

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

8.12.2020

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

PD Dr. Ariane Berger
Telefon 030 590097-313
E-Mail: Ariane.Berger@Landkreistag.de

Nur per Mail an:
innenausschuss@bundestag.de

Dr. Hanna Sommer
Telefon 030 37711-770
E-Mail: Hanna.Sommer@Staedtetag.de

Marc Elxnat
Telefon 030 77307-211
E-Mail: Marc.Elxnat@DstGB.de

Aktenzeichen
II/23

Stellungnahme zum

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/24226)**
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz -RegMoG)
- b) **Antrag der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/24641)**
Verfassungskonforme Registermodernisierung – ohne steuerliche Identifikationsnummer

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Einladung zur Anhörung über den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG) sowie den im Bezug genannten Antrag. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer zur eindeutigen Zuordnung der betroffenen Person ausdrücklich zu begrüßen. Eine eindeutige Identifizierung der betroffenen Person ist Grundlage jedes behördenübergreifenden Datenaustauschs und zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des Once Only-Grundsatzes. Die zügige Umsetzung des geplanten Gesetzesvorhabens ist Voraussetzung für eine gelingende Digitalisierung der Verwaltung und eine erfolgreiche Einführung von Online-Services im Sinne des Onlinezugangsgesetzes. Ergänzend verweisen wir insoweit zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) bereits vorliegende Stellungnahme vom 4.09.2020, die hier nochmals als **Anlage** beigelegt ist.

Zusammenfassend:

- Die kommunalen Spitzenverbände tragen die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer zur eindeutigen Zuordnung der betroffenen Person dem Grunde nach mit.
- Der Verzicht auf die Einführung bereichsspezifischer Identitäten erfordert entsprechende freiheitssichernde Maßnahmen. Die vom Bund vorgeschlagenen verfahrensmäßigen, organisatorischen und technischen Sicherungen genügen aus unserer Sicht grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen.
- Der Gesetzentwurf enthält keine Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Datenhaltung. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände kommt es entscheidend auf eine Beibehaltung der dezentralen Datenhaltung an.

Dies vorangestellt erlauben wir uns die nachfolgenden Anmerkungen, welche insbesondere Fragen der Datenhaltung, der Datenstandards, der Informationssicherheit, der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und weitere Details betreffen.

- Der Gesetzentwurf regelt allein die Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer, enthält aber keine Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Datenhaltung. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände kommt es für eine nicht zuletzt auch verfassungskonforme Ausgestaltung der Registermodernisierung entscheidend auf eine Beibehaltung der dezentralen Datenhaltung an. Dafür sprechen neben datenschutzrechtlichen Überlegungen insbesondere auch Gründe der Informationssicherheit. Die Speicherung von Daten an einem zentralen Ort begründet ein besonderes Gefahrenpotential. Hier kann eine Datenübermittlung bei dezentraler Speicherung die Verfügbarkeit der Daten wesentlich erhöhen.
- Die Entscheidung für eine dezentrale Datenhaltung beinhaltet zugleich, dass jede Form der Datenübertragung an eine zentrale Registermodernisierungsbehörde einen entsprechenden kostenfreien Rückkanal zu den dezentralen (kommunalen) Registern voraussetzt. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die jeweiligen für die dezentrale Datenhaltung verantwortlichen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung umfangreiche Zugriffsrechte auf den jeweiligen zentralen Datenbestand erhalten.
- Für die Umsetzung im Bundesverwaltungsamt - Registermodernisierungsbehörde - ist eine Zeitschiene bis 2025 vorgesehen. Hierbei sollten die Auswirkungen auf z. B. öffentliche Stellen bzw. die benötigten Aufwände für die Anpassung der kommunalen Fachanwendungen und abweichenden Daten bzw. deren Konsolidierung berücksichtigt werden. Gleichwohl ist auch eine zentrale Finanzierung der Einmalaufwände für die Anpassung der kommunalen Fachverfahren durch den Bund notwendig (bspw. Einwohnermeldeverfahren, Personenstandswesen etc.).

- Die Anbindung von (kommunalen) Fachverfahren und die Ausarbeitung bzw. Weiterentwicklung allgemeiner Dateninhalts- und Datenaustauschstandards sind nicht Gegenstand des Gesetzes. Es handelt sich dabei um die zentralen Anforderungen an eine gelungene Registermodernisierung, die bereits jetzt in den Blick genommen werden müssen. Hier muss eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen.
- Das Registermodernisierungsgesetz regelt darüber hinaus allein die rechtlichen Voraussetzungen der Personenidentifizierung im Rahmen der Registermodernisierung und überlässt die technische Ausgestaltung dem Verordnungsgeber (BMI). Angesichts der weitreichenden Verordnungsermächtigungen zu Gunsten des BMI bleibt den Ländern insoweit wenig Handlungsspielraum. Kritisch wird die nur beratende Rolle des IT-Planungsrates (reines „In Benehmen Setzen“) bei der Ausarbeitung der technischen Voraussetzungen betrachtet. Umso wichtiger erscheint es, die technischen Bedarfe der Kommunen in Bezug auf Schnittstellen zu den Fachverfahren und kommunalen Registern sowie Datenstandards und Anforderungen an Daten- und Informationssicherheit bereits jetzt unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in den Blick zu nehmen.
- Die Datenübermittlung an eine zentrale Datenverwaltungsinstanz setzt eine entsprechende IT-Sicherheitsarchitektur voraus, welches beide Ebenen, sowohl die zentrale Datenverwaltung bei der Registermodernisierungsbehörde als auch die Datenhaltung bei den dezentralen Registern angemessen adressiert. Die Ausarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts sollte unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der entsprechenden kommunalen Expertise erfolgen und sich am IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik orientieren.
- Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Anlage „Register“ zu Art. 1 § 1 RegMoG die Bedarfe der kommunalen Ebene noch nicht hinreichend berücksichtigt. So fehlt u.a. eine Einbeziehung der Datenhaltung im Bereich des Unterhaltsvorschusses, der Gewerbeabgaben, der Grundsteuer, Gewerbesteuer und der Zweitwohnungssteuer.
- Auch erscheint angesichts des nicht unerheblichen technischen Anpassungsaufwandes zur Einbindung der Identifikationsnummer (Speicherung) und im Rahmen der allgemeinen Datenbereinigung teilweise noch analog geführter Register die Frist nach Art. 1 § 2 Nr. 1 RegMoG als zu kurz bemessen.
- Offen bleibt im Gesetzentwurf auch der Umgang mit Unternehmen bzw. juristischen Personen, da die einheitliche Identifikationsnummer ausschließlich für natürliche Personen gilt. Die Kommunen erbringen gleichwohl Dienstleistungen für Unternehmen.

- Es muss weiterhin eine Regelung zu den nicht elektronischen Registern getroffen werden. Fraglich ist, wie mit Altregistern in Bezug auf das Registermodernisierungsgesetz umzugehen ist. Eine Nacherfassung zieht einen erhöhten Aufwand nach sich. Zur Wirksamkeit der Registermodernisierung scheint dies aber unerlässlich. Dies sollte im Gesetz klargestellt werden.

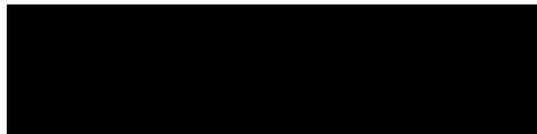
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Landkreistages



Alexander Handschuh
Grundsatzfragen, Digitalisierung
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Datum
04.09.2020

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Herrn
Dr. Udo Moewes
Referat V II 2 - Melderecht
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Ariane Berger
Telefon (0 30) 59 00 97 - 313
E-Mail: Ariane.Berger@Landkreistag.de

Dr. Hanna Sommer
Telefon (0 30) 37711 - 770
E-Mail: Hanna.Sommer@Staedtetag.de

Nachrichtlich:

Marc Elxnat
Telefon (030) 773 07- 211
E-Mail: Marc.Elxnat@DStGB.de

Herrn Ministerialdirigent
Ernst Bürger
Abteilung Digitale Verwaltung, Steuerung OZG
Alt-Moabit 140
10557 Berlin
Ernst.Buerger@bmi.bund.de

Aktenzeichen
II, 10.02.21 D

Per E-Mail: VII2@bmi.bund.de

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

Sehr geehrter Herr Dr. Moewes,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG) Stellung nehmen zu können. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer zur eindeutigen Zuordnung der betroffenen Person grundsätzlich zu begrüßen. Eine eindeutige Identifizierung der betroffenen Person ist Grundlage jedes behördenübergreifenden Datenaustauschs und zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des Once Only-Grundsatzes. Dies vorangestellt erlauben wir uns die nachfolgenden Anmerkungen, welche insbesondere Fragen

der Datenhaltung, der Datenstandards, der Informationssicherheit, der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und weitere Details betreffen.

- Der Gesetzentwurf enthält (bislang) keine Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Datenhaltung. Aus Sicht der Kommunen kommt es ganz entscheidend auf eine Beibehaltung der dezentralen Datenhaltung an. Dafür sprechen bereits Gründe der Informationssicherheit. Die Speicherung von Daten an einem zentralen Ort begründet ein besonderes Gefahrenpotential. Hier kann eine Datenübermittlung bei dezentraler Speicherung die Verfügbarkeit der Daten wesentlich erhöhen.
- Die Entscheidung für eine dezentrale Datenhaltung beinhaltet zugleich, dass jede Form der Datenübertragung an eine zentrale Registermodernisierungsbehörde einen entsprechenden kostenfreien Rückkanal zu den dezentralen (kommunalen) Registern voraussetzt. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die jeweiligen für die dezentrale Datenhaltung verantwortlichen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung umfangreiche Zugriffsrechte auf den jeweiligen zentralen Datenbestand erhalten.
- Für die Umsetzung im Bundesverwaltungsamt - Registermodernisierungsbehörde - ist eine Zeitschiene bis 2025 vorgesehen. Hierbei sollten die Auswirkungen auf z. B. öffentliche Stellen bzw. die benötigten Aufwände für die Anpassung der kommunalen Fachanwendungen und abweichenden Daten bzw. deren Konsolidierung berücksichtigt werden. Gerade zu Beginn der Registermodernisierung könnte die Datenabweichung, insbesondere der Validitätswerte (z. B. bei Ummeldungen, soweit die Daten des Zuzugswohnsitzes und dem jetzigen Wohnsitz abweichen) erheblichen Aufwand erzeugen. Gleichwohl ist auch eine zentrale Finanzierung der Einmalaufwände für die Anpassung der kommunalen Fachverfahren durch den Bund notwendig (bspw. Einwohnermeldeverfahren, Personenstandswesen etc.). Auch muss sichergestellt werden, dass in den Kommunen künftig wegfallende Gebühreneinnahmen durch entsprechende Landes- oder Bundesmittel kompensiert werden.
- Um die Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes in den Städten, Kreisen und Gemeinden zu gewährleisten, ist eine Kostenübernahme des kommunalen Aufwandes aus unserer Sicht unabdingbar. Der Referentenentwurf geht in der Begründung für die Verwaltung von einem zusätzlichen jährliche Erfüllungsaufwand von rund +112,5 Millionen Euro. Davon entfallen 54,3 Millionen Euro an jährlichem Erfüllungsaufwand auf den Bund und rund 58,2 Millionen Euro auf die Länder (inkl. Kommunen). Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt danach rund 915,7 Millionen Euro. Davon trägt der Bund rund 276,1 Millionen Euro und rund 639,6 Millionen Euro die Länder. Aus aktueller Sicht kann nicht abschließend beurteilt werden, ob diese Kosten realistisch sind oder aber tatsächlich höher liegen. Aus unserer Sicht fehlt eine angemessene Berücksichtigung der kommunalen Aufwände, da zum einen an verschiedenen Stellen, wie bspw. § 7, § 9 und § 10 den Städten und Gemeinden Verpflichtungen auferlegt werden und zum anderen notwendige Kosten für Support und die Schulung der Mitarbeiter nicht berücksichtigt werden. Hier brauchen wir eine klare Regelung im Gesetz, dass die Länder die kommunalen Kosten übernehmen müssen. Aufgrund der aktuellen Haushaltslage in den Kommunen wären solche Maßnahmen flächendeckend nicht möglich.

- Die Anbindung von (kommunalen) Fachverfahren und die Ausarbeitung bzw. Weiterentwicklung allgemeiner Dateninhalts- und Datenaustauschstandards sind nicht Gegenstand des Gesetzes. Es handelt sich dabei um die zentralen Anforderungen an eine gelungene Registermodernisierung, die bereits jetzt in den Blick genommen werden müssen. So kam es z. B. bei der Einführung des elektronischen Ausländerzentralregisters nachträglich zu langwierigen analogen Zertifizierungs- und Bestätigungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt. Für eine Nachnutzung in Fachverfahren steht z. B. die Abwicklung der Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz und die Übergabe der daraus folgenden Buchungssätze an das Buchungssystem. Auch der Abruf von personengebundenen Daten anhand der Identifikationsnummer würde es ermöglichen, dass natürliche Personen wie bspw. Schuldner eindeutig identifiziert und künftig nicht mehr verwechselt werden können. Für das Abrufverfahren der Daten wäre es somit vorteilhaft, wenn ein automatisierter Massenstammdatenabgleich mit den Stammdaten möglich wäre (analog dem Abgleich im Einwohnerfachverfahren entweder direkt bei der Registermodernisierungsbehörde oder über die Meldebehörde). Dafür müssen in den Fachverfahren die Voraussetzungen geschaffen werden (u. a. Datenfeld für Steuer-ID). Es ist zu prüfen, ob eine Öffnung des Gesetzes über eine Experimentierklausel möglich ist, um analog zum Pilotvorhaben „Datencockpit“ weitere Datenabfragen zu erproben. Hier muss eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen.
- Das Registermodernisierungsgesetz regelt darüber hinaus allein die rechtlichen Voraussetzungen der Personenidentifizierung im Rahmen der Registermodernisierung und überlässt die technische Ausgestaltung dem Verordnungsgeber (BMI). Angesichts der weitreichenden Verordnungsmächtigungen zu Gunsten des BMI bleibt den Ländern insoweit wenig Handlungsspielraum. Kritisch wird die nur beratende Rolle des IT-Planungsrates (reines „In Benehmen Setzen“) bei der Ausarbeitung der technischen Voraussetzungen betrachtet. Umso wichtiger erscheint es, die technischen Bedarfe der Kommunen in Bezug auf Schnittstellen zu den Fachverfahren und kommunalen Registern sowie Datenstandards und Anforderungen an Daten- und Informationssicherheit bereits jetzt unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in den Blick zu nehmen.
- Die Datenübermittlung an eine zentrale Datenverwaltungsinstanz setzt eine entsprechende IT-Sicherheitsarchitektur voraus, welches beide Ebenen, sowohl die zentrale Datenverwaltung bei der Registermodernisierungsbehörde als auch die Datenhaltung bei den dezentralen Registern angemessen adressiert. Die Ausarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts sollte unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der entsprechenden kommunalen Expertise erfolgen und sich am IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik orientieren.
- Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Anlage „Register“ zu Art. 1 § 1 RegMoG die Bedarfe der kommunalen Ebene noch nicht hinreichend berücksichtigt. So fehlt u. a. eine Einbeziehung der Datenhaltung im Bereich des Unterhaltsvorschusses, der Gewerbeanzeigen, der Grundsteuer, Gewerbesteuer und der Zweitwohnungssteuer.
- Auch erscheint angesichts des nicht unerheblichen technischen Anpassungsaufwandes zur Einbindung der Identifikationsnummer (Speicherung) und im Rahmen der allgemeinen Datenbereinigung teilweise noch analog geführter Register die Frist nach Art. 1 § 1 Nr. 1 RegMoG als zu kurz bemessen.

- Im Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass mit Zustimmung der Antragsstellenden die jeweilige Behörde die Basisdaten bei der neu geschaffenen Registermodernisierungsbehörde direkt abrufen kann. Hier sollte geklärt werden, ob die Zustimmung für jedes Verwaltungsverfahren erforderlich ist oder ob eine einmalige Zustimmung ausreichend ist und was im Falle einer Ablehnung erfolgt. Insofern sich der Nutzer mit dem Vertrauensniveau „hoch“ erstmals registrieren muss, wird durch die bislang geringe Nutzung des elektronischen Personalausweises auch die Nutzung des Datencockpits gering ausfallen. Zudem sollten im Gesetz die gesetzlichen Vertretungsmöglichkeiten klar geregelt werden.
- Offen bleibt im Gesetzentwurf auch der Umgang mit Unternehmen bzw. juristischen Personen, da die einheitliche Identifikationsnummer ausschließlich für natürliche Personen gilt. Die Kommunen erbringen gleichwohl Dienstleistungen für Unternehmen.
- Es muss weiterhin eine Regelung zu den nicht elektronischen Registern getroffen werden. Fraglich ist, wie mit Altregistern in Bezug auf das Registermodernisierungsgesetz umzugehen ist. Eine Nacherfassung zieht einen erhöhten Aufwand nach sich. Zur Wirksamkeit der Registermodernisierung scheint dies aber unerlässlich. Dies sollte im Gesetz klargestellt werden.
- Der Bereich Kommunalstatistik sollte mit besonderen Rechten (Zugriffsrechte bzw. Erhalt von Datenlieferungen) und Pflichten (statistische Geheimhaltung) im Gesetz und der neu entstehenden Registerlandschaft verankert werden. Abzüge aus dem Melderegister und weitere intrakommunale Datenlieferungen bzw. Zugriffe zwischen Fachämtern und Statistik sollten weiterhin - ohne Einschaltung einer Bundesbehörde - möglich sein. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass zu den zum Datenabruf befugten Stellen lediglich solche zählen sollen, die Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz erbringen. Der Bereich Statistik wird in der Begründung nur exemplarisch als "Lebensbereich" aufgeführt und eine zusätzliche Sicherung verlangt, indem Daten nur unter Einschaltung von Vermittlungsstellen in Verbindung mit der vorschlagsweisen Bereichsbildung ausgetauscht werden dürfen. Für die Statistik bedeutet dies, dass eine Zusammenführung von Daten unterschiedlicher Register und Bereiche explizit nicht mehr möglich ist. Für die Arbeit der kommunalen Statistikstellen ist dies jedoch eine elementare Arbeitsgrundlage.
- Aus kommunaler Sicht sollte zudem dringend eine Vollzugs- und Aufgabenkritik erfolgen mit dem Ziel, angesichts der neuen technologischen Möglichkeiten die Aufgabenübertragung vom Bund auf die Länder bzw. Kommunen kritisch zu hinterfragen und eine Neujustierung von Pflichtaufgaben vorzunehmen. Dies sollte zumindest parallel zur Einführung der einheitlichen Identifikationsnummer erfolgen. Diese Neuaufteilung von bestehende Aufgaben erleichtert im Ergebnis auch die technologische Umsetzung der Aufgaben aus dem OZG und der Registerführung und weist eindeutige Verantwortlichkeiten zu.
- Schließlich bitten wir um eine vertiefte verfassungsrechtliche Prüfung hinsichtlich der Einführung der Identifikationsnummer im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung (BVerfG, Urteil vom 15-12-1983 - 1 BvR 209/83 u. a., Rn. 169). In der Literatur wird basierend auf dem Urteil davon ausgegangen, dass ein bereichsübergreifendes Personenkennzeichen gegen die allgemeine Handlungsfreiheit und die Menschenwürde verstoßen kann, wenn darüber

unter anderem eine Profilbildung ermöglicht wird (siehe z. B. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 87 Rn. 3). Zudem könnte das vorgesehene Modell dem Grundsatz der Datenminimierung aus Art. 5 Abs. 1 lit. c) DSGVO widersprechen. Es muss sichergestellt werden, dass keinesfalls überschießende Daten im Zuge unserer Prozesse übermittelt werden.

Erlauben Sie uns darüber hinaus weitere Anmerkungen im Detail:

Zu Art. 1 RegModG

- Die Angaben zum Umfang der gespeicherten Daten gem. § 4 sind verglichen mit § 3 Bundesmeldegesetz nur ein Bruchteil der Daten, welche Kommunen als Meldebehörden speichern. Ebenso sind die Daten des § 4 Abs. 2 fast ausnahmslos im Personaldokument hinterlegt. Das Beibringen von sämtlichen Unterlagen und Nachweisen durch den Bürger zieht durch die Einführung aus kommunaler Sicht eine Veränderung nach sich, sodass wir nennenswerte Erleichterung für Bürger nicht erkennen. Eine Verbesserung in Fällen, in denen im dezentralen Register die Vermutung einer Doppelerfassung von Personen besteht, ist hinsichtlich der Datenqualität wiederum zu erwarten, da mittels eines Abgleiches mit einem zentralen Register die Gefahr von Doppelerfassungen minimiert wird. Die nach § 4 zu einer Person gespeicherten Daten sind in den Personenstandsregistern - soweit vorhanden - im Beurkundungsteil enthalten. Es erscheint daher sinnvoll, dass auch die Identifikationsnummer Teil der Beurkundung wird. Dies hat zur Folge, dass die Identifikationsnummer auch Bestandteil der Personenstandsurkunden wird.
- Meldebehörden tragen nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 i. V. m. § 4 Abs. 5 Hinweise zur Richtigkeit der Daten ein und übermitteln das entsprechende Datum an das Bundeszentralamt für Steuern. Wir weisen darauf hin, dass es bzgl. die Richtigkeit der Daten permanent zu Abweichungen kommen kann. Beispielhaft hierfür sind Personenstandsangelegenheiten im Ausland oder weitere Staatsangehörigkeiten. In diesen Fällen hängt die Richtigkeit der Daten von der Vorlage entsprechender Nachweise durch die betroffene Person ab.
- Gemäß § 4 Abs. 3 werden einer Person weitere Daten zugeordnet, unter anderem auch die Auskunftssperre nach dem Bundesmeldegesetz. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich auch aus dem Personenstandsrecht Sperrvermerke ergeben können, die in ihren Wirkungen über die Auskunftssperre im Melderegister hinausgehen (§ 64 PStG). Hierfür ist ebenfalls eine Regelung zu finden.
- Auch für das Standesamt müssen - dem Gesetzesentwurf folgend - künftig die neuen Identifikationsnummern der Ehegatten für die Beurkundung der Eheschließung, der Eltern für die Beurkundung einer Geburt und für den Verstorbenen und dessen Ehegatten oder Lebenspartner vorgelegt werden, da diese bei Neubeurkundungen zwingend einzutragen sind. Auch hier muss die Abfrage der Identifikationsnummern ohne großen Aufwand und kurzfristig erfolgen können. Da die Identifikationsnummer von neugeborenen Kindern nach heutigem Stand erst nach der Geburtsbeurkundung erteilt wird, muss für jede Geburt später die Identifikationsnummer ergänzt werden. Dies erhöht den Aufwand im Standesamt spürbar.

Die Basisdaten nach § 4, die den neuen Identifikationsnummern zugeordnet werden, ergeben sich aus den für die Steueridentifikationsnummern gespeicherten Daten. Die Daten werden ausschließlich mit dem Melderegister abgeglichen. Ein Abgleich mit den Personenstandsregistern des Standesamtes ist derzeit scheinbar noch nicht geplant. Da es eines der verfolgten Ziele ist, dass zukünftig Bürgerinnen und Bürger nicht mehr ihre Geburtsurkunden und vermutlich auch weitere Personenstandsunterlagen vorlegen müssen, um ihren Personenstand nachweisen zu können, wäre ein Abgleich mit den Personenstandsregistern jedoch sinnvoll. Falls ein solcher Abgleich vorgenommen werden würde, müssten alle Standesämter aus ihren größtenteils noch in Papierregistern geführten Personenstandsregistern Urkunden erteilen.

Wenngleich wir den damit begründeten Aufwand sehen, ist dieser Abgleich wichtig, da die Erfahrung zeigt, dass die Daten in den Melderegistern oft von den Daten in den Personenstandsregistern abweichen. Teilweise werden die Standesämter auch nicht informiert, dass sich Personenstandsdaten wie z. B. Namen im Ausland geändert haben. Diese Änderungen werden oft nur den Melderegistern angezeigt.

Eine Fortschreibung der Personenstandsregister könnte in dem Zusammenhang erfolgen und würde zu einer Harmonisierung der betroffenen Register führen.

- Unter § 6 Abs. 2, welcher die Verwaltungsleistungen nach dem OZG betrifft, wird den öffentlichen Stellen ein intendiertes Ermessen auferlegt. Eine weitere Ermächtigungsgrundlage für die weitere Verarbeitung der Identifikationsnummer bei den öffentlichen Stellen enthält das Gesetz nicht, die entsprechenden Rechtsgrundlagen sollen in den für die jeweiligen öffentlichen Stellen geltenden Fachgesetzen entweder bereits vorhanden sein oder müssen später geschaffen werden. Die Kommunen bieten auch freiwillige Leistungen an, welche nicht zwangsläufig dem OZG unterliegen. Es ist zu prüfen, ob hierfür eine entsprechende Öffnungsklausel gefunden werden kann (bspw. über die bereits erwähnte Experimentierklausel).

Ein Beispiel hierfür sind die Eintragungen bzw. Daten nach § 53 Bundesmeldegesetz (Zeugenschutz), wo es einer Konkretisierung zur Umsetzung der Arten von Auskunftssperren bedarf. Für die Durchführung von § 6 ist es nicht sinnvoll, die Postleitzahl anstatt des Vornamens zu verwenden, da dies möglicherweise zu Schwierigkeiten insbesondere bei Eingemeindungen führen kann.

- In § 7 Abs. 3 wird eine zehnjährige Frist den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Umsetzung der Verpflichtungen nach Abs. 2 bei Datenübermittlungen innerhalb einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands eingeräumt. Die Verpflichtung nach Abs. 2 schreibt für die Datenübermittlungen unter Nutzung einer Identifikationsnummer nach diesem Gesetz zwischen öffentlichen Stellen verschiedener Bereiche vor, dass diese über Vermittlungsstellen verschlüsselt in gesicherten Verfahren, die dem aktuellen Stand von Sicherheit und Technik entsprechen müssen, erfolgen. Auch hier müssen Verfahren entwickelt werden, welchen dem vorgenannten Standard entsprechen.

Zu Art. 2 RegModG

Aufgrund von Erfahrungen bei Auskünften nach der Datenschutzgrundverordnung stellt sich die Frage, an wen sich Bürgerinnen und Bürger künftig wenden können, wenn sie Rückfragen zu den Ergebnissen haben, die ihnen bei der Nutzung des

Datencockpits geliefert werden. Aufgrund der großen Anzahl beteiligter Rechtsgebiete (Anlage 1 zu Art. 1 RegModG) sollte proaktiv verhindert werden, dass sämtliche Anfragen oder Rückfragen in den Meldebehörden/Bürgerbüros der Kommunen landen.

Zu Art. 5 RegModG

- Die Ausweitung der gerichtsfreien Berichtigungsmöglichkeiten nach § 47 PStG sehen wir kritisch. Es sind nicht nur die Tatsache der fehlerhaften Beurkundung, sondern auch die richtigen Tatsachen zweifelsfrei nachzuweisen.

Vermutlich wird es sich in den meisten Fällen um Reisepässe handeln. Diese Dokumente können jedoch allenfalls als Nachweis der Identität dienen. Zusätzliche beweiskräftige Unterlagen, insbesondere Personenstandsurkunden, sind vorzulegen. Aktuell werden diese Fälle gerichtlich nach § 48 PStG entschieden und ohne die erforderlichen Personenstandsurkunden abgelehnt. Hinzu kommt, dass sehr häufig in den Personenstandsregistern eine andere Identität eingetragen ist als in den neuen Ausweisdokumenten, so dass zunächst zu klären ist, ob Personenidentität besteht und welche der beiden Identitäten die richtige Identität ist. Dies lässt sich nicht allein durch die Vorlage eines neuen Passes klären. Falls hier jedoch die Fälle geregelt werden sollen, in denen lediglich der einschränkende Vermerk über die Identität einer beurkundeten Person gelöscht werden soll, müsste dies im zugrundeliegenden Gesetzestext klarer definiert werden.

Welche Fälle mit dem neuen § 47 Abs. 1 Satz 3 geregelt werden sollen ist unklar: Personenstandsregister ohne weitere Prüfung mit den Daten des Identifikationsgesetzes zu berichtigen widerspricht dem deutschen Registerrecht, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Daten aus dem Bundeszentralamt für Steuern und dem Melderegister entnommen wurden. Das Standesamt müsste wissen, welche Dokumente bei diesen Stellen vorgelegt wurden, um zu klären, ob das deutsche Personenstandsregister tatsächlich zu berichtigen ist. Dies wäre nur in den Fällen gegeben, in denen die Beurkundung von Anfang an falsch war. In anderen Fällen wäre keine Berichtigung, sondern eine Änderung der Personenstandsregister mit einem bestimmten Wirksamkeitsdatum zu beurkunden. Möglich ist auch, dass die hinterlegten Basisdaten falsch sind, weil nicht alle Daten des Personenstandsregisters in das Melderegister übernommen wurden. In diesen Fälle sollten die Basisdaten der Identifikationsnummer berichtigt werden.

Nach § 47 Abs. 3 Satz 2 sollen Anhörungen von Beteiligten in den neu geregelten Fällen unterbleiben. Die Anhörung ist ein Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Rechte auf rechtliches Gehör. Beteiligte nicht dahingehend anzuhören, ob sie mit einer Änderung einverstanden sind, wird als bedenklich eingestuft. Außerdem ist es zwingend erforderlich, dass Betroffene darüber informiert werden, dass sie die erhaltenen Urkunden nicht mehr verwenden dürfen, da diese durch die Berichtigung inhaltlich falsch geworden sind.

Zusätzlich zu den bisherigen Daten soll anhand dieser Regelung auch die Identifikationsnummer registriert werden: Dies würde bedeuten, dass bei jeder Beurkundung auch die Identifikationsnummer aller Beteiligten zu überprüfen und einzugeben wäre (in einer Kommune mit rund 120.000 Einwohnern etwa 14.000 beteiligte Personen im Jahr). Weiterhin soll die Identifikationsnummer in den

Registern ergänzt werden, wenn diese bekannt wird. Auch ein Datenabgleich ist vorgesehen bei Differenzen und eine Erweiterung des Mitteilungsverkehrs. All dies bedeutet insgesamt einen enormen zeitlichen Mehraufwand in den Kommunen, welcher derzeit noch nicht abgeschätzt werden kann und nicht mit dem derzeit vorhandenen Personal zu bewältigen ist.

Unter § 21 Abs. 1 Nr. 5 PStG wird festgelegt, dass die Identifikationsnummer des Kindes zur Beurkundung vorliegt. Das Standesamt kann die Nummer jedoch noch nicht eintragen. Es würde sich daher um eine Folgebeurkundung (§ 27 PStG) handeln. Dies würde dazu führen, dass jeder Geburtseintrag zweimal durch den Standesbeamten bearbeitet werden müsste. Dies wiederum führt zu mehr Verwaltungsaufwand. Fraglich ist, ob die Änderung (§ 21 Abs. 1 Nr. 5) so zu lesen ist, als dass das Standesamt direkt die Registermodernisierungsbehörde anfragen kann, da die Person bisher noch keine Identifikationsnummer hat. Eine entsprechende Klarstellung ist vorzunehmen. Organisatorisch macht hier nur eine Echtzeitabfrage Sinn, damit die Aufwände bei der Beurkundung nicht verdoppelt werden.

- Aus dem Wortlaut der geplanten Änderung in § 47 PStG kann entnommen werden, dass die Berichtigung nur die Zusätze (§ 35 PStV) umfasst, da explizit nur auf diese eingegangen wird. Änderung der Personenidentität mit solchen Dokumenten (Dokumente des Heimatstaates, die zum Grenzübertritt berechtigen) ist daher nicht möglich und es verbleibt in solchen Fällen bei einer gerichtlichen Berichtigung.
- Ebenfalls sind gem. § 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 PStG keine Daten bekannt, welche eine höhere Validität als die geprüften Daten des Standesbeamten haben. Sollten Berichtigungssachverhalte mit einer höheren Validität dem Standesbeamten angetragen werden, sollte auf die Vorlage der Dokumente bestanden werden.
- Laut § 55 Abs. 4 PStG soll in Personenstandsurkunden nach Abs. 1 die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung nicht aufgenommen werden. Dabei kann der Verzicht auf die Aufnahme der Identifikationsnummer in die Personenstandsurkunden technisch nur für die elektronischen Personenstandseinträge erfolgen. Hinsichtlich elektronischer Registerausdrucke wird der Verzicht auf die Angabe der Identifikationsnummer auch nicht möglich sein, da es sich um Beurkundungsinhalte handeln soll. Der Registerausdruck ist immer ein vollständiger Ausdruck aller dortigen Angaben. Inwieweit dies technisch umsetzbar ist, sollte im Vorfeld diskutiert werden. Bei Papierregistern müsste ein eigenhändiges Abdecken der Nummern bei einer Beglaubigung erfolgen.

Zu Art. 7, 8 und 9 RegModG

Sowohl in Art. 7 Ziff. 2, als auch in Art. 8 Ziff. 2 und Art. 9 Ziff. 2 wird das Pass-, Personalausweis- und eID-Karte-Register „in die Pflicht genommen“, im Falle nicht vorhandener Identifikationsnummern einen Datenabruf bei der Registermodernisierungsbehörde durchzuführen, um die Vergabe einer Identifikationsnummer zu erwirken. Hier ist mit einer spürbaren Verlängerung der mittleren Bearbeitungsdauer zu rechnen: Wenn die Ausstellung von Ausweisdokumenten, Pässen und eID-Karten von dem Vorhandensein einer Identifikationsnummer abhängig gemacht wird - was so verstanden werden könnte - muss die Antwort der Registermodernisierungsregisterbehörde synchron sein. Eine erneute Vorsprache der Bürgerinnen und Bürger sollte

vermieden werden. Die Bürgerämter im Bundesgebiet arbeiten - spätestens seit Beginn der Covid-19-Pandemie - komplett über Terminsysteme, bei denen es insbesondere darauf ankommt, dass die gebuchten Termine, für die Slots reserviert wurden, auch in einen Antrag/eine Dienstleistung umgewandelt werden. Ausfallzeiten im Bereich der Abwicklung von Terminen führen schnell zu einer Ressourcenverschwendung, die sich Bürgerämter nicht leisten können. Im Begründungsteil zu dem Gesetzentwurf (hier S. 78) wird von „seltenen Fällen“ gesprochen, in denen die Identifikationsnummer fehlt. Hier sei angemerkt, dass hier potentiell mindestens all diejenigen Personen in Frage kommen, die von Amts wegen abgemeldet wurden. Darüber hinaus ist hier die Personengruppe der Menschen ohne festen Wohnsitz kritisch zu betrachten.

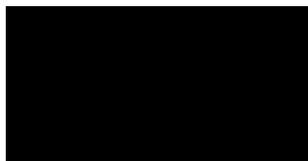
Schließlich muss diese Änderung im Rahmen der Erteilung von Passermächtigungen mit aufgegriffen werden, da insbesondere Flughafenstädte nicht selten Spontankunden aus anderen Städten schnellstmöglich - als unzuständige Behörden - mit Dokumenten versorgen müssen.

Zu Art. 19 RegModG

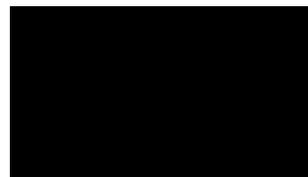
- Zu der Änderung des § 47 Abs. 1 PStV ist anzumerken, dass eine Berichtigung im Personenstandswesen nur bei Nachweisführung der korrekten Daten möglich ist. Es ist daher immer die höchste Validität anzunehmen, bzw. bei Gerichtsentscheiden sind die Festlegungen des Gerichtes ebenfalls so zu bewerten. Betreffend des § 56 PStV ergeben sich die gleichen Fragen wie bei § 21 PStG.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung der vorstehenden Anregungen. In den laufenden Diskussionsprozess bringen wir uns gerne ein und stehen für Rückfragen zur Verfügung.

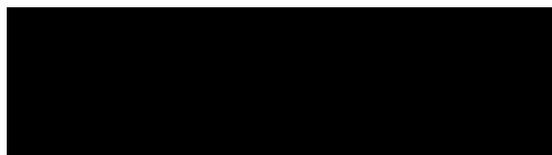
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Deutscher Städtetag



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
Deutscher Landkreistag



Alexander Handschuh
Sprecher
Deutscher Städte- und Gemeindebund