

Herrn
Klaus Ernst, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für
Wirtschaft und Energie
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: klaus.ernst@bundestag.de
wirtschaftsausschuss@bundestag.de



**Abt. Steuerrecht und
Rechnungslegung**

Unser Zeichen: He/Ze
Tel.: +49 30 240087-78
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

31. Mai 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Registers über Unternehmensbasisdaten und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen und zur Änderung weiterer Gesetze (Unternehmensbasisdatenregistergesetz – UBRegG) – BT-Drs. 19/29763 vom 18. Mai 2021 und 19/30005 vom 21. Mai 2021

Sehr geehrter Herr Ernst,

der Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages berät derzeit den o. g. Gesetzentwurf. Wir nehmen dies zum Anlass, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Bevor wir im Folgenden explizit auf einzelne Punkte des Entwurfs eingehen, möchten wir einige grundsätzliche Anmerkungen vorausschicken.

I. Vorbemerkung

Digitale Unternehmensidentitäten mit aktuellen und verlässlichen Stammdaten sind die Grundlage für sichere und effiziente digitale Prozesse. Dies gilt sowohl für die Prozesse in privatwirtschaftlichen Geschäftsbeziehungen als auch für die Beziehungen zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diese Bedeutung der Stammdaten auf, indem er bislang autonome Register mit Bezug zu Unternehmensstammdaten über ein neu zu schaffendes Basisregister miteinander verzahnt und eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen als registerübergreifenden Identifikator schafft. In dieser Grundausrichtung ist der Gesetzentwurf ausdrücklich zu begrüßen.

Gleichwohl greift der Gesetzentwurf eine Vielzahl von Aspekten nicht auf, die zu einer Verbesserung beitragen könnten. Erklärtes Ziel des Gesetzgebers ist es, mit dem UBRegG-E die infrastrukturelle Voraussetzung für eine umfassende Digitalisierung der Verwaltungsleistungen zu schaffen. Die Gelegenheit, im Rahmen des UBRegG-E das Thema der Unternehmensidentität auch aus Sicht anderer Beteiligter (d. h. nicht nur 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.

Der Entwurf enthält in §10 UBRegG-E eine Rechtsverordnungsermächtigung. Wichtige Details sollen demnach erst im Nachgang per Rechtsverordnung geregelt werden. Darunter fallen unter anderem Maßnahmen zur Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit sowie Bestimmungen zur Beauskunftung der Unternehmen über ihre Daten aus dem Basisregister. Bei diesen Regelungen handelt es sich jedoch um wesentliche Leitplanken, die zur Vermeidung von zusätzlichem Bürokratieaufwand und im Interesse der Vorhersehbarkeit für Unternehmen sowie der Rechtsklarheit bereits auf Gesetzesebene zumindest in grundsätzlichen Konzeptionen zu regeln sind und daher nicht einer späteren Rechtsverordnung vorbehalten werden sollten.

Ferner sollte die Möglichkeit bestehen, weitere Quellregister – u. a. die von den Kammerorganisationen geführten Register – für das UBRegG heranzuziehen (vgl. insoweit auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai. 2021, BR- Drs. 338/21 (B), S. 11). Eine derartige Anbindung weiterer für eine Datenübermittlung möglicher Quellregister ist jedoch im Entwurf nicht mehr vorgesehen. Während im RefE in § 8 Abs. 3 UBReg-E noch eine dementsprechende Möglichkeit vorgesehen war, ist dies nunmehr in § 10 UBRegG-E nicht mehr der Fall. Unseres Erachtens bedarf es jedoch dringend einer Erweiterung der Verordnungsermächtigung des § 10 UBRegG-E dahingehend, dass grundsätzlich weitere Quellregister herangezogen werden können. Auch die bei den regionalen Steuerberaterkammern geführten Berufsregister sollten grundsätzlich von dieser Regelung erfasst werden.

Aus unserer Sicht stellen sich zudem Fragen zum Verhältnis des UBRegG-E zum Registermodernisierungsgesetz (RegMoG). Dies betrifft zum einen die Frage, ob es zielführend ist, eine Registermodernisierungsbehörde für natürliche Personen beim Bundesverwaltungsamt und zusätzlich eine Registerbehörde für alle wirtschaftlich aktiven Einheiten beim Statistischen Bundesamt zu führen. Zum anderen die Frage inwieweit die in § 4 Abs. 1 UBRegG-E genannten Quellregister die Erfassung sämtlicher im Berufsregister der Steuerberaterkammern erfassten natürlichen Personen und Gesellschaften im Basisregister ermöglichen. Ein Flickenteppich durch unvollständige Erfassungen oder eine Doppelerfassung von natürlichen Personen mit wirtschaftlicher Tätigkeit in beiden Registern sollte aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer vermieden werden.

Es bedarf daher dringend einiger Ergänzungen und Klarstellungen, um die Potentiale des Entwurfs zu erweitern. Unsere Anmerkungen im Einzelnen entnehmen Sie bitte den folgenden Ausführungen.

II. Zu dem Gesetzentwurf

1. Berücksichtigung prozessrelevanter Unternehmensstammdaten

Die in § 3 UBRegG-E definierten Dateninhalte sind ausschließlich identitätsbegründende Stammdaten. Sie gewährleisten die eindeutige Identifizierung der im Register als Unternehmen geführten Personen bzw. Gesellschaften und weisen deren tatsächliche Existenz nach. Die Daten entstehen in hoheitlicher Verantwortung und werden in den in § 4 Abs. 1

UBRegG-E entsprechenden Quellregistern geführt. Diese Register bzw. die dort relevanten Dateninhalte zu verknüpfen, ist das primäre Ziel des Basisregisters, was ausdrücklich zu begrüßen ist.

Um den Ausbau digitaler Geschäftsprozesse und Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, sind aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer jedoch weitere, einem Unternehmen eindeutig zugeordnete, prozessrelevante Unternehmensstammdaten erforderlich. Die Bankverbindung oder die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr) etwa werden benötigt, um in digitalen Prozessen korrekte Rechnungen erstellen und störungsfreie Zahlungsverfahren erreichen zu können.

Diese Art der Stammdaten – die prozessrelevanten Attribute – entstehen etwa durch eine Geschäftsbeziehung zwischen einem Unternehmen und einem privatwirtschaftlichen Geschäftspartner, z. B. einer Bank, die dem Unternehmen eine konkrete Kontonummer zuweist, oder dadurch, dass ein Verwaltungsverfahren im Rahmen der Portalstrategie z. B. im OZG-Unternehmenskonto diesem Unternehmen eine zuvor beantragte USt-IdNr zuweist.

Das Ziel sicherer digitaler Prozesse erfordert mithin das Zusammenführen

- a) der identitätsbegründenden Unternehmensstammdaten,
- b) der prozessrelevanten Unternehmensstammdaten, die über Verwaltungsverfahren entstehen (z. B. USt-IdNr) und
- c) der prozessrelevanten Unternehmensstammdaten, die über privatwirtschaftliche Geschäftsprozesse entstehen (z. B. Bankkonto-Nummer).

Dass der aktuelle Entwurf auf dieses Zusammenwirken nicht konkret eingeht und dies nur vage in die Zukunft verschiebt, ist aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer kritisch zu sehen. Die Bundessteuerberaterkammer fordert daher, dass das Gesetz von vornherein auch die Integration prozessrelevanter Stammdaten in das Basisregister vorsieht.

2. Nutzbarkeit der Daten und Standards auch außerhalb der Verwaltung

Im vorliegenden Entwurf ist die Nutzungsoption, die der RefE für Unternehmen, Wirtschaft und Wissenschaft zumindest noch als mittelfristigen Ausblick enthielt, ersatzlos gestrichen worden. Das ist aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer nicht zielführend.

Die im Basisregister gespeicherten Daten sollten im Interesse der von der Datenstrategie der Bundesregierung propagierten besseren Datennutzung für eine effizientere und bürgerfreundlichere Verwaltungspraxis von vornherein auch für Verwender außerhalb der Verwaltung zur Verfügung stehen. Der Nutzen für solche verwaltungsexterne Verwender steigt in dem Maße, in dem auch prozessrelevante Stammdaten im Basisregister verfügbar sind. Nur so kann die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer auch die im UBRegG-E genannte „Außenwirkung“ entfalten und nicht nur einen verwaltungsinternen Identifikator darstellen (vgl. Begründung zu § 10 S. 1 Nr. 1 UBRegG-E).

Um datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, könnte an dieser Stelle ein Einwilligungsverfahren, wie es bereits bei der öffentlichen Stelle zur Erstellung eines Nutzerkontos i. S. d. § 2 Abs. 5 OZG vorgesehen ist, implementiert werden.

Sollte das Basisregister tatsächlich vorerst nur für verwaltungsinterne Nutzer eingeführt werden, empfiehlt es sich, 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 Nr. 4 UBRegG-E). Bisher sind hierbei in der Gesetzesbegründung nur verwaltungsintern genutzte Standards vorgesehen. Hierbei 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 genutzt. Es bietet eine inhaltlich standardisierte, semantisch eindeutige Sammlung von Unternehmensstammdaten.

3. Datenqualität und -integrität: Basis vs. Quellregister

Durch den Gesetzentwurf sollen Qualität, Aktualität und Konsistenz in Bezug auf die in den berücksichtigten Registern gespeicherten Daten hergestellt werden. 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-E). Danach erreichen Korrekturen das Basisregister immer dezentral über die betroffenen Quellregister, d. h. Korrekturen sind immer dezentral anzustoßen. Ein Gleichlauf zwischen Quell- und Basisregister soll bei Bedarf über eine Clearingstelle herbeigeführt werden, was primär ein verwaltungsinternes Verfahren sein wird und – weil die betroffenen natürlichen Personen und Unternehmen, soweit sie zur Sachverhaltsaufklärung beitragen können, nur maximal mittelbar daran beteiligt sein werden – sich entsprechend langwierig gestalten wird. Das in § 8 UBRegG-E angelegte Verfahren wird daher dem Ziel des Basisregisters (Qualität, Aktualität und Konsistenz von Unternehmensstammdaten) nicht gerecht. Aktualität und Konsistenz der Daten sind gefährdet.

Sowohl durch eine potentiell 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 (d. h. 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. Für den Korrektur-Vorgang als solches bietet sich eine Portallösung (ähnlich dem Datencockpit nach Registermodernisierungsgesetz) an.

Da insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen bei der Bearbeitung ihrer Registerinträge regelmäßig Steuerberater einbinden, ist eine entsprechende Vertretungsmöglichkeit bzw. ein Rollenkonzept vorzusehen.

Auf diesem Weg können

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

4. Klarstellungsbedarf zur bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer; u. a. Umsetzungszeitplan erforderlich

Im Entwurf wird nun die Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer definiert. Im Gegensatz zur zuvor vorgesehenen Unternehmensnummer nach SGB VII ist bei der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer allerdings nicht klar geregelt, ab wann diese für einen Großteil der betroffenen Unternehmen verfügbar sein wird. Im Entwurf finden sich hierzu nur „Soll“-Ausführungen („Die Wirtschafts-Identifikationsnummer-Datenbank befindet sich derzeit im Aufbau, der im Juli 2023 abgeschlossen sein soll.“). Somit ist der Erfolg der Einführung des UBRRegG zu wesentlichen Teilen abhängig von der zeitgerechten Vergabe der Wirtschafts-Identifikationsnummern. Den Forderungen des Normenkontrollrats nach mehr Verbindlichkeit und einem vorgegebenen Umsetzungszeitplan ist daher uneingeschränkt zuzustimmen. Darüber hinaus sollte die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer eindeutig als solche gekennzeichnet sein.

Auch muss sichergestellt werden, dass Unternehmen, die derzeit in keinem der Quellregister geführt werden, eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer erhalten und im Basisregister Berücksichtigung finden. Ausgehend vom aktuellen Stand der Wirtschafts-Identifikationsnummerdatenbank beim BZSt ist dies insbesondere für registrierte Einzelunternehmen und die freien Berufe problematisch. Es ist nicht ersichtlich, wie und durch welche Stelle dies sichergestellt werden soll. Vor allem bei nicht registrierten Einzelunternehmen könnte es sich anbieten, auch auf Unterstützung z. B. durch Steuerberater zurückzugreifen, die anhand der Daten ihrer Mandanten eine zuverlässige Datenquelle bilden.

Im Bereich der freien Berufe könnte zudem die Einbeziehung weiterer Quellregister Abhilfe verschaffen, wie zum Beispiel im Fall der Steuerberater die bei den regionalen Steuerberaterkammern geführten Berufsregister (vgl. hierzu die Ausführungen zu Nr. 5). Durch diese Maßnahmen würden sowohl die Konsistenz der Daten als auch die Vollständigkeit des Basisregisters wesentlich erhöht.

Darüber hinaus scheinen auch die Vergabe und die Zuordnung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummern noch nicht klar zu sein. Hier wäre mehr Klarheit wünschenswert, auch um das Verfahren transparenter zu gestalten und drohende Inkonsistenzen bspw. durch eine Vergabe mehrerer bundeseinheitlicher Wirtschaftsnummern für das gleiche Subjekt zu vermeiden.

5. Einbezug der bei den regionalen Steuerberaterkammern geführten Berufsregister als Quellregister

Hinsichtlich der Stammdaten von steuerberatenden Berufsträgern, die in keinem Justizregister eingetragen sind, ist die Geschäfts- bzw. Kanzleiadresse im Datenbestand der DGUV enthalten. Gleichwohl sollte sichergestellt werden, dass relevante Daten über die in den Berufsregistern geführten Berufsträger und Gesellschaften insoweit im Basisregister wiederzufinden sind, als das kein Flickenteppich entsteht.

Aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer sollte daher – wie in § 8 Abs. 3 des RefE noch vorgesehen – die Möglichkeit erhalten bleiben, die bei den regionalen Steuerberaterkammern geführten Berufsregister als weitere Quellregister für das UBRegG heranzuziehen. Auch der Bundesrat erachtet dies als sinnvoll und fordert die von den Kammerorganisationen geführten Register als Grundlage für das Basisregister miteinzubeziehen und die Verknüpfung zu sichern (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai. 2021, BR- Drs. 338/21 (B), S. 11).

Die Berufsregister könnten für die Erstbestückung und Pflege des Basisregisters Stammdaten übermitteln, die auf Inkonsistenzen mit den Datenbeständen der DGUV geprüft werden. Zudem könnten durch einen Einbezug der Berufsregister Berufsträger im Basisregister erfasst werden, die heute keine Mitgliedsnummer bei der DGUV führen und in keinem der anderen Quellregister aufgrund der freiberuflichen Tätigkeit erfasst sind.

Es bedarf insoweit dringend einer Erweiterung der Verordnungsermächtigung des § 10 UBRegG-E dahingehend, dass künftig auch weitere Quellregister für das Basisregister herangezogen werden können.

6. Einbezug des Transparenzregisters als Quellregister

Als Quellregister sollte auch das Transparenzregister nach § 18 GwG einbezogen werden. Dieses Register führt Stammdaten für sog. transparenzpflichtige Einheiten (im Wesentlichen juristische Personen und Personengesellschaften) und damit auch für nicht in anderen Justizregistern geführte wirtschaftliche Einheiten. Somit könnte bei der Initialbefüllung 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 dort grundsätzlich von einer hohen Datenqualität auszugehen. Die zu Unstimmigkeitsmeldungen verpflichteten 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 Basisregisters ausgedehnt werden und damit die Aktualität der im Basisregister hinterlegten Unternehmensstammdaten absichern.

7. Datenschutz

Grundlegende Fragen des Datenschutzes, wie sie bereits im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes kontrovers diskutiert werden, sollen erst durch die Rechtsverordnung nach § 10 S. 1 Nr. 2 UBRegG-E geregelt werden. Dies ist abzulehnen. Datenschutzrechtlich fragwürdig ist beispielsweise die Datenübermittlungsbefugnis an die Quellregister nach § 5 Abs. 1 UBRegG-E. Demnach können „Unternehmensbasisdaten“ übermittelt werden, die auch die weiteren Identifikationsnummern/Identifikatoren (§ 3 Abs. 3 UBRegG-E) beinhalten und damit eine erleichterte Rückführbarkeit auf die natürliche Person ermöglichen. Zu hinterfragen ist auch das in § 5 Abs. 3 UBRegG-E vorgesehene automatisierte Abrufverfahren. Die Berechtigung der ersuchenden Behörde zum Datenabruf soll mit der Begründung, dass öffentlich einsehbare personenbezogene Daten weniger sensibel sind, lediglich stichprobenartig geprüft werden (vgl. BT-Drs. 19/30005, S. 53).

Aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer sollten solch weitgehende Fragestellungen des Datenschutzes nicht auf eine Rechtsverordnung ausgelagert werden. Die Gewährleistung eines hinreichenden Datenschutzes muss vielmehr bereits auf gesetzlicher Ebene sichergestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Kalina-Kerschbaum
Geschäftsführerin

i. A. Tania Hellwig
Referentin