andere wichtige Umsetzungen massiv verzögern.

Bereits heute ist die Nacherfassung der Papierregister in das elektronische Personenstandsregister aus personellen Gründen in den Standesämtern noch nicht flächendeckend im erforderlichen Maße erfolgt. Die Realisierung einer modernen Registerlandschaft mit elektronischen Registern stellt jedoch eine essenzielle Grundlage für die Umsetzung des OZG dar.

16. Zu Artikel 1 (Anlage Nummer 23 IDNrG)

Artikel 1 Anlage Nummer 23 ist zu streichen.

Begründung:

Gemäß § 1 IDNrG-E wird die Identifikationsnummer nach § 139b AO als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die sich aus der Anlage zum IDNrG-E ergebenden Register eingeführt. Nummer 23 dieser Anlage IDNrG-E benennt die Ausländerdateien nach § 62 AufenthV als solche Register.

Die Ausländerdateien werden gemäß § 62 AufenthV von den Ausländerbehörden geführt. Aus der Aufnahme in die Anlage IDNrG-E ergeben sich für die Ausländerbehörden die in § 2 IDNrG-E aufgeführten Aufgaben, insbesondere die sich aus § 2 Nummer 3 IDNrG-E ergebende Pflicht, natürlichen Personen die Übermittlung ihrer Daten zwischen registerführenden Stellen über ein zentrales Datencockpit transparent zu machen. Dieses gemäß § 10 OZG-E zu etablierende Datencockpit soll Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, Informationen darüber zu erhalten, welches Register personenbezogene Daten an welche Behörden übermittelt hat. Hierzu müssen die in der Anlage IDNrG-E genannten Register Informationen über Datenaustauschprozesse protokollieren, speichern und bei Abruf über das Datencockpit an dieses übermitteln, vergleiche § 9 IDNrG-E. Diese Aufgaben werden voraussichtlich einen nicht ganz unerheblichen technischen Aufwand und infolgedessen auch nicht ganz unerhebliche Kosten verursachen. Die Einzelbegründung zu Artikel 2 Nummer 2 § 10 Absatz 1 OZG-E weist darauf hin, dass diese Aufgaben der registerführenden Stellen „technisch anspruchsvoll“ seien und „solche domänenspezifischen, technischen Lösungen [...] zunächst fachgesetzlich geregelt werden [müssten]“ (Einzelbegründung zu Artikel 2 Nummer 2 § 10 Absatz 1, Seite 83). Die technische Umsetzung der Vorgaben des RegMoG in den Ausländerdateien ist abhängig von der Errichtung des Datencockpits und der Definition der Anforderungen.

Mit nur geringer zeitlicher Verzögerung wird parallel zum RegMoG ein Gesetz zur Umgestaltung des AZR entworfen, das ebenfalls noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden soll: Gegenstand dieses Reformvorhabens ist die Ertüchtigung des AZR zu dem einen Zentralen Ausländerdateisystem (ZADS) unter Ablösung der bislang noch dezentral von den Ausländerbehörden geführten Ausländerdateien.

Während das RegMoG die Ertüchtigung der dezentralen Ausländerdateien im Sinne der Registermodernisierung und der hiermit verbundenen erhöhten Anforderungen an die in der Anlage IDNrG-E aufgezählten Register vorsieht, beabsichtigt das Gesetzesvorhaben zum ZADS letztlich die Ablösung der Ausländerdateien. Der Wortlaut des Gesetzesentwurfs zum ZADS liegt den Ländern zwar noch nicht vor, doch ist im Rahmen der gesetzest gestaltenden Projektgruppe des BMI, an der erstmals die Länder frühzeitig beteiligt gewesen sind, angekündigt worden, dass die Ausländerdateien für eine Übergangszeit noch beibehalten werden sollen. Hierdurch soll ein fließender und störungsfreier Übergang von dezentral geführten Ausländerdateien zu einem zentralen Ausländerdateisystem ermöglicht werden.

Aus dieser Konstellation zweier aktueller Gesetzesvorhaben können sich folgende Umsetzungsszenarien ergeben:

Sollten die Ausländerdateien im Rahmen der Umgestaltung des AZR zum ZADS entfallen, ehe das Dat Cockpit nach RegMoG errichtet ist, entfielen denknotwendig eine Anpassung der Ausländerdateien. Eine Aufnahme in die Anlage IDNrG-E wäre obsolet. Es ist jedoch weder absehbar oder bestimmt, zu wann das Dat Cockpit errichtet wird, noch zu wann die Ausländerdateien entfallen. Weder in dem einen noch in dem anderen Fall ist vorhersehbar, wann die tatsächlichen und technischen Voraussetzungen gegeben sein werden, die eine Umsetzung der jeweiligen Vorhaben zulassen. Entsprechend treten die maßgeblichen Regelungen des IDNrG gemäß Artikel 22 Satz 2 RegMoG-E an dem Tag in Kraft, an dem das BMI im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem IDNrG gegeben sind.

Sollten die Ausländerdateien zum Zeitpunkt der Errichtung des Dat Cockpits noch nicht entfallen sein, müsste die technische Umsetzung nach den Vorgaben des RegMoG erfolgen. Der hiermit verbundene Aufwand ließe sich möglicherweise rechtfertigen, wenn die Ablösung der Ausländerdateien durch das ZADS zeitlich erst so viel nach Umsetzung der sich aus dem RegMoG ergebenden Pflichten erfolgte, dass der noch zu ziehende Nutzen den Aufwand überwöge. Sollte die Ablösung der Ausländerdateien jedoch zeitlich relativ dicht auf die Errichtung des Cockpits folgen, stünden der Aufwand und die damit verbundenen Kosten außer Verhältnis zum Nutzen.

Nachträgliche Änderungen der Anlage IDNrG-E sind gemäß § 12 Absatz 1 IDNrG-E per Verordnung der Bundesregierung zwar möglich, eine solche Verordnung bedürfte jedoch nicht der Zustimmung des Bundesrates. Eine Einflussnahme der Länder, die die Auswirkungen der Aufnahme der Ausländerdateien in die Anlage IDNrG-E zu tragen hätten, wäre mithin nachträglich nicht mehr möglich.

In Anbetracht des Umstands, dass die Ablösung der dezentralen Ausländerdateien immanenter Bestandteil des Gesetzesvorhabens zur Umgestaltung des AZR zu einem ZADS ist, erscheint es aus den dargelegten Gründen gerechtfertigt und geboten, die Ausländerdateien aus der Anlage IDNrG-E zu streichen.

17. Zu Artikel 1 (Anlage Nummer 32, 40, 41 IDNrG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in der Anlage IDNrG-E das Schuldnerverzeichnis (Nummer 32), das „Insolvenzregister“ (Nummer 40) und das Rechtsdienstleistungsregister (Nummer 41) gestrichen werden sollten beziehungsweise welcher weiteren gesetzlichen Änderungen es bedarf, um die Identifikationsnummer nach § 139b AO für die genannten Register nutzbar zu machen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung der Identifikationsnummer nach § 139b AO in die sich aus der Anlage IdNrG-E ergebenden Verwaltungsregister des Bundes und der Länder vor. Anders als bei anderen in der Anlage aufgeführten Registern wie zum Beispiel dem Melderegister handelt es sich bei dem Schuldnerverzeichnis nach § 882b ZPO und dem Rechtsdienstleistungsregister nach § 16 RDG allerdings nicht um für behördliche (oder gerichtliche) Zwecke bestimmte verwaltungsinterne Register, sondern um öffentlich einsehbare (vergleiche § 882f ZPO beziehungsweise § 16 Absatz 1 Satz 2 RDG) reine Auskunftsregister. Ein als solches bezeichnetes Insolvenzregister gibt es überhaupt nicht; gemeint sein dürfte das gemeinsame Veröffentlichungsportal der Länder in Insolvenzverfahren (www.insolvenzbekanntmachungen.de). Auch das Insolvenzportal dient keinen verwaltungsinternen Zwecken, sondern allein der Information der Allgemeinheit; es ist nur Plattform für die Veröffentlichung von öffentlichen Bekanntmachungen in Insolvenzverfahren im Internet. Insofern bleibt unklar, was die Einführung der Identifikationsnummer nach § 139b AO als zusätzliches Ordnungsmerkmal in das Schuldnerverzeichnis, das „Insolvenzregister“ und das Rechtsdienstleistungsregister, die nicht der Durchführung von Verwaltungsverfahren dienen, sondern rein informatorische Funktion haben, konkret bewirken soll. Es dürfte kaum beabsichtigt sein, dass die Steuer-ID mit den anderen in den genannten Registern enthaltenen Informationen für jedermann abrufbar im Internet veröffentlicht wird.

Die praktische Umsetzung für die genannten Register bleibt auch deshalb unklar, weil in dem Gesetzentwurf keine Änderung der ihnen zugrundeliegenden Fachgesetze vorgesehen ist (wie in Artikel 4 bis 20 des Gesetzentwurfs für die anderen betroffenen Register). In § 882b Absatz 2 und 3 ZPO ist geregelt, welche Informationen im Schuldnerverzeichnis gespeichert werden. Eine Änderung von § 882b ZPO, damit die Identifikationsnummer auch im Schuldnerverzeichnis gespeichert werden kann, sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Dasselbe gilt für § 16 Absatz 2 RDG. Eine Änderung der Insolvenzordnung oder der

Verordnung zu öffentlichen Bekanntmachungen in Insolvenzverfahren im Internet ist ebenfalls nicht vorgesehen.

18. Zu Artikel 1 (Anlage Nummer 47 IDNrG)

Artikel 1 Anlage Nummer 47 ist zu streichen.

Begründung:

Die Notwendigkeit, diese Datenbestände in den Anwendungsbereich des IDNrG einzubeziehen, ist nicht erkennbar. Hier geht es um Statistikdaten, die per Definition nicht personenbezogen sind. Mit der Aufnahme dieser Datenbestände als Register würden auch die Personal- und Stellenverwaltungsverfahren der öffentlichen Arbeitgeber in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen, die ausschließlich für Zwecke der Personalverwaltung und -bewirtschaftung geführt werden und keinerlei Außenwirkung entfalten. Insbesondere dienen diese Verfahren nicht dazu, Verwaltungsleistungen gegenüber dem Bürger zu erbringen und sind deshalb schon von der Intention des Gesetzes nicht erfasst.

In den Kommunen kann zudem ein Datenabruf mit Ersatz der Basisdaten nicht funktionieren, da dort eine große Vielzahl unterschiedlicher Personalverwaltungssysteme im Einsatz ist und auch kleine Einheiten betroffen wären, die den technischen Aufwand nicht leisten können. Zusammenfassend steht somit der nicht erkennbaren Notwendigkeit beziehungsweise dem fehlenden Nutzen der Aufnahme dieser Datenbestände als Register ein sehr hoher (gegebenfalls für Kommunen nicht leistbarer) Aufwand entgegen.

19. Zu Artikel 1 (Anlage Nummer 48 IDNrG)

Artikel 1 Anlage Nummer 48 ist zu streichen.

Begründung:

Die bundesgesetzliche Regelung zur Aufnahme des Liegenschaftskatasters in das „Register nach § 1 dieses Gesetzes“ ist als verfassungswidrig einzustufen, weil nach Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz über das Liegenschaftskataster bei den Ländern liegt. Dem Bund steht dazu keine Gesetzgebungskompetenz zu. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob das Grundbuch als das rechtsverbindliche Register für Eigentümerdaten in das Konzept mit einbezogen wird oder nicht.

Außerdem wäre die Umsetzung des Gesetzes dazu aufgrund der Millionen von Grundstücken faktisch nicht leistbar, unabhängig von dem nicht realistisch bezifferbaren Erst- und dauerhaften Mehraufwand für die Länder. Wenn eine gesetzliche Regelung jedoch von vornherein nicht wirksam werden kann, verliert sie ihren Sinn.

20. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 10 Absatz 3 Satz 2, 4 OZG)

In Artikel 2 Nummer 2 ist § 10 Absatz 3 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind die Wörter „auf dem Vertrauensniveau hoch“ durch die Wörter „im Sinne von § 3a Absatz 2 Satz 5 Verwaltungsverfahrensgesetz“ zu ersetzen.
- b) In Satz 4 ist das Wort „registrieren.“ durch die Wörter „registrieren und authentifizieren.“ zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Das RegMoG sollte keine generelle Regelung eines Vertrauensniveaus für das Datencockpit vorsehen, sondern vielmehr die Regelung konkreter Identifizierungsmittel.

Das Datencockpit hat elementare Bedeutung bei der Wahrnehmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Daher ist unverzichtbar, dass der Gesetzgeber selbst bestimmt, durch welche Identifizierungsmittel Zugriff auf das Datencockpit ermöglicht wird. Dem Gesetzgeber obliegt es somit, die zulässigen konkreten Identifizierungsmittel zum Nachweis der Identität direkt ins Gesetz zu schreiben, wie dies bisher etwa beim Schriftformersatz in § 3a Absatz 2 VwVfG und bei § 130a Absatz 4 ZPO erfolgt ist.

Durch die Verweisung auf § 3a Absatz 2 Satz 5 VwVfG werden die zugelassenen Identifizierungsmittel für den Bürger transparent und entwicklungs offen festgelegt (dynamische Verweisung). Fachlich unbestritten ist, dass für die Nutzung des Datencockpits hohe Sicherheitsstandards zu gewährleisten sind. Dies wird durch den nutzerfreundlich gefassten Änderungsvorschlag sichergestellt. Nur der Gesetzgeber entscheidet auf diese Weise, für den Bürger anhand des Gesetzes nachvollziehbar, über die zulässigen Identifizierungsmittel. Dies ist verfassungsrechtlich vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips und des Bestimmtheitsgebots zwingend.

Zu Buchstabe b:

Die zentrale Einstiegstelle zum Datencockpit muss über die Nutzerkonten sein. Durch das Datencockpit soll keine Parallelinfrastruktur zu dem System der Nutzerkonten des Portalverbundes entstehen. Leitidee der digitalen Verwaltung im Portalverbund ist es, einen einheitlichen Zugang für alle (Verwaltungs-) Leistungen der Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung zu stellen, vergleiche § 3 Absatz 2 OZG – nichts anderes kann somit bei der Nutzung des Datencockpits gelten. Daher sollte die Funktionalität der Nutzerkonten der Länder genutzt werden. Durch die Ergänzung der Authentifizierungskomponente in § 10 OZG soll das Zusammenspiel des geplanten Datencockpits mit den Nutzerkonten des Portalverbundes verbessert werden: Die Registrierung und Authentifizierung für die Nutzung des Datencockpits sollte über Nutzerkonten der Länder erfolgen statt (zusätzlich) zentral beim Datencockpit. Denn die im OZG

vorgesehene Infrastruktur mit interoperablen Nutzerkonten darf, auch vor dem Hintergrund des Zieles von Bürgerfreundlichkeit und Nutzerorientierung, nicht ausgehebelt werden.

Auch die Registrierung und Authentifizierung über ein Nutzerkonto müssen dabei gemäß § 10 Absatz 3 Satz 2 OZG-E auf „Vertrauensniveau hoch“ beziehungsweise mit einem Identifizierungsmittel im Sinne von § 3a Absatz 2 Satz 5 VwVfG erfolgen. Die Registrierung und Authentifizierung über das Nutzerkonto bietet lediglich ein alternatives, gleichwertiges Zugangstor zu der in § 10 Absatz 3 Satz 1 OZG-E vorgesehenen Zugangsmöglichkeit (mithin für Registrierung und Authentifizierung/Nutzung), führt jedoch nicht zu einem abgeschwächten Identifizierungs- und damit Sicherheitsniveau.

Sofern entsprechende Identifizierungsmittel verwendet werden, wäre im Sinne einer transparenten und klaren Lösung für den Bürger ein Einstieg allein über die Nutzerkonten auch vorzugswürdig (ein Zugangstor statt Doppellösung).

21. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 10 Absatz 5 OZG)

In Artikel 2 Nummer 2 § 10 Absatz 5 Satz 1 und 2 sind jeweils die Wörter „ohne Zustimmung des Bundesrates“ durch die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Rahmen der Rechtsverordnung noch zu treffenden Verfahren und Maßgaben sind nicht nur technischer Natur, sondern betreffen und beeinflussen maßgeblich die Ausgestaltung der Registerinfrastruktur in den Ländern, die damit verbundenen Kosten und den Verwaltungsaufwand. Es handelt sich um konzeptionelle Grundsatzfragen. Länderinteressen müssen durch Mitwirkungsmöglichkeit gewahrt werden.

Um den Ländern die erforderlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen, sind die in § 10 Absatz 5 OZG-E vorgesehenen Verordnungsermächtigungen jeweils unter den Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates zu stellen. Dass die in § 9 OZG vorgesehene Verordnungsermächtigung - in Anlehnung an die Formulierungen in § 4 Absatz 1 Satz 1 und § 6 Absätze 1 und 3 OZG - erst nach Benehmen mit dem IT-Planungsrat erlassen werden kann, reicht angesichts der weitreichenden Änderungen im Zuge der Registermodernisierung und vor dem Hintergrund des notwendigen Zusammenspiels zwischen Datencockpit und Nutzerkonten der Länder nicht aus, um den Interessen der Länder Rechnung zu tragen.

22. Zu Artikel 5 (Änderung des PStG)

Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf keine Verpflichtung zur elektronischen Nacherfassung papiergeführter Personenstandsbücher begründet wird. Eine Pflicht zur elektronischen Nacherfassung wurde personenstandsrechtlich unter Berücksichtigung des damit einhergehenden erheblichen Aufwands sowie der teilweise nicht bestehenden Erforderlichkeit bislang nicht normiert. Auch durch den vorliegenden Gesetzentwurf erfährt das Personenstandsgesetz, insbesondere § 76 Absatz 5 PStG, keine entsprechende Veränderung. Vielmehr ist festzustellen, dass § 3 PStG, auch in seiner geänderten Fassung, über §§ 75 und 76 PStG keine Anwendung auf Übergangsbeurkundungen und Altregister findet. Die Neufassung des § 3 PStG geht der pauschalen Vorgabe des § 2 Nummer 2 IDNrG-E vor.

23. Zu Artikel 19 Nummer 2 (§ 47 Absatz 1 PStV),

Artikel 22 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten Satz 1)

a) Artikel 19 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

2. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 und 2 werden durch folgende Sätze ersetzt:

„Das Standesamt, das selbst oder auf Anordnung des Gerichts einen abgeschlossenen Registereintrag berichtigt, hat zu prüfen, ob auch in anderen Personenstandsregistern oder in den beim Bundeszentralamt für Steuern zu einer Person gespeicherten Daten nach § 4 Absatz 2 und 3 des Identifikationsnummerngesetzes eine Berichtigung vorgenommen werden muss. Es teilt dem in Betracht kommenden Standesamt und der Meldebehörde die Berichtigung mit. Eine Berichtigung aufgrund von Dokumenten des Heimatstaates (§ 47 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 des Gesetzes) ist nur zulässig, wenn zuvor die zuständige Ausländerbehörde beteiligt wurde und diese den Zusammenhang zwischen den vorgelegten Dokumenten und der Rückführung des betreffenden Ausländers bestätigt hat.“

b) Es wird folgender Satz angefügt:

„Eine Berichtigung... [weiter wie Vorlage Artikel 19 Nummer 2 § 47 Absatz 1 Satz 4]...“

b) Artikel 22 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 1 § 12, Artikel 2 § 11, Artikel 5 Nr. 2, Artikel 7 Nr. 3, Artikel 8 Nr. 3, Artikel 19 Nummer 2 Buchstabe b und Artikel 21 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung:

In der gegenwärtigen Fassung wird das Inkrafttreten der Regelungen zu § 47 Absatz 1 PStG-E und § 47 PStV mit dem Tag verknüpft, an dem das BMI im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem IDNrG gegeben sind.

Dies führt dazu, dass die Regelung zur Berichtigung von Registern auf der Grundlage von Heimreisedokumenten des Herkunftsstaates nicht unmittelbar in Kraft treten kann. Das steht den Aussagen des BMI im Rahmen der AK I Sitzung im Oktober 2019 als auch dem Ergebnis der Beratungen der Personenstandsreferentinnen und –referenten von Bund und Ländern aus dem November 2019 entgegen. Die technische Umsetzung dürfte noch Jahre in Anspruch nehmen und ist für die Berichtigungsmöglichkeit auf Grundlage von Heimreisedokumenten nicht relevant.

Das Datum des Inkrafttretens ist daher anzupassen.

Korrespondierend zur Änderung im PStG zur Schaffung einer Berichtigungsmöglichkeit aufgrund von Heimreisedokumenten muss § 47 PStV um die im Gesetzentwurf enthaltene Verfahrensregelung des § 47 Absatz 1 Satz 4 PStV ergänzt werden, ebenfalls mit Datum des Inkrafttretens am Tag nach der Verkündung. So wird sichergestellt, dass zeitgleich mit der Berichtigungsmöglichkeit auch die verfahrensmäßige Beteiligung der Ausländerbehörde sichergestellt ist. Die Fassung des § 47 PStV-E mit Bezugnahme auf das IDNrG tritt wie § 47 Absatz 1 Nummer 3 PStG-E gemäß Artikel 22 Satz 3 in Kraft, wenn die technischen Voraussetzungen vorliegen.

24. Zu Artikel 19a – neu – (§ 65 Nummer 3a – neu – AufenthV)

Nach Artikel 19 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 19a

Änderung der Aufenthaltsverordnung (AufenthV)

In § 65 der Aufenthaltsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt geändert worden ist durch Artikel 170 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328), wird nach Nummer 3 folgende Nummer eingefügt:

„3a. die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung“

Begründung:

Da § 2 Nummer 1 IDNrG-E eine Speicherung der Identifikationsnummer in den Ausländerdateien nach § 62 AufenthV vorsieht, ist § 65 AufenthV entsprechend anzupassen und die Führung der Identifikationsnummer nach § 139b AO im erweiterten Datensatz der Ausländerdatei A vorzusehen ist. Dies sollte insbesondere im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters erfolgen.