



Ausschussdrucksache 20(9)315

06.11.2023

Dr. Heino Weller
Leiter Taxonomien und Standarddaten
DATEV eG

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN und FDP

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Unternehmensbasisdatenregistergesetzes**

BT-Drucksache 20/8866

am 8. November 2023

Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG)

1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes)¹ sieht als Änderung lediglich die Aufnahme des Gesellschaftsregisters in das UBRegG vor.

Damit nutzt das Unternehmensbasisdatenregister (kurz: Basisregister) weiterhin nicht sein Einsparpotenzial für die Wirtschaft. Die Gelegenheit, im Rahmen des Änderungsgesetzes das Thema der Unternehmensidentität auch aus Sicht anderer Beteiligter (das heißt nicht nur der Verwaltung) übergreifend zu betrachten, wird mit dem vorliegenden Entwurf leider nicht aufgegriffen. Das wird der zentralen Bedeutung, die Unternehmensidentitäten mit eindeutigen, aktuellen und verlässlichen Stammdaten in digitalen Prozessen (auch in digitalen Verwaltungsprozessen) zukommt, nicht gerecht.

2 Änderungsempfehlungen

Die folgenden Ausführungen greifen diese dringend erforderliche übergreifende Sicht auf und beschreiben Ansatzpunkte für den Gesetzgeber, die Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens werden sollten.

2.1 Aufnahme und Berücksichtigung prozessrelevanter Unternehmensbasisdaten

Die in § 1 Abs. 3 UBRegG i. V. mit § 3 Abs. 2 und 3 UBRegG definierten Unternehmensbasisdaten sind identitätsstiftende Unternehmensbasisdaten. Sie gewährleisten die eindeutige Identifizierung eines Unternehmens und weisen dessen tatsächliche Existenz nach. Diese Daten entstehen in hoheitlicher Verantwortung und werden in den Registern geführt. Ziel des Basisregisters ist es, diese Register beziehungsweise die dort relevanten Dateninhalte zu verknüpfen.

Aber um das Ziel von sicheren digitalen Geschäftsprozessen und Verwaltungsverfahren zu erreichen, sind weitere, einem Unternehmen eineindeutig zugeordnete Stammdaten erforderlich. Dabei geht es um prozessrelevante Unternehmensstammdaten wie zum Beispiel die Bankverbindung oder die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer. Diese Angaben werden insbesondere benötigt, um in digitalen Prozessen korrekte Rechnungen erstellen und störungsfreie Zahlungsverfahren erreichen zu können.

Diese Art der Stammdaten – die prozessrelevanten Attribute – entstehen

¹ Abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/088/2008866.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.10.2023).

- durch eine Geschäftsbeziehung zwischen einem Unternehmen und einem privatwirtschaftlichen Geschäftspartner, zum Beispiel einer Bank, die dem Unternehmen eine konkrete IBAN zuweist, oder
- dadurch, dass ein Verwaltungsverfahren diesem Unternehmen eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zuweist.

Das Ziel sicherer digitaler Prozesse erfordert das Zusammenwirken von aktuellen

- identitätsbegründenden und eindeutigen Unternehmensstammdaten in einem Basisregister und den darüber verknüpften Registerprozessen,
- den prozessrelevanten Unternehmensstammdaten, die über Verwaltungsverfahren entstehen (zum Beispiel Umsatzsteuer-Identifikationsnummer) und
- den prozessrelevanten Unternehmensstammdaten, die über privatwirtschaftliche Geschäftsprozesse (zum Beispiel Kundenbeziehungen, Aufträge, Mitgliedschaften) entstehen (zum Beispiel Bankverbindung).

Den Blick nur auf identitätsbegründende Stammdaten (§ 3 Abs. 2 UBRegG) (zum Beispiel Name, Anschrift, ...) und eine eindeutige Identifikationsnummer (wie die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen, § 2 UBRegG) zu reduzieren, wird auch den Nutzen in den öffentlichen Verwaltungsprozessen erheblich einschränken. Die Integration prozessrelevanter Stammdaten (zum Beispiel die Bankverbindung des Unternehmens) setzt voraus, dass eine Öffnung für die Anbindung der privatwirtschaftlichen Prozesse und Verzeichnisse bei der Einrichtung des Basisregisters von Anfang an ermöglicht wird, mindestens aber mitberücksichtigt und vorgezeichnet ist. Die Qualitätssicherung (insbesondere im Sinne einer Aktualität und Verlässlichkeit) solcher die Identität ergänzender Attribute kann nur über die Privatwirtschaft durch förderierte Attributslösungen (selbstbestimmte Identität - self-sovereign identity (SSI)) sichergestellt werden.

Ferner muss das Basisregister auch dahingehend ertüchtigt werden, dass es Vertretungsregelungen abbilden kann. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür sind im UBRegG und in § 139c AO noch nicht mitgedacht. Dabei müssen auch bereits existierende und etablierte Lösungen, wie beispielsweise die Vollmachtsdatenbank nach § 80a AO, integriert werden. Unklar ist, ob das Basisregister insoweit ertüchtigt werden soll.

2.2 Nutzbarkeit der Daten auch außerhalb der Verwaltung

Die im Basisregister gespeicherten Daten sollten auch im Interesse der von der Datenstrategie der Bundesregierung propagierten besseren Datennutzung für eine effizientere und bürgerfreundlichere Verwaltungspraxis für Verwender außerhalb der Verwaltung zur Verfügung stehen. Der Nutzen für solche verwaltungsexterne Verwender steigt in dem Maße, in dem auch prozessrelevante Stammda-

ten im Basisregister verfügbar sind. So kann die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen auch die im damaligen Referentenentwurf² genannte „Außenwirkung“ entfalten und nicht nur einen verwaltungsinternen Identifikator darstellen (vgl. die Begründung zu § 8 Abs. 1 Nr. 1 UBRegG-RefE). Um etwaigen datenschutzrechtlichen Bedenken entgegenzuwirken, könnte an dieser Stelle ein Einwilligungsverfahren (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 UBRegG-RefE), wie es bereits bei der öffentlichen Stelle zur Erstellung eines Nutzerkontos im Sinne des § 2 Abs. 5 OZG vorgesehen ist, implementiert werden. Das Einwilligungsverfahren sollte idealerweise über ein Basisregister-Nutzerportal abgebildet werden.

2.3 Sicherstellung der Konsistenz, Vollständigkeit und Aktualität der Unternehmensbasisdaten: Problematisches Verhältnis zwischen Basis- und Quellregister

Durch das UBRegG sollen Qualität, Aktualität und Konsistenz in Bezug auf die in den berücksichtigten Registern gespeicherten Daten hergestellt werden (§§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 8 Abs. 1 UBRegG). Hierzu sollen Daten aus verschiedenen Quellregistern in einem übergreifenden Basisregister zusammengeführt und zugeordnet werden. Nicht ersichtlich ist, wie sichergestellt werden soll, dass diese anfängliche Zuordnung korrekt erfolgt. Auch die Korrektur von in den Quellregistern gespeicherten Daten erfolgt nicht automatisiert. Der Umgang hiermit obliegt weiterhin – dezentral – den registerführenden Stellen (§ 8 Abs. 3 UBRegG). Danach erreichen Korrekturen das Basisregister immer dezentral über die betroffenen Quellregister, das heißt Korrekturen sind immer dezentral anzustoßen. Ein Gleichlauf zwischen Quell- und Basisregister soll bei Bedarf über Verfahren zur Aufklärung von Unstimmigkeiten (§ 8 Abs. 2 UBRegG) herbeigeführt werden, was primär ein verwaltungsinternes Verfahren sein wird und – weil die betroffenen Unternehmen, soweit sie zur Sachverhaltsaufklärung beitragen können, nur maximal mittelbar daran beteiligt sein werden – sich entsprechend langwierig gestalten wird. Das in § 8 UBRegG angelegte Verfahren wird daher dem Ziel des Basisregisters (Qualität, Aktualität und Konsistenz von Unternehmensbasisdaten) nicht gerecht. Aktualität und Konsistenz der Daten sind gefährdet.

Sowohl durch eine potenziell fehlerhafte Zuordnung bei Entstehung des Basisregisters als auch durch aufwändige Korrekturverfahren in den Registern zeichnet sich ein erheblicher Bürokratieaufwand auch auf Seiten der Unternehmen ab. Um diesen drohenden Mehraufwand zu vermeiden, sollte den Unternehmen eine einfache Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden, die im Basisregister gespeicherten Daten einzusehen und deren Korrektur direkt dort (das heißt im Basisregister als zentrale Stelle) anzustoßen. Aufgrund der Verzahnung des Basisregisters mit den Quellregistern müssten die relevanten Folgekorrekturen in den Quellregistern automatisiert angestoßen und vollzogen werden.

² Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Registers über Unternehmensbasisdaten und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen und zur Änderung weiterer Gesetze vom 05.03.2021 (abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/referentenentwurf-unternehmensbasisdatenregistergesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1; zuletzt aufgerufen am 24.10.2023).

Für den Korrekturvorgang als solches bietet sich eine Onlinelösung an. Da insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen bei der Bearbeitung ihrer Registereinträge regelmäßig Partner wie den Steuerberater einbinden, ist eine entsprechende Vertretungsmöglichkeit beziehungsweise ein Rollenkonzept vorzusehen. Auf diesem Weg können

- die Datenqualität beim Aufbau des Basisregisters erhöht,
- Inkonsistenzen bereinigt,
- Korrekturen wirtschaftlich angestoßen und verarbeitet,
- Aktualität gesichert und
- Bürokratiekosten für Unternehmen wie Verwaltung signifikant verringert werden.

Auch die Abrufbarkeit von Protokolldaten (§ 7 UBRegG) kann über die vorgeschlagene Onlinelösung realisiert werden. Somit entfielen die Beantragung der Informationen bei der Registerbehörde, wodurch die Transparenz des Verfahrens erhöht werden könnte (vergleichbar mit dem vorgesehenen Datenschutzcockpit nach § 10 OZG). Von der Verordnungsermächtigung nach § 10 Satz 1 Nr. 3 UBRegG wurde bislang kein Gebrauch gemacht.

2.4 Auch außerhalb der Verwaltung nutzbare Standards vorsehen beziehungsweise berücksichtigen

Ferner ist zu fordern, die für die Kommunikation mit der Registerbehörde genutzten Standards von Beginn an auch für Verwender außerhalb der Verwaltung nutzbar zu machen. Damit würde sich der Aufwand bei einer künftigen Öffnung des Basisregisters für weitere Teilnehmer verringern.

Die konkreten Daten- und Übermittlungsstandards werden erst nachfolgend durch Rechtsverordnung festgelegt (§ 10 Satz 1 UBRegG). Bisher sind hierbei in der früheren Gesetzesbegründung nur verwaltungsintern genutzte Standards vorgesehen. Hier sollten auch Standards, die bereits in der Wirtschaft Anwendung finden, einbezogen werden. So wird heute beispielsweise bereits ein inhaltlich zwischen Wirtschaft und Verwaltung abgestimmtes Stammdatenmodul für die elektronische Einreichung der E-Bilanz an die Finanzverwaltung genutzt, das sowohl identitätsbegründende als auch prozessrelevante Unternehmensstammdaten abdeckt. Dieses Stammdatenmodul wird ebenfalls für die elektronische Einreichung von Offenlegungsunterlagen an den Betreiber des Bundesanzeigers beziehungsweise des Unternehmensregisters genutzt. Es bietet eine inhaltlich standardisierte, semantisch eindeutige Sammlung von Unternehmensstammdaten.

Von der Verordnungsermächtigung nach § 10 UBRegG wurde noch kein Gebrauch gemacht. Es ist aber derzeit von der Festlegung des Standards „XUnternehmen“ („XUnternehmen.Basisregister“ als Fachmodul) auszugehen.

2.5 Mehr Klarheit zur bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen

Das Verhältnis der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen (§ 2 UBRegG) zu der in der Entstehung befindlichen Wirtschafts-Identifikationsnummer (§ 139c AO) ist zu konkretisieren.

2.5.1 Bestimmungen zur Vergabe und Zuordnung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen

Die Bestimmungen zur Vergabe (so fehlt bislang eine Festlegung, welche Stelle die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen vergibt) und zur Zuordnung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummern für Unternehmen scheinen noch nicht festzustehen (siehe auch hier die Verordnungsermächtigung in § 10 Satz 1 Nr. 1 UBRegG). Hier wäre mehr Klarheit wünschenswert, auch um das Verfahren transparenter zu gestalten.

2.5.2 Verhältnis der Wirtschafts-Identifikationsnummer zu der Umsatzsteueridentifikationsnummer

Nach Angaben des Bundeszentralamts für Steuern soll die Wirtschafts-Identifikationsnummer aus den Buchstaben „DE“ und 9 Ziffern bestehen (siehe auch § 139c Abs. 1 Satz 2 AO) und folglich „in ihrer Form der USt-IdNr. entsprechen“³. Aussagen auf dem Serviceportal der Freien Hansestadt Bremen deuten darauf hin, dass bereits vergebene Umsatzsteuer-Identifikationsnummern als Wirtschafts-Identifikationsnummer weiterverwendet werden können.⁴ Dieses Vorgehen kann vor allem bei Unternehmen mit bereits vorhandener Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (vgl. § 27a UStG), die anschließend zusätzlich als Wirtschafts-Identifikationsnummer und somit als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen verwandt wird, zu Verwirrung und daraus folgend zu Inkonsistenzen aufgrund einer fehlerhaften Verwendung führen. Auch muss für eine technische Weiterverarbeitung inner- und außerhalb der Verwaltung sichergestellt werden, dass eindeutig erkennbar ist, in welchen Fällen die jeweilige Buchstaben-Nummern-Abfolge (DE...) nicht nur die Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO (und zugleich die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen) abbildet, sondern zusätzlich als Umsatzsteueridentifikationsnummer fungiert.

³ Siehe https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Identifikationsnummern/Wirtschaftsidentifikationsnummer/wirtschaftsidentifikationsnummer_node.html#js-toc-entry1, zuletzt aufgerufen am 23.10.2023.

⁴ Siehe <https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.890771.de&asl=>, zuletzt aufgerufen am 23.10.2023.

2.5.3 Sicherstellung des Erhalts einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen ohne vorherige Vergabe einer Wirtschafts-Identifikationsnummer

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UBRegG dient als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen die Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO. Die Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen ist daher von der Existenz einer Wirtschafts-Identifikationsnummer abhängig. Es muss deswegen sichergestellt werden, dass Unternehmen, die derzeit nicht in der Wirtschafts-Identifikationsnummer-Datenbank (§ 4 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 UBRegG i. V. mit § 139c AO) geführt werden und somit rein rechtlich über keine Wirtschafts-Identifikationsnummer verfügen, eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen erhalten und im Basisregister Berücksichtigung finden. Dies scheint mit Blick auf den erfassten Personenkreis (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UBRegG) nicht zwingend. Anderenfalls hätte man auf die enumerative Auflistung der anderen Datenbestände (Register) an dieser Stelle verzichten können, wenn die Wirtschafts-Identifikationsnummer-Datenbank (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UBRegG) alle anderen aufgeführten Einheiten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4, Nr. 6 UBRegG) umfasst hätte.

2.5.4 Sicherstellung der Erfassung aller übrigen Einheiten im Basisregister

Darüber hinaus ist fraglich, ob beispielsweise nicht registrierte Einzelunternehmen und Angehörige der freien Berufe überhaupt in einem Quellregister (§ 4 UBRegG) enthalten sind. Dabei kommt es aufgrund des enumerativen Katalogs des § 3 Abs. 1 UBRegG (vor allem mit Blick auf § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UBRegG) maßgeblich auf die Auslegung von § 139a Abs. 3 Nr. 1 AO („Wirtschaftlich Tätige im Sinne dieses Unterabschnitts sind: natürliche Personen, die wirtschaftlich tätig sind“) an.⁵ Sollte der oben angeführte Personenkreis nicht in einem Quellregister geführt werden, sind diese auch nicht im Basisregister enthalten. Dies gilt es zu vermeiden. Vor allem bei nicht registrierten Einzelunternehmen bietet es sich an, auf die Unterstützung durch Steuerberater zurückzugreifen, die anhand der Daten ihrer Mandanten eine zuverlässige Datenquelle bilden. Im Bereich der freien Berufe könnte die Einbeziehung weiterer Quellregister Abhilfe schaffen, wie zum Beispiel im Fall der Steuerberater das Berufsregister (§ 76 Abs. 5 StBerG). Durch diese Maßnahmen würden sowohl die Konsistenz der Daten als auch die Vollständigkeit des Basisregisters wesentlich erhöht.

2.6 Einbezug weiterer Register als Quellregister

2.6.1 Berufsregister (der Steuerberater)

Wie bereits oben dargelegt, bietet es sich an, die Berufsregister der Steuerberater (§ 76 Abs. 5 StBerG) als weitere Quellregister (§ 4 UBRegG) im UBRegG festzulegen.

⁵ Laut Internetseite der Freien Hansestadt Bremen „erhalten Einzelkaufleute und Freiberufler [...] eine W-IdNr., [...]“ (abrufbar unter <https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.890771.de&asl=>, zuletzt aufgerufen am 23.10.2023).

2.6.2 Transparenzregister

Als Quellregister (§ 4 UBRegG) sollte auch das Transparenzregister nach § 18 GwG einbezogen werden. Dieses Register führt Stammdaten für sogenannte transparenzpflichtige Einheiten (im Wesentlichen juristische Personen und Personengesellschaften) und damit auch für nicht in anderen Justizregistern geführte wirtschaftliche Einheiten. Somit könnte bei der Erstbefüllung des Basisregisters auf eine breitere Datenbasis zurückgegriffen und damit eine höhere Datenqualität erzielt werden. Durch die Verpflichtung zur Prüfung und Mitteilung von Abweichungen der im Transparenzregister hinterlegten Daten (vgl. Unstimmigkeitsmeldung nach § 23a GwG) ist grundsätzlich von einer hohen Datenqualität im Transparenzregister auszugehen. Die zu Unstimmigkeitsmeldungen Verpflichteten (beispielsweise Steuerberater und Wirtschaftsprüfer) nehmen eine Compliance-Funktion für das Transparenzregister wahr. Diese Funktion könnte durch den Einbezug des Transparenzregisters als weiteres Quellregister auf den laufenden Betrieb des Basisregister ausgedehnt werden und damit die Aktualität der im Basisregister hinterlegten Unternehmensbasisdaten „absichern“. Um das operationalisierbar zu halten, sind allerdings automatisierte elektronisches Verfahren für den Abgleich und eventuelle Unstimmigkeitsmeldungen vorzusehen – an einer allgemein verfügbaren Schnittstellenanbindung mangelt es gegenwärtig noch im Transparenzregister.

2.6.3 Stiftungsregister

Am 1. Januar 2026 tritt das neue Stiftungsregistergesetz (StiftRG) in Kraft. Der Gesetzgeber sollte daher bereits die Aufnahme des Stiftungsregisters in das UBRegG vorsehen.