UAG Basisregister 12. Juni 2019

Empfehlung zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer in Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten

Inhalt

1. Motivation 1
1.1 Modernisierung der Verwaltung und Statistik – Ein politischer Auftrag 1
1.2 Ziele des Basisregisters und der einheitlichen Wirtschaftsnummer2
1.3 Ein Basisregister zur Optimierung der Registerdatennutzung
1.4 Tragende Rolle für den Betrieb des Portalverbunds für Verwaltungsleistungen 4
1.5 Umsetzung der Basisregisteridee in den europäischen Nachbarländern5
2. Vom Basisregister zur zentralen Datendrehscheibe
$2.1\ {\sf Definition}\ {\sf der}\ {\sf Quellregister}\ {\sf und}\ {\sf Priorisierung}\ {\sf der}\ {\sf Basisinformationen}\ ({\sf Hierarchiekonzept})\\ {\sf 8}$
2.2 Nutzungspotentiale vorhandener Register
2.3 Zugriff auf die Informationen des Basisregisters
2.4 Qualitätssicherung
2.5 Erweiterter Zugang zu den Basisinformationen außerhalb der Verwaltung 13
3. Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer
3.1 Bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer als wesentliche Voraussetzung für das Basisregister
3.2. Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer
4. Verfahren zum Aufbau und zur Führung des Basisregisters mit Vergabe der einheitlichen Wirtschaftsnummer
4.1 Zusammenführung der Datenbestände der Quellregister (Erstverarbeitung) 15
4.2 Konsolidierung und Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer 16
4.3 Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer im laufenden Betrieb 17
5. Rechtliche Rahmenbedingungen
5.1 Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz
5.2 Rechtliche Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters
5.3 Zulässigkeit der Ansiedlung des Basisregisters im Statistischen Bundesamt
5.4 Informationspflichten22
6. Gesamtwirtschaftliche Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

6.1 Kosten	n der der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und des Basisregisters	22				
6.1.1 Ko	osten für die registerführende Stelle	23				
6.1.2 Ko	osten der Quellregister für die Anbindung ans Basisregister	24				
6.1.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung						
6.2 Entlast	tungspotenzial der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und des Basisregisters	25				
6.2.1 Ge	esamtwirtschaftliche Einsparungen für Unternehmen und Wirtschaft	25				
6.2.2 Entlastungspotenziale für die amtliche Statistik						
6.2.3 Nutzen für Verwaltung und Forschung						
7. Nächste Schr	ritte	30				
8. Zusammenfa	issung (Wird im Rahmen des Abschlussberichts vorgelegt)	32				
Anlage 1:	Juristische Kurzexpertise "Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung ein bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffern Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters über Unternehmen"					
Anlage 2:	Beispiele aus Österreich und der Schweiz	1				
Anlage 3:	Hintergrundinformation zur Kosten-Nutzen-Analyse des Basisregisters	6				

1. Motivation

1.1 Modernisierung der Verwaltung und Statistik - Ein politischer Auftrag

Der Bund und die Länder sind sich einig: Deutschlands Verwaltung soll modernisiert werden. Daran knüpft der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD an. Im Mittelpunkt stehen die Ziele "Spitzenreiter im Bereich der Digitalisierung" (s. Aktionsplan IT-Planungsrat) zu werden und die weitere Entbürokratisierung der Verwaltung voranzutreiben. Bis 2022 sollen Bund, Länder und die Kommunen alle Verwaltungsleistungen in Deutschland über Verwaltungsportale auch digital anbieten und diese Portale zu einem Verbund verknüpfen. Rechtliche Grundlage dafür ist das im August 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG). Eine deutliche Effizienzsteigerung und Entlastungswirkung erfordert jedoch die Zusammenarbeit auf allen Ebenen und die Entwicklung neuer Strategien und IT-Lösungen.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD sieht in Rn. 2871 f. eine ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten vor. Die Sitzungen der im September 2018 konstituierten Arbeitsgruppe haben schnell gezeigt, dass die reine Abschaffung von amtlichen Statistiken nur geringes Entlastungspotenzial aufweist. Demgegenüber haben sich die Digitalisierung und Modernisierung der Register als besonders vielversprechend herausgestellt. Ein wesentliches Element in diesem Bereich ist der von Statistischem Bundesamt und Deutscher Bundesbank eingebrachte Vorschlag zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer - welche die Verknüpfung von Verwaltungsregistern ermöglicht - in Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten. Dieses Projekt führt zu einer Reduktion von Statistikpflichten bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung der Statistik, geht aber auch deutlich darüber hinaus und gliedert sich direkt in den übergeordneten Prozess der Optimierung der deutschen Verwaltungslandschaft ein. Es greift somit den Auftrag des Koalitionsvertrages auf (Rn. 2041), die öffentlichen Register der Verwaltung zu modernisieren und dafür die entsprechenden Vorschläge des Normenkontrollrates zu prüfen.

Die geplante sichere Verknüpfung der Unternehmensstammdaten² verschiedener Datenbestände der Verwaltung ist eine wichtige Voraussetzung für weitere Entlastungen und Qualitätsverbesserungen in der amtlichen Statistik, welche verpflichtet ist, Verwaltungsdaten bei ausreichender Qualität zu nutzen (§ 5a BStatG). Darüber hinaus ist das Projekt elementarer Bestandteil einer effizienteren und belastungsärmeren Verwaltung. Es ermöglicht die Umsetzung des sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene geforderten Grundsatzes der einmaligen Datenerhebung ("once-only"-Prinzip)

¹ Hierzu der IT-Planungsrat: "Die Nutzung bereits vorhandener Daten bei der Verwaltung durch modernisierte und vernetzte Register ermöglicht ein effizientes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln und entlastet gleichzeitig Bürger und Unternehmen." (https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Registermodernisierung/Registermodernisierung_node.html)

² Mit Hilfe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und des Basisregisters können in einer finalen Stufe auch weitere, über die Stammdaten hinausgehende, Daten aus verschiedenen Registern im Sinne eine Datendrehscheibe miteinander verknüpft werden.

(vgl. hierzu u. a. EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020, Koalitionsvertrag, OZG-Umsetzungskatalog). Die mit dieser Prozessoptimierung einhergehenden Erleichterungen wären für die Unternehmen in vielen Bereichen direkt spürbar. Dies betrifft nicht nur die Verwaltung, an die Informationen, wie ein Adress- oder Tätigkeitswechsel nur noch einmal übermittelt werden müssten, sondern beispielsweise auch den Prozess der Kreditbeantragung. Im Zuge dessen würden auch Unternehmensgründungen vereinfacht werden (s. Abschnitte 6.2 und 4.3).

Der Blick ins europäische Ausland zeigt, dass einige Länder die Bedeutung der Modernisierung der Registerlandschaft für die digitale Verwaltung frühzeitig erkannt und erfolgreiche Modernisierungsvorhaben auf den Weg gebracht haben (s. NKR-Gutachten). Deutschland kann die Modelle der anderen Länder aufgrund seiner föderalen Struktur und verfassungsrechtlicher Herausforderungen nicht 1:1 übernehmen. Eine grobe Orientierung an den Modellen von Österreich und der Schweiz ist indes sinnvoll (s. Abschnitt 1.5).

Das hier vorgestellte Konzept für die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer und das Basisregister für Unternehmen skizziert ein System, das schon in seiner Anfangsphase zu einer Entlastung der Unternehmen sowie zu einer Qualitätsverbesserung der Registerdaten führen kann (s. Abschnitt 6). Der Fokus des Konzepts liegt auf der Bereitstellung der grundlegenden Infrastruktur für dieses wichtige Projekt. Mitgedacht werden jedoch auch mögliche weitere Schritte bis hin zu einer effizienten vollumfänglich verknüpften Registerlandschaft, so sich dies zu einem späteren Zeitpunkt als politisch gewollt sowie verfassungs- und datenschutzrechtlich tragfähig erweisen sollte.

Ziel dieses Grundkonzepts ist es, in den Endbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten aufgenommen zu werden. Die Arbeitsgruppe sollte der Politik eine weitere Ausarbeitung der noch offenen Fragen empfehlen.

1.2 Ziele des Basisregisters und der einheitlichen Wirtschaftsnummer

Vor diesem Hintergrund sollen mit der Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer in Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten folgende Ziele erreicht werden:

- Eine zentrale Stammdatenhaltung als Basis für die Realisierung des "once-only"-Prinzips, d. h. Stammdaten zu Unternehmen werden einmal erhoben und können über das Basisregister an andere Register weitergeleitet werden.
- Auch die Wirtschaft kann diese Daten nutzen und bedarf insofern keine eigene Stammdatenpflege in ihren Registern (beispielweise Kreditnehmer-, Kunden- oder Lieferantenregister).
- Eine Verzahnung zwischen den vielfältigen Registern der öffentlichen Verwaltung und ein sicherer Datenaustausch zwischen diesen soll ermöglicht werden. Über einen eindeutigen
 Schlüssel wird stets genau der dem Unternehmen zugehörige Datensatz gefunden. Dabei
 werden internationale Empfehlungen berücksichtigt, sodass die Nummer sowohl für internationale, europäische als auch nationale (Bund, Länder und Kommunen) Zwecke verwendet
 werden kann.

- Reduzierung von Statistikpflichten und qualitative Verbesserungen der Statistiken. Die Stammdaten aus dem Basisregister liegen stets in aktueller Form vor und müssen nicht vom Unternehmen abgefragt werden. Über die einheitliche Identifikationsnummer lassen sich zuverlässig weitere Quellen heranziehen.
- Nutzung der Potentiale der Digitalisierung. Mit der Identifikationsnummer und dem Basisregister werden analoge Prozesse nicht nur nachgebildet, sondern digitale Chancen für ein
 neues und effizienteres Verwaltungshandeln sowie eine bürokratische Entlastung von Unternehmen eröffnet.

1.3 Ein Basisregister zur Optimierung der Registerdatennutzung

Die deutsche Registerlandschaft besteht aus mehr als 200 einzelnen Registern, die alle weitgehend autonom agieren. Viele Unternehmen werden in einer Vielzahl dieser Register mit sich überschneidenden Daten geführt. Ein Austausch von Informationen zwischen den Registern erfolgt derzeit nicht. Hierdurch entstehen der Wirtschaft erhebliche Kosten, weil selbst Stammdaten³ bzw. Stammdatenänderungen von Unternehmen an jede registerführende Behörde einzeln übermittelt werden müssen (s. Gutachten des NKR). Häufig wird daher von "Insellösungen" in der Registerlandschaft gesprochen.

Die meisten Register führen eigene Identifikationsnummern für die Unternehmen. Es ist in der Regel sehr zeitaufwendig bzw. fehleranfällig ein identisches Unternehmen in zwei Registern zu identifizieren, um Daten zu aktualisieren oder auszutauschen. Deshalb ist die wesentliche Voraussetzung für jegliche Form des Datenaustauschs zwischen Registern die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer für Unternehmen. Deren Nutzung durch zwei Register ermöglicht zunächst rein technisch die Kommunikation zwischen den Registern. Die weitere Ausgestaltung dieser Identifikationsnummer und die Zusammenarbeit zwischen Registern über ein Basisregister sind Hauptbestandteil des vorliegenden Grundkonzeptes. Zudem werden die wesentlichen Herausforderungen und Einschränkungen von rechtlicher Seite dargestellt und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Weitere Details müssen in einem auf diesem Grundkonzept aufbauenden Feinkonzept ausgearbeitet werden.

Ein Basisregister für Unternehmensstammdaten wäre elementarer Teil einer umfassenden verknüpften Registerlandschaft. Es setzt auf den bestehenden Verwaltungs- und föderalen Strukturen auf, verzahnt diese stärker untereinander, unterstützt die Entwicklung integrierter Lösungen dort, wo heute Insellösungen vorherrschen und ist infrastrukturelle Voraussetzung für eine umfassende Digitalisierung der Verwaltungsleistungen. Dies könnte eine Qualitätssteigerung der Register, eine Effizienzverbesserung der Verwaltung und eine bürokratische Entlastung von Unternehmen nach sich ziehen (s. auch Abschnitt 6).⁴

³ Stammdaten werden in diesem Konzept als Synonym für Unternehmensstammdaten genutzt. Gleiches gilt für den Begriff Basisdaten. Einen Überblick über die im Basisregister geplanten Stammdaten enthält die Tabelle 1 in Abschnitt 2.1

⁴ Hierzu der IT-Planungsrat: "Der Abruf verlässlicher Registerdaten kann außerdem den Zeitaufwand in der Verwaltung verringern und damit zur besseren Qualität der Verwaltungsarbeit beitragen." (https://www.it-

Im Bereich der amtlichen Statistik im Speziellen würde eine einheitliche Wirtschaftsnummer ermöglichen, verstärkt und vereinfacht Verwaltungsdaten zu nutzen und so statistische Meldepflichten potenziell zu reduzieren.⁵ Eindeutige, qualitativ hochwertige und über die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer verknüpfbare Verwaltungsdaten sind hierzu Voraussetzung. Zudem könnten Statistiken der Statistischen Ämter und der Deutschen Bundesbank besser aufeinander abgestimmt werden. Das Statistische Bundesamt führt seit einigen Jahren bereits ein statistisches Unternehmensregister, das in vielen Aspekten dem geplanten Basisregister gleicht. Zur Führung des statistischen Unternehmensregisters werden regelmäßig Daten verschiedener Verwaltungen verarbeitet und zusammengeführt. Dies ist kostspielig und erfordert zudem manuelle Nacharbeiten bei den Abgleichen und der Zusammenführung von Daten aus den unterschiedlichen Quellen. Das Basisregister, dessen Leistung über die des statistischen Unternehmensregisters hinausgehen würde, könnte die Pflege des statistischen Unternehmensregisters deutlich erleichtern. Mit der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer kann eine eindeutige und einfache Zusammenführung der Einheiten aus den unterschiedlichen Quellen erfolgen, eine Aufnahme von Dubletten in das Unternehmensregister vermieden und die Qualität des statistischen Unternehmensregisters sowie der darauf aufsetzenden Unternehmensstatistiken deutlich verbessert werden. Der Aufbau des Basisregisters kann wiederum von der Expertise des Statistischen Unternehmensregisters profitieren.⁶

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und die Verknüpfung der Verwaltungsregister über ein solches Basisregister sollten in mehreren aufeinander abgestimmten Schritten erfolgen. Die Inhalte des Basisregisters einschließlich der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer unter Anbindung ausgewählter Quellregister⁷ (Stufe 1) sowie das schrittweise Vorgehen bei der Anbindung weiterer Register (Stufen 2 bis X) sind Gegenstand der Beratungen in der Unterarbeitsgruppe Basisregister.

1.4 Tragende Rolle für den Betrieb des Portalverbunds für Verwaltungsleistungen

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis 2022 über einen Portalverbund digital anzubieten. Diese Digitalisierungsoffensive bietet die Chance auf schnellere und belastungsärmere Verwaltungsleistungen. Ein derart verbessertes staatliches Angebot könnte von einem Basisregister als zentraler Dateninfrastruktur maßgeblich profitieren. So bietet das Basisregister harmonisierte, qualitativ hochwertige und über eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer eindeutig verknüpfbare Unternehmensstammdaten, die durch diese Kombination eine echte Effizienzsteigerung des staatlichen Angebots ermöglichen. Ein gut gepflegtes Un-

planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Registermodernisierung/Registermodernisierung node.html)

⁵ Laut § 5a BStatG ist das Statistische Bundesamt angehalten, sofern es die Eignung der Verwaltungsdaten feststellt, diese, vorbehaltlich sonstiger Rechtsvorschriften, für die Erstellung der jeweiligen Bundesstatistik zu verwenden.

⁶ Zudem gibt es weitere Register, die bereits eine Teilverknüpfung von Unternehmensdaten vornehmen und somit bei der Erstellung des Basisregisters hilfreich sein können (s. Abschnitt 2.2).

⁷ Unter einem Quellregister versteht man ein Verwaltungsregister, das für die Führung und Pflege der Einträge im Basisregister die notwendigen Informationen liefert.

ternehmensportal wiederum kann den Unternehmen einen einfachen Weg der Kommunikation mit dem Basisregister bieten.

Offen ist derzeit noch, ob das Unternehmensportal eine rein technische Plattform ist, auf der mittels einer Benutzeroberfläche digitale Verwaltungsleistungen angeboten werden, oder ob dahinter ein Einheiten- und Datenmodell steht, das den Datenaustausch und das "once-only"-Prinzip unterstützt. Dies ist zu klären, um einen Weg zu finden, wie das Basisregister mit dem Unternehmensportal verbunden werden kann. Ebenso ist zu klären, inwieweit das Basisregister mit einem in diesem Rahmen ebenso einzuführenden einheitlichen Unternehmenskonto für Verwaltungsleistungen verknüpft werden soll.

1.5 Umsetzung der Basisregisteridee in den europäischen Nachbarländern

Der Blick ins europäische Ausland zeigt, dass unsere Nachbarländer die Bedeutung von Basisinformationen als Kernelement einer modernen Registerlandschaft erkannt und Basisregister auf den Weg gebracht haben. In Dänemark sind Basisinformationen aus neun verknüpften Registern frei verfügbar für jedermann und alle Behörden. In den Niederlanden tauschen alle Behörden Daten untereinander in einem System von unterschiedlichsten Basisregistern aus.

Für die Umsetzung in Deutschland erscheint insbesondere der Ansatz vielversprechend, der in Österreich umgesetzt wurde. Statistik Austria führt nach § 25 Bundesstatistikgesetz das Unternehmensregister für Zwecke der Verwaltung (UR-V).⁸ Es soll für Behörden und angebundene Verfahren sicherstellen, dass diese auf die jeweils aktuellen und juristisch korrekten Stammdaten eines Unternehmens zugreifen können, so wie sie in den konstitutiven Quellregistern geführt werden. Das UR-V führt die in verschiedenen Quellregistern geführten Basisinformationen über Unternehmen zusammen und wird aus diesen regelmäßig aktualisiert. Die Pflege der Registerinformationen erfolgt dabei in den Quelldateien.

Auch die Schweizer Lösung bietet für Deutschland interessante Aspekte: Dort führt das Bundesamt für Statistik das Unternehmens-Identifikationsnummer-Register (UID-Register)⁹, das im Wesentlichen dazu dient, die korrekte Zuteilung, Verwaltung, Verwendung und Abfrage der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) zu gewährleisten. Die im UID-Register enthaltenen Daten beschränken sich auf das für die Identifikation benötigte Minimum und sind für die Öffentlichkeit im Rahmen festgelegter Datenschutzbestimmungen über das Internet zugänglich. Die seit Januar 2011 für jedes Unternehmen vergebene UID hat die vielen unterschiedlichen Verwaltungsnummern (z. B. Handelsregister- oder Mehrwertsteuer-Nummer) reduziert und durch einen einheitlichen Identifikator ersetzt.

⁹ Informationen zum UID-Register sowie zur UID wurden auf der Internetseite des Bundesamts für Statistik der Schweiz abgerufen: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/unternehmensregister/unternehmensidentifikationsnummer.html

⁸ Informationen zum UR-V wurden auf der Internetseite von Statistik Austria abgerufen: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/unternehmen_arbeitsstaetten/urv_unternehmensregist er_fuer_zwecke_der_verwaltung/index.html.

Eine Kurzbeschreibung der in Österreich und in der Schweiz aufgebauten Register ist als Anlage dem Bericht beigefügt.

2. Vom Basisregister zur zentralen Datendrehscheibe

Ein hohes Entlastungspotenzial bietet bereits eine verbesserte Verfügbarkeit von Basisdaten, die wiederholt für Verwaltungsleistungen und für privatwirtschaftliche Transaktionen genutzt werden. Unternehmen sollten diese Informationen bestenfalls nur einmalig angeben müssen ("once-only"-Prinzip). In dem vorliegenden Grundkonzept werden die Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und der Aufbau eines Basisregisters beschrieben. Die Umsetzung des "once-only"-Prinzips (zunächst für Basisdaten, dann umfassend) ist Gegenstand eigener dezentraler Umsetzungsprojekte. Mit dem Basisregister wird die notwendige Infrastruktur für diese Maßnahmen geschaffen.

Die <u>erste Stufe</u> auf dem Weg zu einer modernen Registerlandschaft kann die Vergabe einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und die Einrichtung eines Basisregisters mit Basisdaten für diese Einheiten bilden. Die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Informationen in den Registern miteinander verknüpft werden können und daher untrennbar mit dem Basisregister verbunden. Das Konzept geht im Folgenden davon aus, dass mit dem Begriff des Unternehmens die kleinste rechtlich selbständige Einheit bezeichnet wird. ¹⁰ In dieser ersten Stufe sind Datenbestände des Handelsregisters, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) bzw. der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) als Quellregister vorgesehen. Neben den Quellregistern erhalten die Deutsche Bundesbank zu Zentralbankzwecken und die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Zugriff auf das Basisregister (s. Schaubild 1). Die Vorgehensweise zur Verknüpfung der Quellregister in der ersten Stufe wird in Abschnitt 4.1 detailliert beschrieben.

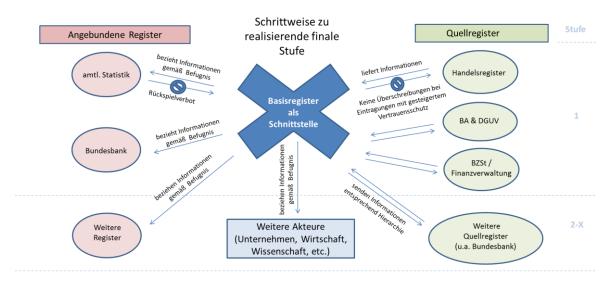
In weiteren_Stufen kann der Kreis der die Basisdaten nutzenden öffentlichen Stellen¹¹ und Quellregister erweitert werden (Stufen 2 bis X), damit das Basisregister sein volles Entlastungspotenzial entfaltet. Diese öffentlichen Stellen erhalten, entsprechend festzulegender Berechtigungen, Zugriff auf die Informationen des Basisregisters. So wird ermöglicht, dass diese bei bereits vorliegenden Daten auf eigene Erhebungen verzichten können. Gleiches gilt für weitere Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft, die zu Recherchezwecken einen noch näher zu spezifizierenden Zugang auf das Basisregister erhalten sollen.

¹⁰ Die Begrifflichkeit bzw. Bezeichnung "Unternehmen" mit genau dieser Definition gilt für das hier dargestellte Zielmodell des Basisregisters. In den verschiedenen Rechtsgebieten der Quellregister kann ein Unternehmen eventuell anders definiert sein. Für die Kompatibilität zum Basisregister ist entscheidend, dass eine wechselseitige widerspruchsfreie Überführung oder Zuordnung der jeweiligen Entitäten möglich ist.

¹¹ Weitere öffentliche Stellen sind solche, die noch nicht als Quellregister bzw. als Nutzer an das Basisregister angebunden sind.

Die vollständige Nutzung der Informationen des Basisregisters setzt voraus, dass alle angebundenen Register¹² die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer als zusätzlichen Identifikator verwenden. Aus Gründen der Umsetzbarkeit sollte damit keine weitere Verpflichtung für die angebundenen Register verbunden sein. Dieses Konzept geht jedoch davon aus, dass es einen wirtschaftlichen Anreiz bei den Verwaltungen gibt, aus Effizienzgründen die Basisinformationen zu nutzen.

Schaubild 1 - Struktur des Basisregisters



Alle Abfragen nur mit rechtlicher Befugnis möglich
Die Stufe X bezeichnet die vollständige Vernetzung der Register

Auf einer finalen Stufe würde das Basisregister die Funktion als zentrale Schnittstelle - einer Datendrehscheibe (data hub) - übernehmen, über die Verwaltungen untereinander Daten in verschiedene Richtungen austauschen können (Stufe X), wenn diese dazu entsprechend berechtigt sind. Datenaustausche zwischen den Verwaltungsstellen würden erheblich erleichtert und die Zusammenarbeit der Behörden optimiert. Eine konsequente allumfassende Umsetzung des "once-only"-Prinzips ist erst durch die Integration und Nutzung durch alle relevanten staatlichen Stellen erreichbar. Das Bereithalten von Basisinformationen, insbesondere nicht sensibler Informationen, hätte auch auf dieser letzten Stufe einen Mehrwert. Dies wäre der Fall, wenn, sofern die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen, weitere Nutzer, wie bspw. Unternehmen oder Forscher, die Daten verarbeiten. Gegebenenfalls sollte es sich dabei um anonymisierte Daten halten. Dann kann das Basisregister seine volle Entlastungswirkung entfalten.

Das Basisregister setzt eine umfassende Qualitätssicherung und Pflege der zur Verfügung gestellten Information voraus. Konstitutive Quellregister sind sowohl für die Vervollständigung des Einheitenbestandes als auch der Basisinformationen zu definieren. Für alle Quellregister muss je Merkmal eine klare Hierarchie für die Verwendung der Informationen im Basisregister festgelegt werden. Nach erfolgter Qualitätsprüfung sind die im Basisregister vorgenommenen Änderungen oder Ergänzungen

¹² Unter einem angebundenen Register versteht man das Verwaltungsregister einer Behörde, das das Basisregister über Unternehmen als Stammdatenregister nutzt.

den angebundenen Registern unmittelbar zur Verfügung zu stellen. Die Dauer der Qualitätsprüfung hängt dabei entscheidend vom auslösenden Quellregister ab.

Mit dem Basisregister werden keine zusätzlichen Meldepflichten für Unternehmen geschaffen, sondern eine vernetzte Anwendung entwickelt, die auf bestehenden Strukturen aufsetzt und deren Weiterentwicklung integrierte Lösungen im Sinne einer nutzerorientierten digitalisierten Verwaltung zulässt. Der vielfältigen, komplexen und gewachsenen Verwaltungsstruktur in Deutschland wird insofern Rechnung getragen, als nicht alle Verwaltungen über Bund, Länder und Kommunen hinweg gleichzeitig an das Basisregister anzubinden sind, sondern schrittweise vorgegangen wird. Das Einführungsmodell muss dementsprechend einen Startpunkt definieren und im Hinblick auf mögliche Erweiterungen ausbaufähig angelegt sein.

Ziel ist es, über das Basisregister aktuelle, konsistente und korrekte Basisinformationen zu Unternehmen zu pflegen und bereitzustellen. Die deutsche Registerlandschaft soll Zugang zu diesen Basisinformationen haben und somit auf eine Zulieferung dieser Informationen direkt durch die Unternehmen verzichten. Ebenso soll die amtliche Statistik Zugriff auf diese Informationen des Basisregisters haben, um auch dort Mehrfacherhebungen zu vermeiden. Die Wirtschaft würde davon auch direkt profitieren, sie müsste die Stammdaten Ihrer Kunden, Lieferanten, Kreditnehmer etc. nicht mehr pflegen, sondern könnte hierfür das Basisregisters nutzen (s. auch Abschnitt 6.3).

2.1 Definition der Quellregister und Priorisierung der Basisinformationen (Hierarchiekonzept)

In einem ersten Schritt wird zunächst eine Gruppe vertrauenswürdiger Quellregister definiert. Unter einem Quellregister versteht man ein Verwaltungsregister, das für die Führung und Pflege der Einträge im Basisregister die notwendigen Informationen liefert. Diese zeichnen sich insbesondere durch eine hohe Qualität der Informationen und einen hohen Abdeckungsgrad aus – dies trifft insbesondere auf das Handelsregister, die geplante Unternehmerdatenbank der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (die perspektivisch über den bereits vorhandenen Stammdatendienst hinaus vollständig mit den Betriebsnummern der Bundesagentur für Arbeit verknüpft werden soll) und die Datenbanken des Bundeszentralamts für Steuern zur Speicherung der Wirtschafts-Identifikationsnummer bzw. der Steuerdateien der Finanzverwaltungen zu. Es wird ein Katalog an relevanten Basisinformationen über Unternehmen definiert, der aus diesen Quellregistern zusammengestellt wird. Dabei nimmt das Handelsregister eine Sonderrolle ein, da es von den Gerichten der Länder im Rahmen der vorsorgenden Rechtspflege geführt wird und somit nicht zu den im Koalitionsvertrag unter Rn. 2041 f. genannten Verwaltungsregistern zählt. Das Handelsregister wird aber im Folgenden aus terminologischen Gründen ebenfalls den Quellregistern zugerechnet, da es letztlich als Informationsquelle für die Stammdaten des Basisregisters dienen soll.

Im Falle konkurrierender Angaben aus den Quellregistern ist zu bestimmen, aus welcher Quelle die Angaben prioritär in das Basisregister übernommen werden. Dazu ist ein Hierarchiekonzept auszuarbeiten, das für die einzelnen Merkmale die konstitutive Quelle und den Umgang mit konkurrierenden

Informationen zu gleichen Sachverhalten beschreibt (bspw. zur Zuordnung zur Klassifikation der Wirtschaftszweige - WZ 2008). Eine solche Hierarchisierung ist für jedes einzelne Merkmal vorzunehmen. Beispielsweise würde dem Handelsregister aufgrund der deklaratorischen Wirkung bzw. der Konstitutivwirkung¹³ seiner Eintragungen eine hohe Priorität bei den Merkmalen Name, Anschrift und Rechtsform eingeräumt. Dem Handelsregister käme dabei die Rolle der "authoritative source" (maßgeblichen Quelle) zu. Die Eintragungen im Handelsregister sind nach der Konzeption des Gesetzes per se zuverlässig und genießen daher generell einen gesteigerten Vertrauensschutz. Um diese Zuverlässigkeit des Handelsregisters weiterhin zu gewährleisten, dürfen weder Informationen aus dem Handelsregister überschrieben, noch darf das Handelsregister um Informationen angereichert werden, die für den Rechtsverkehr nicht von Bedeutung sind und daher im Handelsregister schon nicht eintragungsfähig wären.¹⁴

Die Stammdaten des Basisregisters sollen so gewählt werden, dass sie zu einer möglichst großen Entlastung bei der Verwaltung und den Unternehmen führen. Dies trifft auf Merkmale zu, die in vielen Registern vorkommen bzw. von Unternehmen häufig mitgeteilt werden müssen – zu nennen sind hier insbesondere Name, Anschrift und Rechtsform – und deren jeweilige Änderung somit zu einer bürokratischen Belastung auf Seiten der Unternehmen führen würde. Angaben zur wirtschaftlichen Tätigkeit sind von der Wirtschaft in mehreren Verwaltungsverfahren mitzuteilen (bspw. gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und der Finanzverwaltung). Auch diese Information ist in den Merkmalskatalog des Basisregisters aufzunehmen.

Hinsichtlich der im Basisregister vorgehaltenen Informationen ist zwischen sensiblen und unsensiblen Merkmalen zu unterscheiden. Als unsensibel erweisen könnten sich die Angaben, die ohnehin in öffentlichen Quellregistern zugänglich sind, zum Beispiel Name, Anschrift, Sitz und Rechtsform gemäß Handelsregister, eingeordnet werden. Zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung muss sichergestellt werden, dass die Übermittlung personenbezogener Daten nur auf Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgt, die die Daten und die Zwecke der Verarbeitung hinreichend konkret benennt. Da personenbezogene Daten übermittelt werden sollen, muss im Einzelnen geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen eine Verarbeitung unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Grundsätze (insb. Direkterhebung und Zweckbindung) zulässig ist (s. Kapitel 5).

In der nachfolgenden Tabelle sind die Merkmale aufgelistet, die als – ggf. später zu erweiternder – Kernbestand an Basisformationen anzusehen sind. In der Tabelle aufgeführt sind zudem die Quellregister, aus denen die genannten Merkmale in das Basisregister übernommen werden, wobei die Reihenfolge der Nennung der Quellregister eine Priorisierung darstellt (Hierarchiekonzept). Mit den

_

¹³ Unter "konstitutiv" (= rechtserzeugend) werden jene Eintragungen verstanden, deren Rechtswirkung erst nach ihrer Eintragung eintritt. Deklaratorische (= rechtsbezeugende) Eintragungen hingegen sind solche, deren Rechtswirkung bereits vor ihrer Eintragung eingetreten ist und die durch diese nur noch bestätigt wird ¹⁴ Die Eintragungen unterliegen deswegen einer besonderen Prüfung im Rahmen der vorsorgenden Rechtspflege durch die bei der Anmeldung zur Handelsregistereintragung eingebundenen Notare und die Registergerichte. Dies schließt es aus, Handelsregister jedenfalls zum Zwecke des Informationsaustauschs ohne weiteres in ein Basisregister einzubinden und späterhin das "Once-only"-Prinzip unbesehen auf die Anmeldung zur Handelsregistereintragung zu übertragen.

Quellregistern abzustimmen bleibt, ob das einzelne Merkmal in einer Form vorliegt, die eine digitale Verarbeitung der Informationen erlaubt. Ebenso abzustimmen bleibt, ob das jeweilige Merkmal in den Quellregistern über die notwendige Qualität (Genauigkeit, Aktualität) verfügt, das Basisregister zu speisen. Wird dies verneint, sind alternative Quellen (auch über die genannten Quellregister hinaus) für das entsprechende Merkmal zu prüfen. Falls auch dann keine notwendige Qualität sichergestellt werden kann, wäre das entsprechende Merkmal zurückzustellen.

Ergänzend zu den Stammdaten wären auch diverse Metamerkmale und Qualitätsmerkmale aufzunehmen. Dazu gehören beispielsweise Quellenangabe eines Merkmals, Datum der Eintragung / letzten Änderung in das Basisregister, Berichtsjahr des Umsatzes und der Beschäftigten. Ein weiteres Metadatum sollte die Information sein, in welchen Quellregistern das Unternehmen geführt wird.

Tabelle 1 - Merkmale des Basisregisters (Stammdaten) und deren mögliche Quellen (Hierarchiekonzept):

Merkmal	Quelle		
Bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer	Vom Basisregister bzw. aus einem Quellregister generiert		
Weitere nationale/internationale Identifikatoren			
Handelsregisternummer	Handelsregister		
Betriebsnummer	Bundesagentur für Arbeit (BA)/		
Unternehmernummer (im Aufbau)	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV)		
Steuernummer, ggf. Wirtschafts-	Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)/ggf. Finanz-		
Identifikationsnummer	verwaltungen		
Name	Handelsregister, BA/DGUV, BZSt/ggf. Finanzverwaltung		
Anschrift	Handelsregister, BA/DGUV, BZSt/ggf. Finanzverwaltung		
Sitz	Handelsregister		
Rechtsform	Handelsregister, BZSt/ggf. Finanzverwaltung		
Haupttätigkeit nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige (einschl. daraus abgeleitete Zuordnung zum Institutionellen Sektor gemäß dem System der VGR)	BA, BZSt/ggf. Finanzverwaltung		
Zahl der Beschäftigten	ВА		

2.2 Nutzungspotentiale vorhandener Register

Neben der Schaffung eines neuen Basisregisters kommt grundsätzlich auch die Erweiterung bestehender Register in Betracht. Allerdings bedeutet dies, dass ein Bestandsregister mit zusätzlichen Informationen erweitert werden müsste, um die Funktion eines Basisregisters übernehmen zu können.

In einzelnen Verwaltungsbereichen (Finanzverwaltung, Sozialverwaltung) werden derzeit größere Projekte durchgeführt mit dem Ziel, die Informationen aus verschiedenen Registern des jeweiligen Verwaltungsbereichs zu konsolidieren und eine eindeutige Nummerierung der Einheiten zu schaffen. Diese spezifischen Verwaltungszwecken folgenden Vorhaben (des BZSt, der DGUV) sind bei der Schaffung eines verwaltungsübergreifenden Basisregisters und bei der Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer zu berücksichtigen.

Die unter Abschnitt 2.1 aufgeführten Quellregister stellen zum Teil bereits eine Teilverknüpfung der Registerlandschaft dar und wären somit jeweils als Ausgangspunkt für das vollumfänglich verknüpfte Basisregister geeignet. Ähnliches gilt für das von der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH als Justizbehörde des Bundes betriebene Unternehmensregister, in dem die wesentlichen Daten zu Unternehmen in Deutschland, soweit sie in irgendeiner Weise register- oder publizitätspflichtig sind, zusammengeführt werden. Demgegenüber eignet sich das statistische Unternehmensregister aufgrund des Rückspielverbots vermutlich nicht direkt als Grundlage; es ist zu prüfen, ob die enthaltenen Verknüpfungen genutzt werden könnten (s. auch Abschnitt 6.1).

Jedoch enthalten diese Register – wie auch alle übrigen in Deutschland geführten Register – jeweils nur einen Teil der Unternehmenspopulation und, bedingt durch ihre gesetzlich festgelegte Zweckbindung, auch nur Teile der benötigten Verknüpfungen zu anderen Registern. Daher wäre jede vorhandene Registerlösung, die bereits einen Großteil der benötigten Unternehmen und Verknüpfungen enthält, um die notwendigen Funktionalitäten und Einheiten eines Basisregisters zu erweitern.

Die Herausforderung, sowohl bei der Erweiterung eines bestehenden Registers als auch bei der direkten Verknüpfung von Registerinformationen in einem neu geschaffenen Register, besteht in der Verknüpfung mit weiteren Registern. Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sind die mit den beiden Alternativen verbundenen Aufwände einander gegenüberzustellen.

2.3 Zugriff auf die Informationen des Basisregisters

Mit der Einführung des Basisregisters werden Basisinformationen zu Unternehmen für alle angebundenen Stellen aktuell und konsistent gehalten. Grundlegende Ereignisse bzw. Änderungen bei Unternehmen, wie bspw. Neueinträge, Sitzverlegungen, Namens- und Rechtsformänderungen sowie Geschäftsaufgaben (Löschungen von Unternehmen) werden über das Basisregister automatisch an die angebundenen Register weitergeleitet. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Verwaltungsstellen in Bund, Ländern und Kommunen mit dem Basisregister vernetzt sind.

Verwaltungen hätten grundsätzlich in dem Maße Zugriff auf die Informationen des Basisregisters, in dem diese ihnen rechtlich zustehen. Eine Verwaltung wäre zu einer Übernahme der Informationen nicht verpflichtet, könnte diese aber aus Effizienzgründen in Erwägung ziehen. Neben den Quellregis-

¹⁵ Dieses Unternehmensregister speist sich bereits aus verschiedenen Registern, nämlich dem Handelsregister, dem Partnerschaftsregister, dem Genossenschaftsregister, aus den Unternehmensdaten der Insolvenzen (von den Insolvenzgerichten) sowie Unternehmensdaten aus dem Bundesanzeiger. Damit befindet sich auch in diesem Unternehmensregister bereits ein beträchtlicher Teil der für das Basisregister vorgesehenen Daten.

tern haben zunächst die statistischen Ämter des Bundes und der Länder und die Deutsche Bundesbank für Zentralbankzwecke Zugriff auf die Informationen des Basisregisters. Die funktionale Anbindung von weiteren Verwaltungsstellen an das Basisregister erfolgt sukzessive.

In dem Ausmaß, in dem die verschiedenen Verwaltungsstellen bei weiterem Ausbau die Angaben des Basisregisters nutzen, wird die Korrektheit und Konsistenz der Verwaltungsdaten über Unternehmen gesteigert, weil Datenabgleiche mögliche Inkonsistenzen aufzeigen können. Bei erfolgter Vernetzung mit dem Basisregister können die angebundenen Verwaltungen Informationen über Änderungen im Basisregister abrufen und in ihren Fachverfahren verarbeiten.

Sobald Register anhand der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer Informationen austauschen können, muss gesichert sein, dass Eintragungen, die im Rechtsverkehr einen gesteigerten Vertrauensschutz genießen, gar nicht und sonstige Informationen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der jeweiligen registerführenden Behörde durch Informationen aus anderen Quellregistern überschrieben werden können. Generell schützenswert sind die Informationen aus dem Handelsregister, deren Änderungen zu Basisinformationen von den anderen Verwaltungen übernommen werden sollten (s. auch Abschnitt 2.1).

2.4 Qualitätssicherung

Ebenso müssen die Definitionen und die Qualität der Informationen der Quellregister dokumentiert sein. Bevor ein Datum aus einem Register anderen Registern zur Übernahme zur Verfügung gestellt werden kann, muss dessen Qualität geprüft und sichergestellt werden. Das schließt auf jeden Fall Prüfungen der formalen Richtigkeit der Information ein (bspw. zulässiger Schlüssel, gültige Ausprägung). Grundsätzlich sind aber die meldenden Quellregister verantwortlich für die Qualität der Information. Die Ausgestaltung der rechtlichen Haftungsfragen ist Bestandteil des Feinkonzepts. Bei einzelnen Merkmalen könnte die das Basisregister führende Stelle zur Qualitätssicherung der Angaben beitragen. Grundsätzlich in Frage kommt die Durchführung von Plausibilitätschecks im Falle widersprüchlicher Informationen, die an die jeweiligen Verwaltungen zurückgespielt werden könnten, ggf. aber auch von der registerführenden Stelle bearbeitet werden könnten. Die genaue Vorgehensweise der Qualitätssicherung ist ebenfalls im Feinkonzept zu beschreiben.

Zur Qualitätssicherung des Basisregisters ist die registerführende Stelle auch für die Durchführung von Plausibilitätschecks und im Falle widersprüchlicher Informationen für die Klärung der im Basisregister geführten Informationen zuständig. Zudem soll die dafür einzurichtende Servicestelle eigenständig Maßnahmen zur Steigerung der Datenqualität unternehmen, indem sie beispielsweise Unplausibilitäten eigenständig nachgeht oder stichprobenartige Kontrollen durchführt. Dies soll weitestgehend automatisiert geschehen, der manuelle Aufwand ist so gering wie möglich zu halten. Für die Bearbeitung von Anfragen ist zudem ein Servicebereich mit einer Hotline vorzusehen, um auch außerhalb der Bürozeiten eingehende Anfragen bearbeiten zu können.

2.5 Erweiterter Zugang zu den Basisinformationen außerhalb der Verwaltung

Sonstigen potenziellen Nutzern (andere Unternehmen, Öffentlichkeit, Forschung) könnte der Zugang in Einklang mit den jeweiligen datenschutzrechtlichen Bestimmungen in eingeschränktem Umfang eingeräumt werden. Informationen von Unternehmen, die grundsätzlich auch im Handelsregister öffentlich einsehbar sind (z. B. Name oder Anschrift), könnten, wenn hierfür die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, allgemein zugänglich gemacht werden, so dass zusätzliche Vorteile (insbesondere in Verbindung mit der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer) durch die Nutzungsmöglichkeit im Geschäftsverkehr entstünden, z. B. zwecks Verifizierung der Identität der Gegenpartei. Auch hier bedürfte es allerdings einer gesetzlichen Grundlage zur Veröffentlichung personenbezogener Daten, die die Rechte der Betroffenen auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten hinreichend wahrt. Insbesondere muss geprüft werden, ob natürlichen Personen ein Recht auf Widerspruch gegen die Veröffentlichung ihrer Daten eingeräumt werden muss. Demgegenüber würden weitergehende Informationen wie z. B. der Wirtschaftszweig nur bestimmten Nutzern im Rahmen der Grenzen des Datenschutzrechts, wie z. B. Forschungseinrichtungen, zur Verfügung stehen.

Am Ende könnte ein öffentlicher Zugang zu unsensiblen Daten stehen. Hierdurch würde ermöglicht, dass die einheitliche Wirtschaftsnummer (und die damit verknüpften Angaben zu Namen und Adresse) auch im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen genutzt werden können.

3. Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer

3.1 Bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer als wesentliche Voraussetzung für das Basisregister

Das zentrale Element einer modernen Registerlandschaft über Unternehmen ist eine behörden- und ebenenübergreifende bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer, mit der Unternehmen eindeutig identifiziert und Informationen über die Unternehmen miteinander verknüpft werden können. Sie ist notwendige Voraussetzung für eine stärkere Verzahnung der Verwaltung und die konsequente Umsetzung des "once-only"-Prinzips. Mit der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer wird eine Vereinfachung des Umgangs der Wirtschaft mit der öffentlichen Verwaltung und zusätzlich der Verwaltungen sowie der Unternehmen untereinander erreicht. Die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer steht jedoch unter dem Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit (siehe Kapitel 5).

Zielvorstellung ist, dass in einem stufenweise zu realisierenden Aufbau alle beteiligten Behörden diese bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer führen. Die Vergabe der Nummer erfolgt für Unternehmen; als Unternehmen werden hierbei rechtliche Einheiten verstanden. Der Begriff rechtliche Einheit wird dabei im Sinne kleinster rechtlicher Einheiten benutzt (für die bspw. Buchführungspflichten bestehen) und umfasst natürliche Personen, die unternehmerisch tätig sind wie der Einzelkaufmann, sowie juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften.

Nicht alle Verwaltungsregister, auch nicht die benannten Quellregister der ersten Stufe, folgen dem gleichen Einheitenkonzept. Die Handelsregister und die Finanzverwaltung führen Informationen grundsätzlich für "rechtliche Einheiten" im hier verstandenen weiten Sinne. Bei der weiteren Konzeptentwicklung für das Basisregister sind dabei Besonderheiten wie die Eintragung selbständiger Zweigniederlassungen in die Handelsregister und die Bildung von umsatzsteuerlichen Organschaften bei der Finanzverwaltung zu berücksichtigen. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verlangt und führt Informationen auf der Ebene der Beschäftigungsbetriebe, also auf der Ebene örtlicher Einheiten. Die BA verfügt dabei derzeit über keine Informationen zum Unternehmenszusammenhang.

Grundsätzlich kann ein Unternehmen (=rechtliche Einheit) eine örtliche Einheit umfassen, es kann jedoch auch aus mehreren örtlichen Einheiten bestehen. Ersteres ist der häufigere Fall. Derzeit noch offen ist, ob die Verknüpfung von Informationen unterschiedlicher Einheitentypen eine Erweiterung des Einheitenmodells des Basisregisters bedingt oder aber über den Merkmalskatalog der rechtlichen Einheit abgefangen werden kann. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder wird eine Art "Unterscheidungsmerkmal" bei der rechtlichen Einheit geführt oder aber die örtliche Einheit ist als weitere eigene Einheit mit ihrer Beziehung zur rechtlichen Einheit im Basisregister zu führen. Im ersten Fall würden die Identnummern der örtlichen Einheiten in einer Beziehung zum Unternehmen abgebildet. Im zweiten würden auch Stammdaten für örtliche Einheiten im Basisregister geführt werden. Aus heutiger Sicht sollen keine Stammdaten für örtliche Einheiten geführt werden. Allerdings sollten die örtlichen Einheiten den Unternehmen zugeordnet werden können. Diesen Ansatz hat auch die Finanzverwaltung bei der Einführung der Wirtschafts-Identifikationsnummer gewählt. Mit § 139c Abs. 5a der Abgabenordnung wurde ein Unterscheidungsmerkmal eingeführt mit eigenem Datenkranz für jede wirtschaftliche Tätigkeit, jeden Betrieb und jede Betriebsstätte eines wirtschaftlich Tätigen.

3.2. Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer

Die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer dient der eindeutigen Identifizierung der rechtlichen Einheiten. Sie soll eine nicht "sprechende" Nummer sein, d. h. in ihr sollten keine weiteren Informationen verschlüsselt sein. Sie soll von einem Algorithmus gebildet werden. Hierbei könnte es sich prinzipiell um ein beliebiges Nummernsystem handeln, das diesen Anforderungen genügt. Allerdings kann es sich als sinnvoll erweisen auf ein existierendes System aufzusetzen (s. auch Abschnitte 2.2 und 6.3.1).

Bei der Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer wäre daher die Kompatibilität mit aufkommenden globalen Standards für die Identifikation von Unternehmen – insbesondere dem von der G 20 geförderten Legal Entity Identifier (LEI) – zu berücksichtigen. So ist der LEI gemäß einiger europäischer Finanzmarktregeln inzwischen für kapitalmarktaktive Unternehmen verpflichtend. Auch nimmt die Bedeutung des LEI für den Zahlungsverkehr zu, da u. a. jetzt schon die Möglichkeit einer optionalen Nutzung bei SWIFT-Nachrichten besteht. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass Banken bei der Implementierung neuer Zahlungsverkehrssysteme unter dem neuen ISO 20022 Standard von vornherein die Nutzung des LEI vorsehen. Bei den großen Zahlungsverkehrssystemen wie bspw. TARGET2¹⁶ oder Fedwire¹⁷ ist die Einführung des ISO 20022 Standards in den Jahren 2021/22 geplant. Auf diese Weise könnte auch dem unter deutscher Präsidentschaft von den Staatsund Regierungschefs der verabschiedeten G20 Hamburg Action Plan Rechnung getragen werden.¹⁸ Auch der Statistische Beirat unterstützt die internationale Ausrichtung des Identifikators in seinen Empfehlungen für die Jahre 2018 bis 2022.¹⁹

4. Verfahren zum Aufbau und zur Führung des Basisregisters mit Vergabe der einheitlichen Wirtschaftsnummer

4.1 Zusammenführung der Datenbestände der Quellregister (Erstverarbeitung)

Das Grundkonzept zum Aufbau des Basisregisters für Unternehmensstammdaten und zur Einführung einer einheitlichen Wirtschaftsnummer sieht ein mehrstufiges Verfahren vor (s. Abschnitt 2.1). Die Stufe 1 umfasst den Aufbau des Basisregisters anhand von ausgewählten Quellregistern (Handelsregister, Finanzverwaltung und Sozialverwaltung), die Vergabe der einheitlichen Wirtschaftsnummer sowie die Anbindung zweier Nutzer (Deutsche Bundesbank und amtliche Statistik).

Das nachstehende Schaubild skizziert, wie anhand der Erstverarbeitung von Daten aus den Quellregistern der Ausgangsdatenbestand des Basisregisters aufgebaut werden soll. Es handelt sich um einmalig durchzuführende Arbeiten, die einen wesentlichen Teil der einmaligen Kosten der Stufe 1 ausmachen. Der Aufbau der ersten Stufe des Basisregisters soll in drei Schritten erfolgen.

Wie die Erfahrungen beim statistischen Unternehmensregister zeigen, ist keiner der Datenbestände hinsichtlich der Abdeckung der Unternehmenslandschaft vollständig. Es existieren aus verwaltungsspezifischen Gründen jeweils Über- und Unterhänge. Als Ausgangspunkt (Schritt 1) könnte z. B. das Unternehmerregister der DGUV (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung) dienen, das derzeit aufgebaut wird und perspektivisch die Zuordnung der BA-Betriebsnummern zum zugehörigen Unternehmen enthalten soll. Schaubild 2 skizziert demensprechend die Übernahme der Daten der DGUV (nach Verknüpfung mit den Daten der BA) als Schritt 1 des Aufbaus des Basisregisters. Ebenso könnte z. B. hier auch die W-IdNr. der AO angeführt werden. Dieser Datenbestand würde dann mit den Datenbeständen der Handelsregister und des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) verknüpft werden. In einem zweiten Schritt würden dann die als maßgebliche Quelle bezeichneten Handelsregisterin-

Unter dem dortigen Punkt "Promoting data sharing" begrüßen die G20 die Empfehlungen der "Inter Agency Group on Economic and Financial Statistics (IAG)" (vom Oktober 2009,

http://www.principalglobalindicators.org/?sk=E30FAADE-77D0-4F8E-953C-

C48DD9D14735&sId=1433357451568) zur gemeinsamen Verwendung und zum Zugang von "granularen Daten" und weisen auf den Fortschrittsbericht zur Data Gaps Initiative hin, den das Financial Stability Board (FSB) und der Internationale Währungsfonds (IWF) im September 2017 vorgelegt haben (https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/092117.pdf).

¹⁶ https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/target2

¹⁷ https://www.frbservices.org/financial-services/wires/index.html

¹⁸ http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-action-plan.html

https://www.destatis.de/DE/Ueber-uns/Leitung-Organisation/Statistischer-Beirat/FortentwicklungNov2018_2022_Teil3.pdf?__blob=publicationFile&v=4

²⁰ Die endgültige Festlegung sollte nach genauerer Bestandsanalyse im Rahmen des Feinkonzepts erfolgen.

formationen verarbeitet, bevor der Datenbestand des BZSt in einem dritten Schritt zum dann finalen Datenbestand der Stufe 1 des Basisregisters verknüpft würde. Für diese Reihenfolge spräche, dass von Anfang an der Unternehmens- und Betriebszusammenhang im Basisregister dargestellt würde. Es ist auch eine andere Reihenfolge denkbar, wesentlich ist die Verknüpfung aller genannten Quellen zum Ende des Prozesses der Erstverarbeitung. Eine endgültige Festlegung bleibt einem Feinkonzept vorbehalten.

Die Erstverarbeitung ist ein aufwändiger Verarbeitungsschritt, der durch die Verwendung einer Adressverarbeitungssoftware und – soweit (rechtlich) möglich – die Nutzung von Nummernbrücken (Identifikatoren, die eine eindeutige Verknüpfung ermöglichen) unterstützt werden soll.

Bestand Anfangsbestand aus Datei Anfangsbestand Handelsregister Bundeszentralamt fü Steuern (BZSt) Schritt 2 Ca. 4 Mio. Einheiten mit Einheiten nur aus Basisregister nach Schritt 2 Einheiten nur aus DGUV/BA-Datei • Ca. 100 000 Ca. 2.5 Mio. Davon ca. die Hälfte mit Ca. 6,5 Mio. umsatzsteuer-pflichtige Einheiten mit Wirtschafts-Identifikationsnr (W-IdNr) plus Unterscheidungsnr sowie die für den Aufbau Paarige Einheiten Ca. 1,75 Mio. Einheiten mit Paarige Einheiten • Ca. 4 Mio. • Ca. 1,5 Mio. Anteil der Einheiten mit Handelsregisternr (HregNr) unbekannt HRegNr notwendige Steuernummer • Einheiten nur aus Handelsregister Davon ca. 1 Mio. Einheiten mit Handelsregisternr • Ca. 250 000 Schritt 1: Übernahme Einheiten nur aus BZSt-Datei der Daten der DGUV/BA Schritt 2: Verknüpfung mit Daten aus • Ca. 2.4 Mio. Handelsregister über HRegNr oder Adressabgleich

Schritt 3: Verknüpfung mit Daten aus BZSt-Datei über HRegNr

Option: Nutzung von Beziehungs-Informationen aus URS

oder Adressabgleich

(Btnr <-> HRegNr oder Btnr <-> Stnr)*

Schaubild 2 Mögliches Szenario zum Aufbau der Stufe 1 des Basisregisters - Erstverarbeitung der Quellregister in drei Schritten

4.2 Konsolidierung und Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer

Option: Nutzung von Beziehungs-Informationen

aus URS (Btnr <-> HRegNr)*

Hinweis: Reihenfolge der Verarbeitung der Quellregister hier nur exemplarisch. Umge-

kehrte Reihenfolge denkbar.

*Rechtlich zu prüfen, siehe auch Kapitel 5

Im Rahmen der Erstverarbeitung werden für Unternehmen, die bei mehreren Verwaltungsstellen mit sich unterscheidenden Angaben geführt sind, die Stammdaten unter Berücksichtigung des im Abschnitt 2.1 beschriebenen Hierarchiekonzepts konsolidiert. Anschließend erhalten die Unternehmen in einem einmaligen Vergabeakt ihre bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer. Einzelheiten der Erstvergabe (Sammlung der Daten, Konsolidierung, Dublettenprüfung, Konfliktmanagement, Bereinigung, Zweifelsfälle) sind in einem Feinkonzept zu klären. Sie bestimmen den Zeitplan und den Mehrwert für alle Beteiligten maßgeblich. Auch Kontinuitätsregeln (zu welchen Zeitpunkten/ bei welchen Ereignissen erhält ein Unternehmen eine neue bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer) sind im Feinkonzept zu beschreiben. Dabei sind die Belange der angeschlossenen Quellregister und der Nutzer des Basisregisters zu berücksichtigen.

4.3 Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer im laufenden Betrieb

Für die laufende Verarbeitung von Informationen, einschließlich der Zuteilung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer, sowie die Kommunikation zwischen Quellregister, Basisregister und Unternehmen wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

Die angebundenen Quellregister senden die ihnen vorliegenden Informationen zu Neueinträgen, Merkmalsänderungen und Löschungen ans Basisregister. Dort erfolgt eine umfassende Qualitätssicherung der zur Verfügung gestellten Information. Das schließt auch die Prüfung der formalen Richtigkeit der Information ein (bspw. zulässiger Schlüssel, gültige Ausprägung). Die Qualitätssicherung orientiert sich dabei im Wesentlichen an dem im Abschnitt 2.1 bestehenden Hierarchiekonzept, das für die einzelnen Merkmale die konstitutive Quelle und den Umgang mit konkurrierenden Informationen zu gleichen Sachverhalten beschreibt. Auf die Rolle des Handelsregisters als "authoritative source" (maßgebliche Quelle) wird in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen. Nach erfolgter Qualitätsprüfung sind die im Basisregister vorgenommenen Änderungen oder Ergänzungen allen angebundenen Registern unmittelbar zur Verfügung zu stellen. Die Dauer der Qualitätsprüfung hängt dabei entscheidend vom auslösenden Quellregister ab. In der ersten Aufbaustufe erfolgt die Übernahme der vom Basisregister zugesandten Informationen in die angebundenen Register optional. Zeitgleich sind auch die Unternehmen über die vorgenommenen Änderungen zu informieren.

Bei Neugründungen erfolgt der erstmalige Eintrag ins Basisregister durch eine entsprechende Information aus einem Quellregister (bspw. durch das Handelsregister). Anschließend erfolgt die Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer durch das Basisregister sowie eine entsprechende Rückmeldung ans Quellregister. Ebenso wird das Unternehmen über seine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer im Basisregister informiert. Mit der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer können sich die Unternehmen dann bei weiteren Verwaltungskontakten identifizieren. Um sowohl einer zeitnahen Mitteilung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer als auch den Anforderungen einer eingehenden Qualitätssicherung gerecht zu werden, wäre zu Beginn die Vergabe einer provisorischen Wirtschaftsnummer vorstellbar.²¹ Der Neueintrag wird im Anschluss durch die registerführende Stelle geprüft. Werden bei der Prüfung keine Unzulänglichkeiten entdeckt, wird die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer abschließend vergeben. Das Unternehmen ist anschließend über die endgültige Wirtschaftsnummer und dem dazugehörigen Eintrag im Basisregister zu informieren.

Während die erstmalige Zusendung der einheitlichen Wirtschaftsnummer an das Unternehmen schriftlich erfolgt, sollte die weitere Kommunikation mit dem Unternehmen webbasiert stattfinden. Dazu sind dem Unternehmen entsprechende Zugangsdaten zum Basisregister zuzusenden.²² Die Unternehmen haben somit jederzeit die Gelegenheit, ihre im Basisregister vorhandenen Angaben auf

²² In der Schweiz bekommt das Unternehmen die Zugangsdaten schriftlich zugeschickt. Nach der Anmeldung gelangt es auf seine persönliche Startseite des UID-Registers.

²¹ Diese Vorgehensweise wird in der Schweiz praktiziert. Dort führt das Bundesamt für Statistik (BFS) das Unternehmens-Identifikationsnummer-Register (UID-Register). Seit Januar 2011 erhält jedes in der Schweiz aktive Unternehmen eine einheitliche UID (s. hierzu auch Abschnitt 1.5 sowie Anhang).

Richtigkeit zu prüfen und dadurch zur Qualitätssicherung des Basisregisters beizutragen. Mittels dieses Zugangs können Unternehmen auch auf Fehler bei ihren Einträgen hinweisen.²³

Dabei ist darauf hinzuwirken, dass sich die Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer, der Zugang für Unternehmen zum Basisregister und die weitere Kommunikation mit Unternehmen in die derzeit im IT-Planungsrat in Arbeit befindlichen Konzepte zu einem bundeseinheitlichen Unternehmenskonto und einem Unternehmensportal bestmöglich einfügen. Nur so kann eine maximale bürokratische Entlastung für Unternehmen gewährleistet und damit auch die Akzeptanz des Projektes sichergestellt werden.

Da die durch die Einrichtung eines Basisregisters anvisierte Realisierung des "once-only"-Prinzips in dieser Stufe noch nicht umgesetzt ist, kann ein fehlerhafter Eintrag im Basisregister nur durch eine Korrektur des dahinterstehenden Quellregisters erfolgen. Erst nach erfolgter Korrektur im Quellregister und anschließender Weiterleitung der Änderung ans Basisregister, können alle übrigen angebundenen Register entsprechend informiert werden. Den Prozess der Durchführung von Registeränderungen aufgrund neuer Informationen aus dem Basisregister ist unter der Vorgabe einer maximalen Transparenz im Feinkonzept detailliert zu beschreiben.

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

Zur Klärung von Rechtsfragen im Rahmen der Unterarbeitsgruppe "Basisregister" hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine juristische Kurzexpertise an einen externen Rechtssachverständigen vergeben (vgl. Anlage 1: Kurzexpertise Rechtsanwalt Dr. Ipsen (Kanzlei Lindenpartners) vom 20.5.2019). Der Auftrag bestand darin, die bei der weiteren Ausgestaltung des Konzeptes zu beachtenden, wesentlichen verfassungs- und datenschutzrechtlichen Maßgaben aufzuzeigen. Die Kurzexpertise gliedert sich anhand der folgenden vier im Kreis der Unterarbeitsgruppe gemeinsam identifizierten Themenkomplexe: (1) Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz, (2) Rechtliche Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters, (3) Zulässigkeit der Ansiedlung des Basisregisters im Statistischen Bundesamt (StBA) und (4) Informationspflichten.

5.1 Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

Es besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einrichtung eines Basisregisters und der Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) sowie, für den Zugriff der mit der Durchführung von Bundesstatistiken betrauten Stellen, nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 (Statistik für Bundeszwecke). Die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu prüfende Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG ist mit Blick auf die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu bejahen.

²³ Auf diese Weise könnte auch der Gefahr des Auseinanderlaufens von Basisregister und statistischem Unternehmensregister entgegengewirkt werden. Eine Angleichung der statistischen Merkmale beider Register ist erforderlich, um die Kohärenz der vom Statistischen Bundesamt erstellten realwirtschaftlichen Statistiken mit den von der Deutschen Bundesbank geführten finanziellen Statistiken zu gewährleisten.

Es ist davon auszugehen, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes grundsätzlich auch verpflichtende Regelungen zur Verwendung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer sowie zur Weitergabe der Unternehmensstammdaten an das Basisregister durch Behörden der Länder und Kommunen umfasst. Als möglicherweise nicht mehr von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt ist hingegen die Ausgestaltungsvariante anzusehen, bei der den Landesbehörden der Zugriff auf Unternehmensstammdaten im Basisregister nicht lediglich auf freiwilliger Basis ermöglicht, sondern dies als einzig zulässiger Erhebungsweg verpflichtend vorgeschrieben wird.²⁴

Ein Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Basisregisters über Unternehmen und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer soll daher für die relevanten registerführenden Behörden von Bund, Ländern und Kommunen das Führen der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und die Einspeisung von Unternehmensstammdaten in das Basisregister verpflichtend vorschreiben. Rein vorsorglich soll hingegen darauf verzichtet werden, den Behörden der Länder und Kommunen auch die Nutzung der Unternehmensstammdaten aus dem Basisregister verpflichtend vorzuschreiben. Es gilt also der Grundsatz: "Verpflichtende Einspeisung, freiwillige Ausspeisung".

Dem Bund steht gemäß Art. 83 i. V. m. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die fakultative Verwaltungskompetenz in Angelegenheiten seiner Gesetzgebungskompetenz zu. Daher darf er auch die Führung des Basisregisters einer Bundesbehörde zuweisen.

5.2 Rechtliche Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters

Das Vorhaben ist im Einklang mit den geltenden verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben auszugestalten. Bei den im Folgenden zusammengefassten Anforderungen²⁵ ist zu beachten, dass diese die Annahme zu Grunde legen, dass jegliche zu verknüpfende Unternehmensstammdaten einen Personenbezug aufweisen und deren Verarbeitung daher den strengen datenschutzrechtlichen Standards genügen muss. Den hier betroffenen Unternehmensstammdaten (z. B. Name/Anschrift/Unternehmensverflechtungen) wird ein Personenbezug oftmals fehlen (z. B. weil es sich um Kapitalgesellschaften handelt). Personenbezug liegt dagegen z. B. vor bei namentlicher Nennung eines Einzelkaufmanns, Angehörigen eines freien Berufs oder Daten zur Person von Geschäftsführung oder Vorstand. Aus operationalen Gründen wäre es vorteilhaft, von einer Unterteilung in Datenverarbeitungsvorgänge mit bzw. ohne Personenbezug abzusehen. Dies würde bedingen, vorsorglich stets den strengen Schutzstandard für personenbezogene Daten zu beachten²⁶.

Die verfassungsrechtliche Bewertung eines Basisregisters hängt maßgeblich davon ab, wie dieses konkret ausgestaltet ist. Zur Rechtfertigung der mit einem Basisregister verbundenen Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG können folgende Gründe angeführt werden: Die Eingriffsintensität ist gering, wenn die in Frage stehenden Unternehmensstammdaten nur in geringem Umfang Rückschlüsse auf die Persönlichkeit zulassen

_

²⁴ Vgl. Juristische Kurzexpertise Rechtsanwalt Dr. Ipsen (Anlage 1), S. 7-9.

²⁵ Vgl. ebd., S. 9-31.

Falls sich hieraus gravierende Probleme für die Nutzung des Basisregisters ergeben sollten, wäre ggf. eine Unterteilung der Datenverarbeitungsvorgänge in solche mit und ohne Personenbezug zu prüfen.

und bereits weitgehend öffentlich verfügbar sind. Die Möglichkeit einer Profilbildung durch Zusammenführung personenbezogener Daten muss sicher ausgeschlossen werden. Gleichzeitig besteht ein besonderes öffentliches Interesse – und auch ein Interesse der betroffenen Unternehmen selbst – an einer Entlastung der Wirtschaft durch Reduzierung von Auskunftspflichten, Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung ("once only"-Prinzip) sowie an einer Verbesserung der amtlichen Statistik.

Auch die Vorgaben der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), insbesondere aus Art. 5 (Grundsätze der Verarbeitung), Art. 6 (Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung und zur Zulässigkeit der Zweckänderungen), Art. 12 ff. (Betroffenenrechte), Art. 17 Abs. 1 (Speicherdauer), Art. 24 f., 32 (technisch-organisatorische Maßnahmen) sowie Art. 35 (Folgenabschätzung) sind zu beachten.

Zur Einhaltung der verfassungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen müssen insbesondere die folgenden Punkte besonders beachtet werden:

- a) Für Unternehmensdaten mit Personenbezug wie bei der Nennung von Einzelkaufleuten, Angehörigen freier Berufe und Gewerbetreibenden gelten die Vorbehalte, denen eine allgemeine Personenkennziffer (PKZ) unterworfen ist, in gleichem Maße.²⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es dem Staat verfassungsrechtlich verwehrt, Daten in einer Weise zu sammeln und zu verknüpfen, die in eine "persönlichkeitsfeindliche Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen" mündet. Die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer, die natürlichen Personen zugeordnet ist, ist nur unter engen Voraussetzungen möglich, deren entsprechende Ausgestaltung im Vorfeld zu prüfen ist.
- b) Das Vorhaben bedarf einer gesetzlichen Grundlage, in der ausdrücklich bezeichnet werden soll, welche Register teilnehmen und ob es sich dabei jeweils um ein Quell- und/oder ein angebundenes Register handelt. Außerdem soll in dem Gesetz genau geregelt werden, welche Stammdaten im Basisregister gespeichert bzw. aus diesem abgerufen werden können, sowie der Zweck der Datenverarbeitung beim Basisregister.
- c) Es wird keine generalklauselartige Ermächtigung für zwischenbehördliche Datenverknüpfungen eingeführt. ²⁸ Für Datenübermittlungen oder Datenabrufe wird jeweils eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen, aus der sich auch der Zeck der Verarbeitung ergibt. Soweit die Registerdaten einem erhöhten Schutzniveau unterfallen (Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis), ist zu prüfen, inwieweit diese für andere Zwecke verwendet werden können.

-

²⁷ Martini/Wagner/Wenzel, S. 51.

²⁸ Vgl. hierzu Vorschlag im o. g. Gutachten McKinsey/NKR, S. 35: "Um einen breiten Zugang zu Basisdaten zu realisieren, ist eine Abkehr vom heutigen Prinzip der legislativen Einzelgenehmigung für bestimmte Nutzungsszenarien erforderlich. Stattdessen sollte der Gesetzgeber prüfen, wie der Rechtsrahmen gestaltet werden kann, um die als grundlegend klassifizierten Daten generell für den Austausch zwischen Behörden und – wo sinnvoll – auch für die Übermittlung an berechtigte private Organisationen freizugeben. Für geschützte personenbezogene Informationen sollte gelten, dass Bürger jeder Übermittlung explizit durch "Opt-in" zustimmen müssen (wenn keine andere gesetzliche Basis für eine zustimmungsfreie Auskunft vorliegt).". Dieser Vorschlag soll hier nicht weiter verfolgt werden.

- d) Es wird sichergestellt, dass für statistische Zwecke genutzte Daten nicht in das Basisregister aufgenommen werden können (sog. Rückspielverbot).²⁹ Einzelangaben, die in den Verarbeitungsbereich der amtlichen Statistik Eingang gefunden haben, werden auch nach Einführung des Basisregisters nicht an andere Behörden rückübermittelt. Zugriffsrechte der Statistischen Stellen des Bundes und der Länder auf die im Basisregister gespeicherten Verwaltungsdaten sind hingegen vorzusehen. Es gilt also der Grundsatz: "Die Statistischen Stellen des Bundes und der Länder können aus dem Basisregister Daten beziehen, aber nicht einspeisen". Aus dem Rückspielverbot und seinem Zweck ergibt sich indes nicht, dass es der Statistik führenden Stelle untersagt wäre, den Betroffenen auf etwaige Unrichtigkeiten der beim Basisregister geführten Daten hinzuweisen. Dies fördert die Konsistenz des Basisregisters und des statistischen Unternehmensregisters.
- e) Eine angebundene Behörde darf nur in dem Umfang Zugriff auf die Stammdaten im Basisregister erhalten, in dem sie die Daten auch selbst zu erheben berechtigt wäre. Außerdem ist
 im Gesetz klarzustellen, dass die Stammdaten auch nur zu dem gesetzlichen Zweck benutzt
 werden dürfen, zu dem die an das Basisregister angebundene Behörde diese selbst hätte erheben dürfen. Es gilt also der Grundsatz: "Mit Basisregister kein weitergehender Datenzugriff
 als ohne".
- f) Es werden technisch-organisatorische Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch und zur Sicherstellung der Datenrichtigkeit sowie Kontrollmöglichkeiten getroffen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden durch geeignete Maßnahmen geschützt.

5.3 Zulässigkeit der Ansiedlung des Basisregisters im Statistischen Bundesamt

Es wurde noch keine Entscheidung darüber getroffen, wer mit der Führung des Basisregisters betraut werden soll. Neben dem StBA kommen z. B. statistische Landesämter, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. oder das im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz liegende Unternehmensregister oder die Finanzverwaltung in Betracht. Gleichwohl wurde eine potenzielle Ansiedelung eines Basisregisters im StBA wegen des gesetzlichen Rückspielverbots in der amtlichen Statistik gesondert geprüft (gleiches würde für eine Ansiedlung im Verbund der statistischen Landesämter gelten). Das StBA kann registerführende Stelle sein und gleichzeitig als angebundene Verwaltung Unternehmensstammdaten aus dem Basisregister abrufen, wenn technische und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, dass die beiden Bereiche strikt getrennt werden. Die hierbei zu treffenden Schutzmaßnahmen müssen jedoch in ihrer Effektivität einer räumlichen Trennung gleichwertig sein. ³⁰

Im Falle einer Ansiedlung des Basisregisters im StBA ist daher die Wahrung des Abschottungs- und Trennungsgebots zwischen statistischem Bereich und Verwaltung sicherzustellen. Um der verfassungsrechtlichen Forderung Rechnung zu tragen, dass keine Informationen aus dem statistischen Bereich in den Bereich der Verwaltung gelangen, um zu verhindern, dass die statistischen Informati-

²⁹ Vgl. hierzu Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.9.2018 (2 BvF 1/15 – 2 BvF 2/15).

³⁰ Vgl. Juristische Kurzexpertise Rechtsanwalt Dr. Ipsen (Anlage 1), S. 32 f.

onen zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs genutzt werden, wären beide Bereiche räumlich, organisatorisch und personell voneinander zu trennen. Dies bedeutet beispielsweise, dass Personen, die in der Registerstelle tätig sind, nicht zugleich auch im statistischen Fachbereich tätig sein dürfen, soweit dort statistische Einzelangaben verarbeitet werden. Die räumliche Trennung schließt dabei nicht aus, dass die Arbeiten der Registerführung in Räumlichkeiten im StBA durchgeführt werden. Diese sind jedoch durch besondere organisatorische Maßnahmen (z. B. Zutrittsregelungen, Verschlussmaßnahmen u. ä.) von den übrigen Räumlichkeiten abzuschotten (teilweise werden die vorbeschriebenen Maßnahmen als "Rechte- und Rollenkonzept" bezeichnet). Auch die IT-Infrastruktur ist voneinander zu trennen.

5.4 Informationspflichten

Die Übermittlung von Unternehmensstammdaten an das Basisregister stellt eine zweckändernde Datenweiterverarbeitung dar, über die die Unternehmen zu informieren sind. Die Information muss beinhalten, welche Stammdaten konkret betroffen sind. In zeitlicher Hinsicht muss die Information im Vorfeld der Datenübermittlung erfolgen.

Für bereits erhobene Stammdaten wäre eine mögliche Ausgestaltung, dass das Quellregister die darin geführten Unternehmen über die geplante Anbindung an das Basisregister informiert. Für künftig zu erhebende Stammdaten sollte die Information über die Anbindung an das Basisregister bereits zum Zeitpunkt der Erhebung erfolgen. Eine Pflicht zur Information über einzelne protokollierte Datenweitergaben besteht nach Einschätzung des Sachverständigen hingegen nur, soweit das betroffene Unternehmen sein Auskunftsrecht geltend macht. Es gilt also der Grundsatz: "Keine heimliche Datenverknüpfung".

6. Gesamtwirtschaftliche Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

6.1 Kosten der der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und des Basisregisters

Die Kosten für die Einführung des Basisregisters und die Vergabe einer einheitlichen Wirtschaftsnummer lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur grob schätzen. Sie entstehen vor allem bei der das Basisregister führenden Stelle für den Aufbau der technischen Infrastruktur sowie für die Erstverarbeitung und den laufenden Betrieb (Abschnitt 6.1.1). Weitere Kosten resultieren aus der Anbindung der Quellregister an das Basisregister (Abschnitt 6.1.2).

Die schrittweise Einführung eines Basisregisters und der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer geht mit einem einmaligen personellen Aufwand für die Erstverarbeitung der Datenbestände bei der das Basisregister führenden Stelle einher. Dazu kommen die Kosten für den Aufbau einer IT-Infrastruktur mit entsprechenden Funktionalitäten. Da diese mit dem vorliegenden Grundkonzept nicht hinreichend genau spezifiziert werden können, kann aktuell nur eine sehr grobe Schätzung vor-

_

³¹ Vgl. ebd., S. 34.

gelegt werden. Für alle angebundenen Register, die ihre Datenmodelle und Kommunikationsschnittstellen anpassen und entsprechend betreiben, fallen ebenfalls Kosten an.

Bei den Kosten für die Erstverarbeitung ist von entscheidender Bedeutung, welche Informationen für die Verknüpfung der Angaben aus den verschiedenen Quellregistern vorliegen. Das Statistische Unternehmensregister verfügt über bereits verknüpfte Verwaltungsdaten für einen Datenbestand von rund 3,7 Millionen Unternehmen, deren Nutzung geprüft werden muss.³² Stünden die Verknüpfungsinformationen zur Verfügung, würde dies zu einer deutlichen Senkung der Kosten beim Aufbau des Basisregisters führen.

Auf der Basis des NKR-Gutachtens wurden für eine vollständige Implementierung eines Basisregisters auf Seite der betroffenen Verwaltungsstellen einmalige Investitionskosten von rund 351 Millionen Euro beziffert und jährlich anfallende Betriebskosten von rund 88 Millionen Euro geschätzt.

Die nachstehend kalkulierten Kosten beruhen auf Schätzungen und Erfahrungen aus dem Bereich des Aufbaus und der Führung des Statistischen Unternehmensregisters, sie gehen nicht von einer Nutzung der Verknüpfungsinformationen des Statistischen Unternehmensregisters aus. Insbesondere bei den Kostenschätzungen für den Aufbau und die Erstverarbeitung sind die genannten Angaben mit Unsicherheiten verbunden, da die einzelnen Aufgaben sowohl fachlich als auch – was die Verarbeitung der Mengen von nicht verknüpfbaren Einheiten und den damit verbundenen Aufwand betrifft – zeitlich noch genauer beschrieben werden müssen.

6.1.1 Kosten für die registerführende Stelle

Kosten für den Aufbau bzw. Erstverarbeitung der Datenquellen

Für die Einführung der einheitlichen Wirtschaftsnummer und des stufenweisen Aufbaus des Basisregisters werden unter Berücksichtigung von Personal-, IT- und sonstigen Sachkosten in einer ersten groben Schätzung rund 50 Millionen Euro veranschlagt.³³ Für die Kostenschätzung wurden eine Konzeptionsphase von zwei Jahren und eine Bearbeitungsphase für die Zusammenführung der Daten von zweimal anderthalb Jahre veranschlagt. Je nach Personalausgestaltung können die beiden Stufen der Datenzusammenführung weitgehend parallel ablaufen.

Die Kosten liegen damit auf dem Niveau vergleichbarer Projekte. So wurde beispielsweise für die Einführung einer Rechtsträgernummer durch die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV) im Rahmen einer im September 2015 vorgelegten externen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Gesamtkosten in Höhe von 51 Millionen Euro kalkuliert.

Kosten für den laufenden Betrieb

Für den laufenden Betrieb werden jährliche Kosten von rund fünf Millionen Euro geschätzt.

³² Aufgrund der rechtlichen Voraussetzungen ist eine Nutzung der Informationen des Statistischen Unternehmensregisters (§ 13 Abs. 1 BStatG) nicht möglich. Zu prüfen ist, ob die reinen Verknüpfungsinformationen aus dem Statistischen Unternehmensregister genutzt werden dürfen.

³³ Aufgrund der Vorarbeiten auch in den Länderfinanzverwaltungen sind für die Vergabe der W-ldNr. 17 Mio. Euro bis zum Jahr 2022 veranschlagt.

6.1.2 Kosten der Quellregister für die Anbindung ans Basisregister

Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)

Der einmalige Aufwand zur Einrichtung einer Schnittstelle zwischen dem künftigen Basisregister und der Datenbank im BZSt wird sehr grob mit ca. 250 Personentagen oder 250 000 EUR geschätzt. Mit Hilfe dieser Schnittstelle können sowohl eine erstmalige Befüllung, als auch ein täglicher Datenaustausch erfolgen. Eine belastbare Bezifferung der Kosten bedingt eine detaillierte Beschreibung der fachlichen und technischen Anforderungen.

Bundesagentur für Arbeit (BA):

Nach einer ersten groben Kostenschätzung ist für den Bereich der Arbeitsverwaltung (BA) für die Schaffung einer reinen Schnittstelle zur Übermittlung und Aufnahme von Daten zum und vom Basisregisters mit einmaligen Kosten von rund 330 000 Euro zu rechnen.

<u>Handelsregister</u>

Die Handelsregisterfachverfahren werden dezentral jeweils von den einzelnen Bundesländern betrieben. Zurzeit sind zwei unterschiedliche Fachverfahren im Einsatz, die mittelfristig durch ein gemeinsames Fachverfahren mit dem Namen AuRegis abgelöst werden sollen. Dieses befindet sich in der Entwicklung und soll in den nächsten 2-5 Jahren zum Einsatz kommen. Wenn das Basisregister erst nach Einführung des neuen Fachverfahrens umgesetzt werden sollte, dann ist mit Umsetzungsaufwand ausschließlich in diesem Verfahren zu rechnen. Unter Berücksichtigung der sonstigen üblichen Aktivitäten in Projekten ist in einer unverbindlichen Schätzung von 833.000,00 EUR auszugehen.

Soll die Anbindung des Basisregisters bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen, müssten zusätzlich Anpassungsmaßnahmen in den bisherigen Altverfahren durchgeführt werden. Im Einsatz befinden sich zurzeit zwei Fachverfahren, sodass dann ein Gesamtkostenaufwand von 2.165.000,00 EUR zugrunde gelegt werden müsste.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV)

Die Gesamtkosten zur Anbindung der Unternehmerregister der Unfallversicherungen belaufen sich nach einer groben Kostenschätzung einmalig auf rund 150 000 Euro. Darin enthalten sind die Schaffung einer technischen Schnittstelle zum Austausch von Daten sowie die Implementierung valider Fachregeln im Rahmen der Qualitätssicherung.

6.1.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Voraussetzung für die Einführung des Basisregisters und der einheitlichen Wirtschaftsnummer ist deren Wirtschaftlichkeit nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die gemäß § 7 Absatz 2 BHO durchzuführen ist. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bildet die Grundlage für die Entscheidung über das "Ob" und "Wie" der geplanten Maßnahmen zum Basisregister und zur Wirtschaftsnummer(s. VV zu § 7 BHO). Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat daher vor der Entscheidung über die hier in geplanten Maßnahmen durch das federführende Ressort zu erfolgen.

In diesem Kontext sind ebenfalls "Alternativprüfungen" durchzuführen und darzustellen. Dies betrifft insbesondere die

- Nutzung/Erweiterung des bereits bestehenden Unternehmensregisters im Sinne von § 8b
 HGB als Basisregister (FF BMJV)
- Nutzung der Wirtschafts-Identifikationnummer (W-IdNr.) nach § 139c AO als maßgebliche bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer (FF BMF)
- Aufbau des Basisregisters für Unternehmen zusammen mit dem ebenfalls geplanten Basisregister für Personen (FF BMI).

Bei der außerdem erforderlichen Bezifferung der Haushaltsauswirkungen (einmalig und jährlich) sollte die geplante stufenweise Einführung berücksichtigt werden. Zudem obliegt es dem BMWi, zusammen mit den betroffenen Fachressorts eine dauerhafte und vollständige Gegenfinanzierung im Rahmen der beschlossenen Eckwerte zum Bundeshaushalt und der bestehenden Finanzplanansätze sicherzustellen.

6.2 Entlastungspotenzial der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und des Basisregisters

6.2.1 Gesamtwirtschaftliche Einsparungen für Unternehmen und Wirtschaft

Bereits der Anschluss einiger Register an das Basisregister führt zu einer Entlastung der Wirtschaft. Jedes Unternehmen, das eine bestimmte Information nur einmalig an die Verwaltung übersenden muss, profitiert über die entsprechende zeitliche und somit personelle Einsparung. Der langfristige Nutzen des Vorhabens überwiegt klar die Investitionskosten und laufenden Kosten. Dies lässt sich auf Grundlage des NKR-Gutachtens abschätzen. Basisregister und einheitliche Wirtschaftsnummer haben ein erhebliches Potenzial für alle Stakeholder und bieten die Chance einer substantiellen digitalen Dividende.

Die folgenden konkreten Beispiele veranschaulichen die Entlastungspotenziale auf Seiten der Unternehmen:

Vereinfachung beim Antrag auf eine einfache Melderegisterauskunft

Mit dem Antrag auf eine einfache Melderegisterauskunft nach § 44 Abs. 1 BMG können Auskünfte zu bestimmten Daten erteilt werden. Der notwendige Zeitaufwand zur Befüllung des entsprechenden Formulars lässt sich durch das Basisregister um ca. 25 % reduzieren. Bei einem bisher notwendigen Aufwand von rund 0,13 Euro je Fall und rund 13 Mio. Anträgen auf eine einfache Melderegisterauskunft jährlich ließen sich so auf Unternehmensseite rund 1,7 Millionen Euro jährlich einsparen.

• Vereinfachung bei Gewerbemeldungen

Bei Gewerbeum- und abmeldungen nach § 14 Abs. 1 Satz 2 GewO sind die Verlegung eines Betriebes, der Wechsel bzw. die Ausdehnung des Gegenstands eines Gewerbes oder die Betriebsaufgabe der zuständigen Behörde anzuzeigen. Durch das Basisregister lässt sich der notwendige Zeitaufwand zur Befüllung des entsprechenden Formulars etwa halbieren. Bei einem bisher notwendigen Aufwand von 5,37 Euro je Fall und rund 838 Tsd. Gewerbeum-

und -abmeldungen jährlich ließen sich so auf Unternehmensseite rund 2,3 Millionen Euro jährlich einsparen.

Weitere Entlastungspotenziale für die Unternehmen finden sich in den folgenden Prozessen:

Neugründung eines Unternehmens

Für die Behördengänge bei Neugründung eines Unternehmens gibt es keine gesetzlich definierte Reihenfolge. Je nachdem, um was für Unternehmen es sich handelt, müssen verschiedene Ämter kontaktiert werden. So muss je nach Unternehmen beispielsweise das Gewerbeamt, die IHK, die Handwerkskammer, die Berufsgenossenschaft oder das Handelsregister angesteuert werden. Bei einem Basisregister würde diese Information von der erst kontaktierten Behörde an das Basisregister übermittelt und von dort an alle angebundenen Register weitergeleitet werden. Die im Basisregister enthaltenen Stammdaten des neu gegründeten Unternehmens lägen – je nach Berechtigung – auch allen angebundenen Registern vor. Das Entlastungspotenzial bestünde dann darin, dass die angebundenen Register mit den so erhaltenen Daten arbeiten und auf Meldungen der Unternehmen verzichten. Spezielle Meldepflichten, wie vor allem gegenüber dem Handelsregister, sollte dabei weiterhin Beachtung finden. Denkbar ist bspw. auch, dass die Erstmeldung über das Handelsregister an das Basisregister erfolgt.³⁴

Umzug eines Unternehmens

Wechselt ein Unternehmen seinen Standort, muss das Unternehmen seine Adressänderung vielen verschiedenen Behörden mitteilen. Zukünftig würden die angebundenen Register diese Information vom Basisregister erhalten. Das Unternehmen müsste seine Adressänderung bestenfalls nur einmal mitteilen. Auch in diesem Fall sind die Anforderungen einzelner Register zu berücksichtigen.

• Wechsel des Schwerpunkts der wirtschaftlichen Aktivität

Ein Unternehmen wechselt den Schwerpunkt seiner Aktivität und muss einem anderen Wirtschaftszweig zugeordnet werden. Bisher musste es dies allen betroffenen Behörden mitteilen. Zukünftig muss ein Unternehmen diese Änderung nur einer Behörde mitteilen. Von dort aus gelangt die Information über die wirtschaftliche Neuausrichtung ans Basisregister und von dort aus zu den angebundenen Registern.

• Beantragung eines neuen Kredits

Aufgrund der Meldepflicht der Banken für die europäische Kreditstatistik ist die Bank verpflichtet, unter anderem aktuelle Angaben über das Unternehmen zu machen (z.B. Name, Anschrift, Wirtschaftszweig, Umsatz, Verflechtungsinformationen). Eine Gewährung von Meldeerleichterungen gegenüber den Banken ließe sich realisieren beim Vorhandensein einer, nach internationalen Standards vergebenen, einheitlichen Unternehmensnummer.

-

³⁴ Das Basisregister soll die Prüfung bei Anmeldung zur Handelsregistereintragung durch Notare und Registergericht im Rahmen der vorsorgenden Rechtspflege unberührt lassen.

Wenn die Bundesbank die für die Kreditstatistik relevanten Attribute zu Unternehmen über das Basisregister erhalten würde, müssten die Banken lediglich die Unternehmensnummer von Vertragspartnern zusammen mit den Kreditinformationen an die Bundesbank liefern. Über die Unternehmensnummer würden die Unternehmensstammdaten aus dem Basisregister in der Bundesbank dann verknüpft werden können.

• Verbesserte Kommunikation im Geschäftsverkehr (B2B)

Hervorzuheben ist auch der Nutzen, der für Unternehmen im Geschäftsverkehr untereinander (B2B) entsteht, wenn das Basisregister für diesen Bereich geöffnet wird. So lassen sich die mittels der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer verknüpften (öffentlich verfügbaren) Registerinformationen auch für B2B Geschäftstätigkeiten nutzen. Unternehmen können die enthaltenen Informationen zur validierten Identifikation ihrer Anbieter, Lieferanten und anderen Gegenparteien benutzen und dadurch das Risiko von Geschäftsabschlüssen mit Scheinfirmen verringern. Auch innerhalb von Unternehmen werden Register über andere Unternehmen für verschiedene Zwecke (Lieferketten, Rechnungserstellung usw.) geführt. Die damit verbundenen Tätigkeiten (Führung und Pflege) könnten durch Nutzung der öffentlich zugänglichen Daten des Basisregisters reduziert werden.

Diese und vergleichbare Einsparungen potenzieren sich mit zunehmender Verknüpfung der Register. Zusätzlich entstehen Entlastungen auf Seiten der amtlichen Statistik, der Verwaltung sowie – je nach Ausgestaltung der Zugriffsrechte – im privaten Wirtschaftsverkehr sowie in der Wissenschaft.

Die nachfolgenden Angaben zu den gesamtwirtschaftlichen Einsparungen gehen – entsprechend dem NKR-Gutachten³⁵ - von einer vollständigen Verzahnung des Basisregisters mit allen relevanten Verwaltungsregistern in einem Schritt aus.³⁶ Das Aufzeigen der potentiellen gesamtwirtschaftlichen Einsparungen ist von hoher Bedeutung, weil es das potenzielle Entlastungsvolumen widerspiegelt. Zum besseren Verständnis der durchgeführten Berechnungsverfahren wird die zugrunde gelegte Methodik im Anhang eingehend erläutert (siehe Anlage 3).

Unternehmen sparen jährlich rund 216 Mio. Euro

Im Rahmen von Verwaltungsleistungen müssen die im Basisregister enthaltenen und harmonisierten Merkmale künftig nicht mehr eigens angegeben werden. Diese Zeitersparnis zahlt sich aus: Allein bei den Top-30 der Verwaltungsleistungen³⁷ wird so eine Entlastung von Un-

_

³⁵ Das NKR-Gutachten beziffert die anfallenden Kosten für den Bürger- und Unternehmensbereich insgesamt. Über eine Sichtung der Registerlandschaft durch das Statistische Bundesamt wurde der anteilige Aufwand für den Unternehmensbereich geschätzt.

³⁶ Der im vorliegenden Konzept beschriebene Aufbau eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten anhand prioritär anzubindender Verwaltungsregister ist ein erster Schritt in Richtung der vollständigen Verzahnung aller Register. Die nachstehend dargestellten Kosten als auch der dargestellte Nutzen fallen nicht in einem Schritt an, sondern stufenweise und über einen längeren Zeitraum. Die anteiligen Kosten und Nutzen der noch zu planenden Teilschritte sind im weiteren Projektverlauf zu kalkulieren.

³⁷ Die Top-30-Verwaltungsleistungen sind der ergänzenden Dokumentation zu "Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren." des Normenkontrollrats zu entnehmen:

ternehmen um rund 216 Millionen Euro jährlich möglich. Zusätzliche Einsparungen für Unternehmen können realisiert werden, wenn wissenschaftliche Unternehmens- und Betriebsbefragungen durch die Nutzung der Daten des Basisregisters mit gekürztem Fragenprogramm oder seltener durchgeführt werden oder in Einzelfällen sogar ganz entfallen können.

Perspektivisch dauerhafte gesamtwirtschaftliche Netto-Entlastung in Höhe von rund 128 Mio. Euro jährlich

Unter Berücksichtigung der Betriebskosten können durch das Vorhaben somit gesamtwirtschaftlich betrachtet rund 128 Millionen Euro jährlich eingespart werden. Geht man vereinfachend von einer Umsetzung in einem Schritt aus, lohnt sich das Projekt damit auch gesamtwirtschaftlich betrachtet schon ab dem dritten Betriebsjahr des Basisregisters (s. Abschnitt 6.1).

Zusätzliche Einsparpotenziale im Bereich des Kreditwesens

Durch die Ausweitung der Berichtspflichten im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) auf Informationen zu nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften und dem Sektor Staat (AnaCredit-Statistik) entstehen bei meldepflichtigen Kreditinstituten unmittelbar sowie ihren Kreditnehmern mittelbar statistische Meldebelastungen. Durch Zugriffsmöglichkeit der Deutschen Bundesbank auf die erforderlichen Unternehmensinformationen in einem Basisregister könnten meldepflichtige Institute von Berichtspflichten zu Vertragspartner-Stammdaten befreit werden. Die Meldepflicht für Vertragspartner-Stammdaten in den Statistiken könnte sich auf die Übermittlung der Identifikatoren für die Unternehmen beschränken, die sich mit den vorliegenden Informationen aus einem Basisregister zu einem Unternehmensdatensatz verknüpfen ließen. Das Entlastungspotenzial für die deutsche Wirtschaft allein durch diese Maßnahme beläuft sich auf einen jährlichen niedrigen zweistelligen Millionenbetrag.

Sollte die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer mit dem im Abschnitt 3.2 beschriebenen Legal Entity Identifier (LEI) kompatibel sein, würde für kapitalmarktaktive Unternehmen zudem eine gesonderte Registrierung entfallen und zu einer Gesamtersparnis von 15 Mio. Euro führen. Demgegenüber stünden jährliche Kosten in Höhe von ca. 2 Mio. Euro zur Kostendeckung bei der für den LEI verantwortlichen Stiftung.

Weitere Einsparpotenziale für öffentlich finanzierte wissenschaftliche Einrichtungen

Bisher nicht berücksichtigt sind Einsparpotenziale für öffentlich finanzierte wissenschaftliche Einrichtungen. Darunter fallen z.B. Lizenzgebühren für den Kauf kommerzieller Unternehmensdaten (z. B. der Anbieter Bureau van Dijk oder Creditreform) durch Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sowie deren Personalaufwand für die weitere Aufbereitung solcher Daten. Hier ist von einem zusätzlichen jährlichen Einsparpotenzial in Höhe eines mindestens sechsstelligen Betrages auszugehen.

6.2.2 Entlastungspotenziale für die amtliche Statistik

Die amtliche Statistik ist nach BStatG verpflichtet, Verwaltungsdaten konsequent zu nutzen und prüft daher laufend die Möglichkeiten, ihre Verwaltungsdatennutzung weiter zu intensivieren. Wesentliche Voraussetzung für die statistische Verwaltungsdatenverwendung ist die Qualität der Verwaltungsdaten und ihre Verknüpfbarkeit mit bestehenden Datenbeständen.

Die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer und der Zugriff auf Daten des Basisregisters erhöhen die Qualität des statistischen Unternehmensregisters als zentrale Grundlage zahlreicher Wirtschaftsstatistiken, auch durch die höhere Qualität der Verwaltungsdaten selbst. Dies verbessert die Voraussetzungen für eine künftige Mehrfachnutzung von Daten und eine Verknüpfung von Datensätzen. Arbeiten, die bis dato von den Statistischen Landesämtern bei der Führung des Statistischen Unternehmensregisters erbracht werden, könnten deutlich reduziert werden bzw. ganz wegfallen, wenn die entsprechenden Informationen direkt aus dem Basisregister gewonnen werden könnten. Das Einsparpotenzial liegt insbesondere darin, dass das zeitaufwändige Verknüpfen von Einzeldaten aus verschiedenen Verwaltungsquellen (Micro data linking) auf das Basisregister verlagert werden könnte und somit auf der Seite der Statistik eingespart werden könnte.

Der monetäre Umfang des Entlastungspotentials hängt maßgeblich von der Berücksichtigung der Anforderungen der amtlichen Statistik beim Aufbau des Basisregisters ab. Qualitativ hochwertige und konsistente Basisinformationen zu Unternehmen, die sich mit weiteren Verwaltungsinformationen über Unternehmen sicher verknüpfen lassen, eröffnen weiteres Potenzial für die Verwendung von Verwaltungsdaten in der amtlichen Statistik, und damit zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Statistikpflichten.

Zudem belegen empirische Untersuchungen der Deutschen Bundesbank, dass sich ohne ein Basisregister keine zufriedenstellende Kohärenz zwischen finanziellen (von der Deutschen Bundesbank erstellten) und nicht-finanziellen (von Anderen erstellten) Statistiken herstellen lässt. In der Folge lassen sich Aussagen über die Kreditgewährung an nicht-finanzielle Wirtschaftszweige gegenwärtig nur sehr eingeschränkt mit Statistiken zur realwirtschaftlichen Entwicklung in diesen Zweigen in Beziehung setzen.³⁸

6.2.3 Nutzen für Verwaltung und Forschung

Nach Einrichtung eines Basisregisters liegen zentrale Unternehmensstammdaten allen staatlichen Stellen jederzeit aktuell vor. Vorbehaltlich der das Handelsregister betreffenden Daten müssen sie in keinem Verwaltungsverfahren mehr gesondert angegeben werden ("once-only" für Basisdaten). Das Basisregister ist daher der erste Schritt zu schnelleren und effizienteren Verwaltungsleistungen. Auch die Qualität der in den jeweiligen Registern vorhandenen Daten wird durch die Anbindung ans Basisregister erhöht, da Unstimmigkeiten unmittelbar mitgeteilt werden.

_

³⁸ Grob abgegrenzt umfassen finanzielle Unternehmen diejenigen, die dem Abschnitt K "Erbringung von Finanzund Versicherungsdienstleistungen" der WZ 2008 zugeordnet sind.

Ferner profitiert auch die Forschung von einem Basisregister. So würde beispielsweise mit einer Anreicherung der (Betriebs-)Daten der Bundesanstalt für Arbeit um den Unternehmenszusammenhang für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eine deutliche Verbesserung des Datenangebots einhergehen. Dadurch ergäbe sich indirekt auch weiterer Nutzen für politische Entscheidungsträger. Die Gesetzgebung im Rahmen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Finanz- und Wirtschaftspolitik profitiert erheblich von der Beratung durch die Wissenschaft, z.B. im Rahmen von Anhörungen im Bundestag oder durch die schriftliche Beantwortung von Anfragen. Eine verlässliche, evidenzbasierte Politikberatung setzt jedoch den Einsatz aktuellster empirischer Methoden und die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Forschungsdaten voraus.

7. Nächste Schritte

Die ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten sieht in dem Vorschlag zur Schaffung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten und der damit zwingend einhergehenden Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer im Sinne einer digitalen Dividende ein gesamtwirtschaftliches Entlastungspotenzial. Sie empfiehlt das Vorhaben wie in den nachfolgenden Schritten skizziert weiter zu verfolgen:

Projekt in Fachkonzept konkretisieren und Zuständigkeiten festlegen

Ein Fachkonzept, in dem die Zielsetzungen und erforderlichen Funktionalitäten des Basisregisters konkretisiert werden, ist Voraussetzung für den weiteren Umsetzungsprozess. Mit der Ausarbeitung eines solchen Fachkonzeptes sollte federführend die Behörde beauftragt werden, die aufgrund des Ergebnisses der Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Führung des Basisregisters und die Vergabe der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für zuständig erklärt wird. An der Ausarbeitung des Fachkonzepts sollten ferner Vertreter der Quellregister und der angebundenen Register beteiligt werden.³⁹ Hinsichtlich der Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer wäre auch eine Zusammenarbeit mit der für den LEI zuständigen Stiftung zu prüfen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 BHO durchführen

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat vor der Entscheidung über die hier geplanten Maßnahmen durch das federführende Ressort zu erfolgen. Im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung sind auch Alternativen zu betrachten wie bspw. die Erweiterung bestehender Register (si. Abschnitt 2.2) und die jeweiligen Aufwände und Nutzen einander gegenüberzustellen.

Steuerungsgruppe als Motor des Basisdatenprogramms einrichten

Der Aufbau eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten ist ein staatliches Querschnittsthema, das eine starke und wirksame Steuerung erfordert. Vordringliche Aufgabe ist daher die Einrichtung eines Steuerungsgremiums, das alle maßgeblichen Stellen im Bund und

_

³⁹ Darunter auch die für die Führung des länderübergreifenden Portals zur Führung der Handelsregister – gemeinsames Registerportal der Länder – in der Justizverwaltung NRW. Ebenso sind die statistischen Landesämter zu beteiligen.

in den Ländern einbezieht und die Umsetzung des Basisregisters auf allen Handlungsfeldern energisch vorantreibt. Zu beteiligen sind Entscheidungsträger verschiedener staatlicher Ebenen (Bund, Länder⁴⁰, Kommunen) und unterschiedlicher Verwaltungen (Ressortzuständigkeiten, mittelbare und unmittelbare Verwaltung). Daneben gilt es, Stakeholder wie die Spitzenverbände der Unternehmen sowie im Feld der Digitalisierung wichtige Akteure wie den IT-Planungsrat, den Bund Länder Ausschuss E-Government für die Wirtschaft und den Bund Länder Ausschuss Gewerberecht (XGewerbeordnung) einzubinden. Die Steuerungsgruppe steht mit der für das Fachkonzept zuständigen Stelle in engem und kooperativem Austausch.

• Erarbeitung der Eckpunkte des gesetzlichen Änderungsbedarfs

Die für das Gelingen des Projekts notwendigen gesetzlichen Anpassungen müssen frühzeitig in Angriff genommen werden. Basierend auf den Umsetzungsskizzen sind die konkreten rechtlichen Änderungen zu erarbeiten. Hierzu gehören ein Gesetz zur Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und zum Aufbau und zur Führung eines Basisregisters sowie die rechtliche Regelung der Nutzung des Basisregisters. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind so auszugestalten, dass ein möglichst breiter Nutzen des Basisregisters gewährleistet ist.

⁴⁰ Auch die für das Gemeinsame Registerportal der Länder zuständige Landesjustizverwaltung Nordrhein-Westfalen.

8. Zusammenfassung (WIRD IM RAHMEN DES ABSCHLUSSBERICHTS VORGELEGT)

Anlage 1: Juristische Kurzexpertise

"Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffern Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters über Unternehmen"

Juristische Kurzexpertise

Von: Dr. Nils Ipsen, Thomas Britz (lindenpartners)

An: Referat IC3, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Datum: 20. Mai 2019

Akte: 11494|19 - NIP/ATR

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer in Verbindung mit dem Aufbau eines Basisregisters über Unternehmen

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammentassung der Ergebnisse	3
	I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz	3
	II. Datenschutzrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit	3
	III. StBA als registerführende Stelle	4
	IV. Informationspflichten	4
B.	Sachverhalt	5
C.	Rechtliche Würdigung	6
	I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz	6
	1. Gesetzgebungskompetenz	6
	2. Verwaltungskompetenz	2
	II. Rechtliche Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters	2
	Datenschutzrechtliche Anforderungen	3
	1.1 Anwendungsbereich der DSGVO und verantwortliche Stelle	3

1.2	nalen Rechtsvorschrift he Rechtsgrundlage für das Basisregister	4			
	1.2.1	Aus	wahl der eii	nschlägigen Rechtsgrundlage (Öffnungsklausel)	4
	1.2.2	Bes	tehende BD	SG-Vorschriften zur Umsetzung ausel nicht geeignet	
1.3	Anford	erun	gen an die o	datenschutzrechtlichen Vorschriften zum Basisregister	6
	1.3.1	Allg	emeine Vor	raussetzungen (Art. 6 Abs. 2, 3 DSGVO)	6
	1.3.2 Anforderungen an die Legitimierung von Zweckänderungen (Art. 6 Abs. 4 DSGVO)				7
	1.3.3	Reg	elungsschw	erpunkte und -spielräume	8
	1.3.4	Gev	vährleistung	g der Betroffenenrechte	10
		a)	Bereitstell	ung der Daten durch Quellregister	10
		b)	Abruf von	Daten	10
		c)	Errichtung	und Betrieb des Basisregisters	10
1.4	Erforde	erlich	keit einer D	atenschutz-Folgenabschätzung	11
2. Ver	fassungs	srech	tliche Anfor	rderungen	11
2.1	Recht a	auf ir	formatione	lle Selbstbestimmung	11
	2.1.1	Eing	griffe in das	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	12
	2.1.2	Rec	htfertigung	der Eingriffe	12
		a)	Zweckbind	lungsgebot	12
		b)	Bestimmth	neitsgebot	13
		c)	Grundsatz	der Verhältnismäßigkeit	14
			aa) Legiti	mer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit	14
			bb) Verhä	iltnismäßigkeit im engeren Sinne	15
			(1) S	Schwere des Eingriffs	15
			(2) Ċ	Öffentliches Interesse	16
			(3) A	Abwägung	17
		d)	Verfahren	srechtliche Gestaltung	17
		e)	Rückspielv	rerbot	18
2.2	Berufs	freih	eit		18
III. Zuläss	igkeit de	r Ans	iedlung des	Basisregisters im StBA	18
1. Nic	htverket	tung			19
2. Vei	traulichl	keit			20
IV. Inform	nationspf	licht	en		20

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

2

I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

Der Bund hat für die Einführung der bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer sowie die Einrichtung und den Betrieb eines Basisregisters die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, die sich insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie für den Zugriff der statistikführenden Stellen des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG ergibt. Diese Kompetenz umfasst grundsätzlich auch verpflichtende Regelungen zur Verwendung der bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer und Weitergabe der Stammdaten an das Basisregister durch Behörden der Länder und Kommunen, da diese umfassenden Regelungen für die Wahrung der Rechtsund Wirtschaftseinheit erforderlich sind. Eine Grenze kann sich – je nach konkreter Ausgestaltung – jedoch für Landesbehörden ergeben, sofern ihnen der Zugriff auf die für sie erforderlichen Stammdaten nicht nur ermöglicht wird, sondern sie zur Datenerhebung mittels Basisregister verpflichtet werden. Insofern wäre jeweils zu prüfen, inwieweit sich neue solche Verpflichtung auf die fachgesetzliche Gesetzgebungszuständigkeit zurückführen ließe.

Die Verwaltungskompetenz für die Führung des Basisregisters folgt insoweit der Gesetzgebungskompetenz.

II. Datenschutzrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die geplante Einrichtung und der geplante Betrieb eines Basisregisters erscheinen datenschutz- und verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich. Es sind allerdings bestimmte Anforderungen zu beachten, wozu insbesondere die folgenden gehören:

- Die teilnehmenden Register, die Art ihrer Beteiligung (Quell- und/oder angebundene Register) sowie die im Basisregister gespeicherten Daten sollten ausdrücklich in einer gesetzlichen Regelung bezeichnet werden, wobei bei einer Erweiterung des Nutzerkreises grundsätzlich auch eine Rechtsverordnung ausreichen kann. Von der Verwendung einer Generalklausel ist trotz der damit verbundenen Vereinfachung abzuraten, weil dadurch den datenschutz- und verfassungsrechtlichen Anforderungen für die vorliegenden Zweckänderungen bei den Datenverarbeitungen voraussichtlich nicht genüge getan werden kann.
- Es muss sichergestellt sein, dass für statistische Zwecke genutzte Daten nicht in das Basisregister aufgenommen werden können (Rückspielverbot).
- Es sollte wie geplant sichergestellt werden, dass teilnehmende Behörden aus dem Basisregister nur Daten abrufen dürfen, zu deren Erhebung sie auch nach den für sie einschlägigen Fachgesetzen berechtigt sind. Allerdings sollte durch eine flankierende Regelung sichergestellt sein, dass die Daten auch nur zu den gesetzlich vorgesehenen Zwecken verwendet werden.
- Bei den jeweiligen gesetzlichen Regelungen der teilnehmenden Behörden und den abrufbaren Daten ist sicherzustellen, dass die Daten jeweils für gleichwertige Zwecke verwendet werden. Sofern die Abrufberechtigungen auf die Daten beschränkt werden, zu deren

Erhebung die Behörden sowieso berechtigt wären, ist in der Regel von einem gleichwertigen Verwendungszweck auszugehen.

• Eine rechtmäßige Verarbeitung der Daten ist sicherzustellen. Dazu gehören u.a. technisch-organisatorische Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch, Maßnahmen zur Sicherstellung der Datenrichtigkeit sowie die Schaffung von Kontrollmöglichkeiten durch die Protokollierung der Verarbeitungsvorgänge.

Bei Beachtung dieser Anforderungen ist – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung der Regelungen – davon auszugehen, dass die geplante Einrichtung und der Betrieb des Basisregisters im Einklang mit den datenschutz- und verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich sind. Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe erscheinen mit Blick auf das verfolgte Ziel gerechtfertigt. Die Eingriffsintensität ist eher gering, da die betroffenen Daten nur in geringem Umfang Rückschlüsse auf die Persönlichkeit zulassen und bereits weitgehend öffentlich verfügbar sind. Gleichzeitig besteht ein besonderes öffentliches Interesse – und auch ein Interesse der Betroffenen selbst – an der Verbesserung der Statistik, der Reduzierung der statistischen Pflichten für Unternehmen und an Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung ("once only"-Prinzip) sowie an den damit jeweils verbundenen Entlastungen der Unternehmen.

Eine Anbindung von staatlichen Forschungseinrichtungen und Privaten erscheint ebenfalls grundsätzlich möglich. Die genaue Ausgestaltung und Reichweite müssten allerdings im Einzelfall geklärt werden.

III. StBA als registerführende Stelle

4

5

6

7

Es ist möglich, das StBA als registerführende Stelle zu bestimmen, auch wenn es gleichzeitig die Daten zu statistischen Zwecken aus dem Register abrufen kann. Allerdings ist durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die jeweiligen Bereiche strikt getrennt werden. Bei der Festlegung angemessener Maßnahmen muss berücksichtigt werden, dass durch die fehlende institutionelle Abtrennung des Basisregisters auch die damit typischerweise verbundenen Schutzmaßnahmen, wie z.B. getrennte Räumlichkeiten und gesonderte Zugangskontrollen, fehlen. Es müssen daher gleichwertig Schutzmaßnahmen getroffen werden.

IV. Informationspflichten

Die Betroffenen sind über die zweckändernde Weiterverarbeitung ihrer Daten zu informieren. Dabei ist darüber zu informieren, welche Daten weitergegeben werden. Denkbar wäre es, die beteiligten Stellen (d.h. insbesondere die Quellregister) mit der Erfüllung der Informationspflichten zu betrauen. In zeitlicher Hinsicht muss die Information erteilt werden, bevor die zweckändernde Weiterverarbeitung durch Übermittlung an das Basisregister erfolgt. Sofern das Unternehmen erstmalig erfasst und die Daten dabei für die Zwecke des Basisregisters erhoben werden, erfolgt die Information zum Zeitpunkt der Erhebung. Inhaltlich ergibt sich der Umfang der Information aus den Anforderungen der Art. 13, 14 DSGVO, sodass ein abstrakter Maßstab anzulegen ist. Eine Pflicht zur Information über einzelne protokollierte Datenweitergaben besteht dagegen nur, soweit Betroffene ihr Auskunftsrecht geltend machen.

B. Sachverhalt

8

9

10

11

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten soll Vorschläge für die Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer und dem Aufbau eines Basisregisters entwickeln. Ziel eines solchen Basisregisters für Unternehmensdaten ist neben der Entlastung von Unternehmen die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und der Qualität der amtlichen Statistik.

Nach dem gegenwärtigen Grobkonzept soll in einem ersten Schritt eine bundeseinheitliche Unternehmenskennziffer vergeben und ein Basisregister eingerichtet werden (erste Stufe). In dieses Basisregister sollen für Unternehmen folgende Stammdaten aufgenommen werden: Bundeseinheitliche Unternehmenskennziffer, weitere nationale und internationale Identifikatoren (z.B. Handelsregisternummer, Betriebsnummer etc.), Name, Anschrift, ggf. Geburtsdatum, Sitz, Rechtsform, Haupttätigkeit nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Zahl der Beschäftigten, Jahresumsatz, Gründungs-/Insolvenzdatum und Informationen zur Unternehmensverflechtung. Diese sollen aus den folgenden Registern stammen: Handelsregister, Register der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Bundesagentur für Arbeit und Bundeszentralamt für Steuern (im Folgenden "Quellregister"). Zugriff auf das Basisregister erhalten neben den Quellregistern die Deutsche Bundesbank zu Zentralbankzwecken sowie die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (im Folgenden "angebundene Register"). Der Zugriff auf die Daten durch die angebundenen Register soll nur insoweit erfolgen, wie die Register selbst die Befugnis zur Erhebung der Daten haben.

In den nächsten Stufen sollen weitere Register angebunden und auch als Quellregister genutzt werden. Dadurch soll das sog. "once only-Prinzip" für die Verwaltung erreicht werden. Unternehmen sollen ihre Daten nur noch einmal gegenüber der Verwaltung angeben müssen, was zu einer wesentlichen Aufwandsreduzierung führen würde. Zudem sollen auch weitere Akteure (z.B. Forschungseinrichtungen, Unternehmen, Verbände) gemäß ihrer jeweiligen Befugnisse Zugriff erhalten. Das Gutachten baut insofern auf dem Grobkonzept auf, wie es im Wesentlichen in dem Arbeitspapier für die zweite Sitzung der Unterarbeitsgruppe Basisregister mit dem Stand vom 18. April 2018 (nachfolgend: "Arbeitspapier") dargestellt wird.

Bei Erstellung des Grobkonzepts sind verschiedene rechtliche Fragen aufgetreten. Wir sind deswegen neben einer allgemeinen Einschätzung gebeten worden, insbesondere die folgenden Fragen zu prüfen:

- Besteht eine umfassende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes zum Aufbau des beschriebenen Basisregisters, etwa nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), und kann der Bund auf Länder und Kommunen einwirken, damit diese die neue Unternehmenskennziffer auch tatsächlich verwenden, etwa beim Gewerberegister?
- Welche Anforderungen stellen das Statistikgeheimnis ("Rückspielverbot"), der Schutz personenbezogener Daten (und insbesondere die EU-Datenschutzgrundverordnung) sowie das Bestimmtheitsprinzip an die Regelung des Nutzerkreises und der Nutzungszwecke des Basisregisters?

- Kann das Statistische Bundesamt (StBA) das neue Basisregister führen und zugleich Nutzer der Daten sein?
- Zu welchem Zeitpunkt und wie detailliert sind betroffene Unternehmen (ggf. können dies auch Einzelkaufleute sein) über die potentielle bzw. tatsächlich erfolgende Datenweitergabe an andere Behörden zu informieren?

C. Rechtliche Würdigung

12

13

14

15

16

Ziel der Untersuchung ist die grundsätzliche rechtliche Zulässigkeit eines Basisregisters zu prüfen. Dazu ist insbesondere auf die bereits näher ausgearbeitete erste Stufe abzustellen. Die späteren Stufen können nur eingeschränkt, d.h. mit allgemein gehaltenen Aussagen, berücksichtigt werden, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht hinreichend ausgearbeitet ist, wie diese Stufen konkret aussehen werden.

I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

1. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund benötigt für ein Gesetzesvorhaben gemäß Art. 70 Abs. 1 GG eine ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz. Dabei müssen die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes nicht isoliert betrachtet werden. Ausschlaggebend ist vielmehr der Regelungszusammenhang.

¹ Zudem kommt in Ausnahmefällen noch eine Zuständigkeit als Annex bzw. kraft Sachzusammengangs in Betracht, wenn der Bund von einer ihm ausdrücklich eingeräumten Kompetenz nicht ohne Zugriff auf eine den Ländern zustehende Materie sinnvoll Gebrauch machen kann.²

Für die bundeseinheitliche Unternehmenskennziffer und den Aufbau eines Basisregisters kann sich der Bund zunächst auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft umfasst grundsätzlich alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regeln. Dazu gehören auch Fragen der Wirtschaftsorganisation.³ Die Zuordnung einer bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer sowie der Aufbau eines Basisregister stellen solche Fragen der Wirtschaftsorganisation dar. Es erfolgt eine Kennzeichnung von Unternehmen und eine zentrale Speicherung wichtiger Stammdaten dieser Unternehmen, die einen Austausch von Informationen über diese Unternehmen für statistische Zwecke und deren Kontakt mit den zuständigen Behörden ermöglicht.

Die nach Art. 72 Abs. 2 GG bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz notwendige Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ist ebenfalls zu bejahen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltenen Zielvorgaben (Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit) beeinträchtigt würden. 4 Ohne eine bundesrechtliche Rege-

¹ Vgl. BVerfGE 3, 407 (421); BVerfGE 98, 265.

² Vgl. BVerfGE 3, 407 (421); BVerfGE 98, 265.

³ Vgl. BVerfGE 8, 143 (148 f.); BVerfGE 55, 274 (308); BVerfGE 68, 319 (330); BVerfGE 116, 202 (215 f.).

⁴ Vgl. zu den Voraussetzungen: BVerfGE 106, 62, 145 f.

lung wäre die bundesweite einheitliche Verwendung der Unternehmenskennziffer nicht gesichert werden könnte. Auch könnte die Vollständigkeit der Daten im Basisregister nicht gewährleistet werden, wodurch es nicht den zugedachten Zweck erfüllen kann. Daraus könnten sich unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr ergeben. Ebenso ist eine Bundesregelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich. Länderspezifische Regelungen könnten Schranken oder Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet errichten, da die Unternehmensgründung und -führung nicht überall einheitlich wäre.

Auf dieser Kompetenzgrundlage kann der Bund die Vergabe und die entsprechende Führung der bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer sowie den Aufbau und den Betrieb des Basisregisters umfassend regeln. In diesem Zusammenhang kann er auch die Verwaltungen der Länder und Kommunen grundsätzlich verpflichten, dass sie die bundeseinheitliche Unternehmenskennziffer vergeben und in ihren Registern führen. Denn nur auf diese Weise kann – wie soeben dargelegt – der Zweck der Unternehmenskennziffer und des Basisregisters erreicht werden. Einem solchen Kompetenzumfang steht weder die Gesetzgebungskompetenz der Länder entgegen, die aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zurücktritt, noch das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG entgegen. Zwar gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Hat eine Aufgabe jedoch – wie im Falle der bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer und des Basisregisters – keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter, ist der Gesetzgeber in seiner Zuordnung frei und die Aufgabe fällt aus dem Gewährleistungsbereich heraus.⁵

Für den Regelung des (verpflichtenden) Abrufs der Stammdaten aus dem Basisregister benötigt der Bund ggf. ergänzende Kompetenzen, die von den jeweils angebundenen Registern abhängen. So ergibt sich für die Regelung des Zugriffs auf die Stammdaten des Basisregisters zu statistischen Zwecken des Bundes die Kompetenz aus Art. 72 Abs. 1 Nr. 11 GG. ⁶ Für den verpflichtenden und nicht nur freiwilligen Zugriff von Verwaltungsbehörde der Länder kann es auf den weiteren Stufen ggf. an einer Bundeskompetenz fehlen, wenn sich die Aufgaben der Behörden nicht aus einem bundesrechtlichen Fachgesetz ergeben und es (noch) keine übergeordnete Notwendigkeit der lückenlosen Beteiligungen aller Behörden besteht.

2. Verwaltungskompetenz

17

18

19

20

Dem Bund steht gemäß Art. 83 GG i.V.m. Art. 87 Abs. 3 GG die fakultative Verwaltungskompetenz in Angelegenheiten seiner Gesetzgebungskompetenz zu. Aus den bereits dargelegten Gründen ist hier von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes auszugehen, so dass er die Führung des Basisregisters auch einer Bundesbehörde zuweisen darf.

II. Rechtliche Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters

Im zweiten Schritt ist zu prüfen, welche spezifischen europarechtlichen, d.h. datenschutzrechtlichen, und verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Errichtung und dem Betrieb des Basisregisters zu beachten sind. Nicht Gegenstand der Prüfung sind die Besonderheiten,

⁵ Vgl. BVerfGE 79, 127 (152); BVerwG, Urteil vom 23. 11. 2005 - 8 C 14.04, NVwZ 2006, 595, Rn. 17.

⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 145.

die sich dabei in Bezug auf die Zulässigkeit einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern ergeben; insoweit wird auf das zu dieser Frage bereits erstellte Rechtsgutachten⁷ verwiesen, das zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer bundeseinheitlichen Unternehmenskennziffer kommt.

Das Basisregister soll Daten über im Geschäftsverkehr relevante Merkmale von Unternehmen enthalten. Zu diesen Merkmalen gehören etwa Name/Anschrift des Unternehmens, Identifikationen oder Informationen zu Unternehmensverflechtungen. Diese Merkmale können Personenbezug entfalten, insbesondere soweit sie sich (i) auf Unternehmen beziehen, die aus einer konkreten natürlichen Person bestehen (Einzelkaufmann) oder deren Bezeichnung die hinter dem Unternehmen stehende Person offenlegt (z.B. Einpersonengesellschaft), oder sie (ii) bestimmte, im Zusammenhang mit dem Unternehmen relevante natürliche Personen (wie z.B. Geschäftsführer) namentlich benennen.

Eine klare Unterteilung der geplanten Datenverarbeitung in Bereiche/Vorgänge mit Personenbezug und solche ohne Personenbezug dürfte jedoch nicht ohne weiteres möglich bzw. jedenfalls nicht sachgerecht sein. Daher wird im Folgenden vorsorglich die Annahme zu Grunde gelegt, dass sämtliche Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Basisregister den Anforderungen an die Verarbeitung von personenbezogenen Daten genügen müssen.

1. Datenschutzrechtliche Anforderungen

21

22

23

24

25

26

Zunächst werden die datenschutzrechtlichen Anforderungen an Errichtung und Betrieb des Basisregisters untersucht.

1.1 Anwendungsbereich der DSGVO und verantwortliche Stelle

Die Vorschriften des Datenschutzes sind von der verantwortlichen Stelle zu beachten, wenn und soweit sie personenbezogene Daten verarbeitet (Art. 2 Abs. 1 DSGVO). Aus den dargelegten Gründen (siehe oben Rn. 20, 21) unterstellen wir jeweils den Personenbezug der im Basisregister gespeicherten Stammdaten.

Im Zusammenhang mit dem Basisregister finden diverse Verarbeitungen (Art. 4 Nr. 2 DSGVO) dieser personenbezogenen Daten statt. Dabei lassen sich im Wesentlichen zwei Verarbeitungsstränge unterscheiden:

- Errichtung des Registers, d.h. insbesondere Speicherung der von Quellregistern gelieferten Daten und Zuweisung der Unternehmenskennziffer.
- Betrieb des Registers, d.h. insbesondere Offenlegung der Daten an angebundene Register und ggf. automatisierter Abgleich durch Offenlegung an Quellregister.

Verantwortlicher für die Gewährleistung des Datenschutzes i.S.v. Art. 25 DSGVO ist die Behörde, die über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Sind die Zwecke und Mittel der Verarbeitung durch nationales Recht vorgege-

⁷ S. *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, 2017.

ben, so kann auch der Verantwortliche im nationalen Recht vorgesehen werden (Art. 4 Nr. 7 DSGVO). Unter "Behörde" ist dabei jede Stelle zu verstehen, die als funktional selbstständiges Organ eines Verwaltungsträgers agiert; das gilt unabhängig vom organisationsrechtlichen Status der Behörde.⁸

Verantwortlicher für die Errichtung und den Betrieb des Basisregisters wäre nach derzeitigem Planungsstand das StBA als die Behörde, die für die Führung des Basisregisters zuständig sein soll. Die alleinige Zuständigkeit sollte jedoch eindeutig festgeschrieben werden. Denn es sollen auch verschiedene andere Stellen an das Basisregister angeschlossen werden, ohne dass sie über Mittel und Zwecke der Datenverarbeitung entscheiden können sollen. Eine ausdrückliche Zuweisung der Verantwortlichkeit erscheint daher sinnvoll. Ansonsten könnten Abgrenzungsschwierigkeiten dahingehend entstehen, ob womöglich eine gemeinsame Verantwortlichkeit i.S.v. Art. 26 DSGVO vorliegt.

Soweit es um Datenverarbeitungen innerhalb der weiteren beteiligten Register und die Frage geht, diese Daten in das Basisregister einspeisen oder aus diesem abrufen zu wollen, bleibt das jeweilige beteiligte Register verantwortliche Stelle. Entsprechendes gilt für sonstige Datenverarbeitungen, die einem Abruf aus dem Basisregister durch andere Stellen nachgelagert sind.

1.2 Erfordernis einer nationalen Rechtsvorschrift als datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage für das Basisregister

Die Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Basisregister sind nur rechtmäßig, wenn die Voraussetzungen einer der in Art. 6 Abs. 1 DSGVO genannten Rechtsgrundlagen erfüllt sind.

1.2.1 Auswahl der einschlägigen Rechtsgrundlage (Öffnungsklausel)

Es kommen zwei mögliche Rechtsgrundlagen in Betracht:

27

28

29

30

- Denkbar ist zunächst die Verarbeitung zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Ab. 1 lit. c DSGVO). Dieser Tatbestand setzt voraus, dass eine bestimmte Rechtsvorschrift dem Verantwortlichen eine im öffentlichen Interesse liegende Verpflichtung auferlegt, die sich unmittelbar auf eine Datenverarbeitung bezieht. 10
- Alternativ erscheint auch eine Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, möglich (Art. 6 Ab. 1 lit. e. DSGVO). Dieser Tatbestand erfasst auch Konstellationen, in denen die Datenverarbeitung im Ermessen des Verantwortlichen liegt.¹¹

⁸ *Petri*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 7 DSGVO, Rn. 19.

⁹ Diese Alternative erfasst gerade auch verantwortliche öffentliche Stellen, s. *Frenzel*, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 18.

¹⁰ Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BSDG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 76.

¹¹ Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 16.

Beide Tatbestandsvarianten laufen im Wesentlichen parallel. Es handelt sich jeweils um eine Öffnungsklausel, deren Umsetzung eine entsprechende (nationale) Rechtsvorschrift i.S.v. Art. 6 Abs. 2, 3 DSGVO erfordert. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Alternativen liegt darin, dass im zweiten Fall (lit. e) ein Widerspruchsrecht des Betroffenen gegen die Verarbeitung besteht (Art. 21 Abs. 1 DSGVO).

Vorliegend erscheint es sachgerecht, die Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Basisregister jedenfalls für die registerführende Stelle, aber auch für die sonstigen beteiligten Stellen insgesamt verpflichtend auszugestalten, um einen geordneten und einheitlichen Datenaustausch sinnvoll ermöglichen zu können. Die dabei zu regelnden Pflichten würden sich auch unmittelbar auf die Datenverarbeitungsprozesse beziehen. Einschlägige Rechtsgrundlage für das Basisregister wäre in diesem Fall Art. 6 Ab. 1 lit. c DSGVO.

Soweit dagegen anderen beteiligten Stellen Ermessen eingeräumt werden soll, ob sie sich am Basisregister beteiligen oder nicht, wären die durch diese Stellen erfolgenden Verarbeitungen nicht mehr verpflichtend; insoweit wäre dann auf Art. 6 Ab. 1 lit. e DSGVO abzustellen und das Widerspruchsrecht der Betroffenen nach Art. 21 Abs. 1 DSGVO zu beachten.

1.2.2 Bestehende BDSG-Vorschriften zur Umsetzung der Öffnungsklausel nicht geeignet

Unabhängig davon, welche der beiden Öffnungsklauseln nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO gewählt wird, bedarf es einer Rechtsvorschrift, die die mit dem Basisregister verbundenen Datenverarbeitungen regelt (Art. 6 Abs. 2, 3 DSGVO). Die bereits bestehenden Bestimmungen des BDSG sind hierzu nicht geeignet:

- Die allgemeine Generalklausel in § 3 BDSG legitimiert Verarbeitungen, wenn sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind. Diese Klausel ist jedoch als Auffangtatbestand gedacht. Aufgrund des dominierenden Unternehmensbezugs des Basisregisters erscheint die Eingriffsintensität der personenbezogenen Verarbeitungen zwar eher niedrig. Mit Blick auf die potentiell große Anzahl von Betroffenen und die geplante Zusammenführung großer Datenmengen in einem zentralen Hub dürfte die Generalklausel jedoch aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes und des Bestimmtheitsgrundsatzes nicht geeignet sein, die Verarbeitungen im Rahmen des Basisregisters zu legitimieren.
- Auch § 25 BDSG scheidet als legitimierende Rechtsvorschrift aus. Die dort geregelte Übermittlung von Daten durch öffentliche Stellen an öffentliche Stellen setzt voraus, dass die Voraussetzungen einer nach § 23 BDSG zulässigen Zweckänderung erfüllt sind. Hieran dürfte es aber fehlen, da keine der in § 23 Abs. 1 BDSG aufgeführten Ausnahmen erfüllt ist.

Es bedarf daher einer neuen datenschutzrechtlichen Rechtsvorschrift i.S.v. Art. 6 Abs. 2, 3 DSGVO.

_

31

32

33

34

¹² Vgl. auch Starnecker, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 3 BDSG, Rn. 11 ff.

1.3 Anforderungen an die datenschutzrechtlichen Vorschriften zum Basisregister

Die das Basisregister (künftig) regelnden Rechtsvorschriften hätten in datenschutzrechtlicher Hinsicht Vorrang vor den Bestimmungen des BDSG (§ 1 Abs. 2 S. 1 BDSG). Es genügt eine verbindliche Regelung, die kein formelles Gesetz sein muss, sondern – sofern verfassungsrechtlich zulässig – z.B. auch eine Rechtsverordnung sein kann. Die DSGVO sieht insofern auch ausdrücklich vor, dass die Vorschrift als Grundlage für mehrere Verarbeitungsvorgänge dienen kann, da nicht jede einzelne Verarbeitung ein spezifisches Gesetz verlangt. Im Übrigen besteht zwar ein weiter Spielraum zum Erlass nationalstaatlicher Erlaubnistatbestände; das durch die DSGVO grundsätzlich eröffnete Schutzniveau ist dabei jedoch einzuhalten. Hieraus ergeben sich folgende Anforderungen an die datenschutzrechtlichen Vorschriften zum Basisregister:

1.3.1 Allgemeine Voraussetzungen (Art. 6 Abs. 2, 3 DSGVO)

35

36

37

38

Zunächst muss die Rechtsvorschrift den Zweck der Verarbeitung festlegen. Dieser Zweck muss der Erfüllung eines Zieles bzw. einer Aufgabe dienen, die im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 Abs. 3 S. 2, S. 4 DSGVO). Als nach dieser Maßgabe zulässige Aufgabe im öffentlichen Interesse kann insbesondere die Ermöglichung des "once-only"-Prinzips bei Unternehmensdaten¹⁶ ausreichen, da das Basisregister Unternehmen und Behörden – auch vor einer vollständigen Realisierung des "once only"-Prinzips – erhebliche Zeit- und Kostenvorteile ermöglicht. Es entfällt für die Unternehmen der Aufwand für statistische Zwecke Angaben zu machen und die Statistikämter haben eine bessere Möglichkeit zur Datenerhebung. Zudem dient das Basisregister auch der Wahrung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Datenrichtigkeit (Art. 5 Ab. 1 lit. d DSGVO), da Fehler in der Datenverarbeitung durch den Abgleich mehrerer Register besser erkannt und berichtigt werden können.

Zudem muss dem (datenschutzrechtlichen) Erforderlichkeitsprinzip Rechnung getragen werden. ¹⁷ Hierzu ist sicherzustellen, dass keine gleich effektive Alternative existiert, mit der sich die angestrebte Verbindung der Register datenschonender umsetzen lassen könnte. Insofern dürfte jedoch entscheidend sein, dass das geplante Basisregister nur Datenverarbeitungen, die ohnehin stattfinden, für alle Beteiligten erleichtern soll. Eine datenschonendere Alternative, die bestehenden Register zu vernetzen, ist derzeit nicht ersichtlich.

Schließlich muss die Rechtsgrundlage auch unionsrechtlich in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen. Diese Anforderung entspricht im Wesentlichen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Norm; siehe hierzu ausführlich unter Rn. 56 ff.

¹³ Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 6 Abs. 3 DSGVO, Rn. 21.

¹⁴ Erwägungsgrund 45 S. 2, S. 3 DSGVO.

¹⁵ Schulz, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 49.

¹⁶ Vgl. *Schulz*, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 215.

¹⁷ Für Datenverarbeitungen aufgrund von Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO ergibt sich dies aus dem Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO); für solche aufgrund von Art. 6 Abs. 1 lit. e stellt Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO unmittelbar auf das Erforderlichkeitsprinzip ab.

1.3.2 Anforderungen an die Legitimierung von Zweckänderungen (Art. 6 Abs. 4 DSGVO)

Zu beachten ist, dass der Datenaustausch über das Basisregister mit umfassenden Zweckänderungen bei der Verwendung von Daten verbunden ist. So werden etwa Merkmale, die für die Zwecke des Handelsregisters erhoben wurden, auch für die Zwecke des Basisregisters, der angebundenen Register, der weiten Quellregister und ggf. die Zwecke des Abrufs durch andere Akteure weiterverwendet. In diesen Zweckänderungen manifestiert sich aus Sicht der betroffenen Personen auch der Schwerpunkt der mit dem Basisregister verbundenen Eingriffe in ihre Persönlichkeitsrechte.

Zweckänderungen bedürfen grundsätzlich einer gesonderten Rechtfertigung (Art. 6 Abs. 4 DSGVO). Erforderlich ist insoweit, dass entweder eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt oder eine die Zweckänderung regelnde nationale Norm existiert, die eine Maßnahme zum Schutz der in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten, qualifizierten Ziele darstellt.

Die Regelung der Zweckänderung über eine entsprechende Einwilligung der Betroffenen würde zwar zu einer besonders transparenten Rechtfertigung der Zweckänderung führen, wäre jedoch voraussichtlich nicht ohne Weiteres umsetzbar. Insbesondere könnte eine solche Einwilligung stets frei widerrufen werden (Art. 7 Abs. 3 DSGVO), so dass die volle Funktionsfähigkeit des Basisregisters nicht sichergestellt wäre. Es sollte deswegen die Zweckänderung auf eine nationale Rechtsvorschrift gestützt werden. Die in § 23 BDSG bereits geregelte Berechtigung zur zweckändernden Verarbeitung scheidet u.E. als Grundlage i.S.v. Art. 6 Abs. 4 DSGVO aus, da ihre engen Voraussetzungen nicht vorliegen.

Eine das Basisregister regelnde neue Rechtsvorschrift könnte die Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 DSGVO dagegen erfüllen, durch die die Komptabilität des neuen Verarbeitungszwecks mit dem ursprünglichen Verarbeitungszweck sichergestellt werden soll. Die Zweckänderung muss einem in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Gemeinwohlziel entsprechen und verhältnismäßig sein. Ziele des Basisregisters sind u.a. die Reduzierung der statistischen Pflichten für Unternehmen und die Umsetzung des "once-only"-Prinzips. Insbesondere das "once-only"-Prinzip entlastet Wirtschaft und Behörden, indem es ermöglicht, aus Effizienzgründen Daten nur einmal zu erheben und zentral zu pflegen (s. Arbeitspapier, S. 7). Es dient daher dem Schutz der wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Bundesrepublik. Der Schutz dieser Interessen stellt ein qualifiziertes Ziel i.S.v. Art. 23 Ab. 1 lit. e DSGVO dar. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung entspricht im Kern der entsprechenden verfassungsrechtlichen Prüfung, so dass auf die untenstehenden Ausführungen zu dieser Frage verwiesen werden kann (Rn. 68 ff.)

Die Regelung der Zweckänderungen in den Vorschriften zum Basisregister sollte auch die Nutzung von Daten für Zwecke der amtlichen Statistik erfassen. Zwar nimmt die Weiterverarbeitung für Zwecke der Statistik eine Sonderstellung ein: Sie gilt schon aufgrund der Fiktion in Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO nicht als unvereinbar mit den ursprünglichen Zwecken. Zu beachten ist aber, dass dieser Privilegierungstatbestand eng auszulegen ist und nur für solche Weiter-

39

40

41

42

43

¹⁸ Martini/Wenzel, DVBI. 2017, 749, 752 ff.

¹⁹ Vgl. *Schulz*, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO, Rn. 215.

verarbeitungen gilt, die auf nicht personenbezogene Ergebnisse zielen. ²⁰ Welche konkreten statistischen Vorgänge durchgeführt werden und ob personenbezogene Ergebnisse entstehen, kann nur die mit der amtlichen Statistik befasste Stelle des StBA, nicht aber die das Register führende Stelle beurteilen. Um die Trennung dieser beiden Stellen nicht infrage zu stellen, sollte der Weiterverarbeitung für statistische Zwecke keine Sonderstellung im Zusammenhang mit dem Basisregister eingeräumt werden. Vielmehr sollte auch der Abruf von Daten aus dem Basisregister durch das StBA von entsprechenden Berechtigungen abhängig gemacht werden.

1.3.3 Regelungsschwerpunkte und -spielräume

44

45

Die DSGVO ermöglicht ausdrücklich spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung ihrer Vorschriften, Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 3 DSGVO. Der Regelungsschwerpunkt dieser Vorschriften dürfte insofern auf Maßnahmen liegen, die sicherstellen, dass der Datenaustausch von bestehenden Berechtigungen abhängt sowie protokolliert wird, und Missbrauch effektiv verhindern.

Um das Schutzniveau der DSGVO einzuhalten, sollten insoweit zumindest spezifische Bestimmungen zu folgenden, in Art. 6 Abs. 3 Satz 3 DSGVO leitbildhaft aufgeführten Punkten getroffen werden; im Einzelnen zwingend ist dies aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums des nationalen Gesetzgebers allerdings nicht.²¹

- Bedingungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung: Der Austausch über und der Zugriff auf das Basisregister sollte sich streng nach bestehenden Berechtigungen der beteiligten Register richten. Beteiligte Akteure sollen nur insoweit Zugriff auf Daten aus dem Basisregister erhalten können, wie sie ohnehin nach geltendem Recht berechtigt wären, diese Daten unmittelbar bei den jeweiligen Unternehmen zu erheben.
- Spezifizierung der Daten und betroffenen Personen: Die im Basisregister verfügbaren Merkmale sind möglichst konkret zu bestimmten. Da potentiell alle Merkmale Personenbezug entfalten können, so z.B. bei einem Einzelkaufmann, gilt diese Vorgabe uneingeschränkt. Aus der hinreichend genauen Bezeichnung der Merkmale ergeben sich auch die Kategorien der betroffenen Personen.
- Spezifizierung der Daten und betroffenen Personen: Die Quellregister und angebundenen Register sind zu spezifizieren. Die Zweckbindung der Übermittlung erfolgt akzessorisch zu den bestehenden Berechtigungen der beteiligten Register, Daten der Unternehmen zu erheben.
- **Speicherdauer:** Die Speicherdauer sollte entsprechend der bestehenden Berechtigungen der beteiligten Register geregelt werden, um die Akzessorietät des Basisregisters sicherzustellen. Die Verpflichtung zur Unterhaltung eines Löschkonzepts ergibt sich bereits aus Art. 17 Abs. 1 DSGVO. Das Löschkonzept sollte vorliegend vorab konzipiert werden.

²¹ Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 6 Abs. 3 DSGVO, Rn. 36, 38.

²⁰ Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 5 DSGVO, Rn.

Darüber hinaus sollten auch spezifische Anforderungen an technisch-organisatorische Maßnahmen zur Einhaltung der DSGVO und Gewährleistung der Datensicherheit formuliert werden (vgl. Art. 24 f., Art. 32 DSGVO):

- Protokollierung der Verarbeitungsvorgänge: Da Daten in einer für die Betroffenen nachvollziehbaren Weise rechtmäßig verarbeitet werden müssen (Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO), sollten die auf ein Unternehmen entfallenden Verarbeitungsvorgänge (z.B. Zeitpunkt, Umfang und Zweck des Abrufs durch (bzw. der Weiterleitung) an beteiligte Register) protokolliert werden. Je transparenter das Basisregister ausgestaltet wird, umso weniger schwer wiegen die hiermit verbundenen Eingriffe in Persönlichkeitsrechte. Schließlich dient die Protokollierung der verantwortlichen registerführenden Stelle auch dazu, ihre datenschutzrechtliche Rechenschaftspflicht (Art. 5 Abs. 2 DSGVO) erfüllen zu können. Nicht erforderlich ist dagegen, dass den Betroffenen jeder protokolierte Datenabruf oder -abgleich mitgeteilt wird. Denn die Betroffenen haben nach der Systematik die Möglichkeit, insofern ihr Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO geltend zu machen.
- Beschränkung der Zugangsberechtigung: Mit der Bündelung von Merkmalen im Basisregister entsteht ein neuer, umfassender Datenpool entsteht, dessen Nutzung auf die punktuelle Abfrage von Datensätzen aufgrund bestehender Berechtigungen begrenzt sein soll. Durch technisch-organisatorische Maßnahmen ist zu gewährleisten, dass die registerführende Stelle oder andere Akteure den Gesamt-Datenpool des Basisregisters nicht für andere (eigene) Zwecke nutzen können. Mit derartigen Maßnahmen wird auch verhindert, dass unzulässige Persönlichkeitsprofile anhand von Unternehmenskennziffern gebildet werden können. Sofern wie derzeit geplant das StBA sowohl als registerführende Stelle als auch angebundenes Register fungieren soll, ergeben sich für die effektive Trennung dieser Bereiche insofern höhere Anforderungen.
- Kontrolle der Datenrichtigkeit: Es sollte sichergestellt werden, dass die Daten sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO). Die registerführende Stelle ist zudem grundsätzlich verpflichtet, allen Empfängern, denen Daten aus dem Basisregister übermittelt werden, jede Berichtigung oder Löschung von Daten anzuzeigen (Art. 19 DSGVO). Dieser Grundsatz der Datenrichtigkeit gebietet es, dass das Basisregister aufgedeckte Widersprüche zwischen den Datenbeständen der Quellregister auch systematisch einer Klärung zuführen muss, um unabhängig von der Hierarchieregelung das tatsächlich richtige Datum zu identifizieren. Die bisher vorgesehen Plausibilitätschecks im Rahmen der Qualitätssicherung (vgl. S. 8 des Arbeitspapiers) wäre dafür ggf. noch zu ergänzen.
- Sicherheit der Daten: Von zentraler Bedeutung sind schließlich effektive Vorkehrungen gegen Missbrauch und die Gewährleistung der Datensicherheit im Einklang mit Art. 32 DSGVO. Hierzu muss mittels einer Risikoanalyse ein dem Schutzbedarf angemessenes Schutzniveau ermittelt werden, um sodann die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung des angemessenen Schutzniveaus treffen zu können. Angesichts der bestehenden Regelungen in Art. 32 DSGVO besteht jedoch insofern kein zwingender normativer Regelungsbedarf.

1.3.4 Gewährleistung der Betroffenenrechte

47

48

49

50

51

52

53

Die registerführende Stelle hat nach allgemeinen Grundsätzen die Rechte der Betroffenen zu wahren (Art. 12 ff. DSGVO). Entsprechendes gilt für die weiteren beteiligten Register, soweit sie Daten an das Basisregister übermitteln bzw. aus diesem abrufen. Insofern ergeben sich grundsätzlich keine regelungsbedürftigen Besonderheiten. Hinsichtlich des Zusammenspiels der datenschutzrechtlichen Informationspflichten ist jedoch Folgendes zu beachten:

a) Bereitstellung der Daten durch Quellregister

Die Quellregister, die dem Basisregister Daten bereitstellen, sind verpflichtet, die betroffenen Personen in ihren Datenschutzerklärungen über die geplanten Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Basisregister zu informieren. Denn bei diesen Verarbeitungen handelt sich entweder um eine zweckändernde Weiterverarbeitung (Art. 13 Abs. 3, 14 Abs. 4 DSGVO) oder um einen neuen Zweck der Erhebung (Art. 13 Abs. 1 lit. c, Art. 14 Abs. 1 lit. c DSGVO).

Die zu erteilenden Informationen umfassen ggf. auch die erstmalige Zuteilung der Unternehmenskennziffer. Aus Transparenzgründen bietet es sich an, in diesem Fall die Informationen zum Basisregister zusammen mit der Unternehmenskennziffer zur Verfügung zu stellen und besonders hervorzuheben, da das jeweilige Unternehmen hier erstmals in Kontakt mit dem Basisregister tritt.

Sofern Quellregister nicht rechtlich verpflichtet werden sollen, am Basisregister teilzunehmen, und daher die Datenverarbeitung insoweit auf Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO beruht, sind die Betroffenen außerdem auf ihr insoweit bestehendes Widerspruchsrecht hinzuweisen, Art. 21 Abs. 4 DSGVO.²²

b) Abruf von Daten

Keine Besonderheiten gelten auch für die die beteiligten Register oder Akteure, soweit sie Daten aus dem Basisregister abrufen bzw. daraus erhalten. Sie unterliegen nach allgemeinen Grundsätzen den Informationspflichten aus Art. 14 DSGVO. Dabei haben sie in ihren bestehenden Datenschutzerklärungen insbesondere darauf hinzuweisen, dass das Basisregister als Quelle der Daten genutzt wird (s. Art. 14 Abs. 2 lit. f DSGVO).

c) Errichtung und Betrieb des Basisregisters

Regelungsbedarf ergibt sich jedoch hinsichtlich der registerführenden Stelle, die Daten im Basisregister speichert und den Datenaustausch durchführt. Die registerführende Stelle unterliegt grundsätzlich einer entsprechenden Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen aus Art. 14 DSGVO.

In der Praxis erscheint es aber zum einen schwierig, diese Informationen zu erteilen, da das Basisregister (anders als das Quellregister) nicht in direkten Kontakt zu den Betroffenen steht und als Weiterleitungsinstrument konzipiert ist. Zum anderen sollte ein Informations-Overload durch wiederholende Informationen verhindert werden.

-

²² S. hierzu bereits oben unter Ziff. 1.2.

54

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckdienlich, auf die Regelung des Art. 14 Abs. 5 lit. a DSGVO zurückzugreifen. Danach entfallen die Informationspflichten, wenn die Betroffenen bereits informiert wurden. Diese Ausnahme gilt jedoch nur, wenn der Informationsstand der betroffenen Personen in Ausmaß, Genauigkeit und Klarheit den Informationen entspricht, die der Verantwortliche den betroffenen Personen zur Verfügung stellen müsste. ²³ In der Rechtsvorschrift zum Basisregister wäre daher sicherzustellen, dass die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 5 lit. a DSGVO erfüllt werden, indem die am Basisregister beteiligten Register und Akteure entsprechend hinreichende Informationen zur Funktionsweise des Basisregisters und Empfängern der Datenübertragung in ihre Datenschutzerklärungen integrieren. Insbesondere muss dabei auf das Auskunftsrecht gegenüber der registerführenden Stelle nach Art. 15 DSG-VO hingewiesen werden.

55

Sollte es sich im Übrigen als erforderlich herausstellen, Betroffenenrechte für die Zwecke des Basisregister einzuschränken, wäre dies grundsätzlich möglich. Nach Art. 24 Abs. 1 DSGVO können die Pflichten und Rechte gemäß den Art. 12 bis 22 und Art. 34 DSGVO durch verhältnismäßige Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beschränkt werden. Effizienzsteigerungen im Wege des "once-only"-Prinzips bilden ein zulässiges Ziel i.S.v. Art. 24 Abs. 1 lit. e DSGVO.²⁴ Eine die Betroffenenrechte einschränkende Regelung müsste die in Art. 23 Abs. 2 DSGVO genannten Anforderungen wahren.

1.4 Erforderlichkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung

56

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die für das Basisregister verantwortliche Stelle vorab eine Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 35 Abs. 1 DSGVO) verpflichtend durchführen muss. Legt man die BfDI-Liste zu Artikel 35 Abs. 4 DSGVO²⁵ zugrunde, sind möglicherweise Merkmal Nr. 5 (Datenverarbeitung in großem Umfang) und Merkmal Nr. 6 (Zusammenführung von Datensätzen aus mehreren Verarbeitungen mit unterschiedlicher Zweckrichtung) erfüllt.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen

57

Die geplanten Regelungen für die Errichtung und den Betrieb des Basisregisters müssen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) vereinbar sein.

2.1 Recht auf informationelle Selbstbestimmung

58

Da vorsorglich die Anforderungen an die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zugrunde gelegt werden (s.o. Rn. 20, 21), ist der Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eröffnet. Darüber hinaus gilt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch für Unternehmen, soweit es sich auf Art. 2 Abs. 1 GG stützt. Auch Unternehmen müssen vor staatlichen informationellen Maßnahmen geschützt werden, die die Ausübung von Grundrechten durch juristische Personen gefährden

²³ Bäcker, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 13 DS-GVO, Rn. 84.

²⁴ S. hierzu bereits oben unter Ziff. 1.3.2.

²⁵ BfDI, Liste von Verarbeitungsvorgängen nach Art. 35 Abs. 4 DSGVO, , abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Datenschutz/Liste Verarbeitungsvorgaenge.pdf? blo be-publicationFile&v=3 (Abruf: 15. Mai 2019).

können. Allerdings ist der Tätigkeitskreis juristischer Personen in der Regel durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt, so dass der Schutz entsprechend eingeschränkt ist. ²⁶

Der Schutzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf sensible Informationen. Unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung gibt es kein schlechthin belangloses personenbezogenes Datum. ²⁷ Damit unterfallen auch die Basisdaten – sowie etwaige in einem späteren Stadium auszutauschenden Daten – dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung.

2.1.1 Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die Ermächtigung zu einer Nutzung von Daten zu neuen Zwecken, d.h. zu anderen als den ursprünglichen Zwecken der Datenerhebung, begründet einen neuen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ein Eingriff liegt dabei bereits in der Verknüpfung der Daten aus verschiedenen Quellen durch die zentrale Speicherung in dem Basisregister. Dem steht nicht entgegen, dass es sich bei den Daten um bereits anderweitig erhobene Daten handelt. Denn für einen Grundrechtseingriff ist ausreichend, dass sie nach eigenen Kriterien zusammengeführt und aufbereitet werden, um sie weiteren Behörden zu deren Zwecken zur Verfügung zu stellen. Die Weitergabe der Daten an angebundene Register und ggf. automatisierter Abgleich der Daten im Quellregister stellen weitere Eingriffe dar.

2.1.2 Rechtfertigung der Eingriffe

59

60

61

62

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann jedoch auf der Grundlage eines Gesetzes beschränkt werden, wobei für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten insbesondere das Zweckbindungsgebot (a), das Bestimmtheitsgebot (b) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (c) beachtet werden müssen. Diberdies hat der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegenwirken (d). Welche Anforderung sich daraus konkret ergeben, hängt vom Gewicht des Eingriffs ab, d.h. von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Gefahr des Missbrauchs.

a) Zweckbindungsgebot

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist jeder Austausch von personenbezogenen Daten zwischen Behörden mit der Änderung des Zweckes verbunden, der den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung dieser Daten unterläuft.³³ Allerdings schließt der verfas-

²⁶ Vgl. BVerfGE 118, 168 (Rn. 150).

²⁷ vgl. BVerfGE 65, 1 (45); BVerfGE 118, 168 (Rn. 88); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 219.

²⁸ Vgl. BVerfGE 100, 313 (360, 391); BVerfGE 133, 277 (372); BVerfGE 141, 220 (Rn. 285).

²⁹ BVerfGE 133, 277 (Rn. 94).

³⁰ BVerfGE 118, 168 (Rn. 93, 115); BVerfGE 133, 277 (Rn. 138 ff.); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 220.

³¹ BVerfGE 65, 1 (44); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 219.

³² BVerfGE 120, 378 (408); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 219.

³³ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 106).

sungsrechtliche Grundsatz der Zweckbindung einen behördlichen Informationsaustausch und die damit verbundene Zweckänderung durch den Gesetzgeber nicht *per se* aus. Ein Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden erfordert jedoch eine Vergleichbarkeit der Verwendungszwecke. Bei ähnlichen Aufgaben, Befugnisse und Art der Aufgabenwahrnehmung lässt sich eine solche Vergleichbarkeit annehmen. Maßgeblich ist zudem, inwieweit die Bindungen der Datenerhebung seitens der übermittelnden Register den Bindungen entsprechen, unter denen die abfragenden Register Daten erheben können.³⁴ Für den Vergleich der Verwendungszwecke stellt das BVerfG in seiner bisherigen Rechtsprechung auf die jeweiligen Quellregister einerseits und die weiteren teilnehmenden Register andererseits ab. Das Basisregister bildet insofern nur eine Zwischenstation.

63

Im Regelfall, d.h. vorbehaltlich von Besonderheiten des zu prüfenden Einzelfalls, spricht indes viel dafür, von einer Vergleichbarkeit der Verwendungszwecke auszugehen. Da es sich um Unternehmensdaten handelt, sind in erster Linie Register betroffen, die eine Bezug zur Wirtschaft, also einen ähnlichen Aufgabenbezug haben. Sofern – wie im Konzept vorgesehen – sichergestellt ist, dass die teilnehmenden Register nur die Daten abrufen dürfen, zu deren Erhebung sie selbst berechtigt wären, ist zudem die Entsprechung der Befugnisse zur Datenerhebung gewährleistet. Gleichzeitig ist in diesen Befugnissen die gesetzgeberische Wertung enthalten, dass die jeweiligen Register diese Daten auch benötigen. Die statistikführenden Stellen sind ggf. als Sonderfall zu sehen, der im Hinblick auf die Zweckbindung jedoch im verfassungsrechtlichen Rahmen bleibt.³⁵

64

Eine verbindliche Einschätzung der Vergleichbarkeit der Verwendungszwecke ist nur im Einzelfall möglich, da auf die jeweiligen Aufgaben und Befugnisse für die anzubindenden Register abzustellen ist. Insofern stünde das Zweckbindungsgebot in einem Spannungsverhältnis mit einer "Generalklausel", die eine allgemeine Datenweitergabe für alle Behörden vorsieht. Ggf. ließe sich eine solche Klausel zwar so fassen, dass jeweils ein gleichwertiger Verwendungszweck sichergestellt ist. Aus Gründen der bei der Gesetzgebung in grundrechtssensiblen Bereichen zu beachtenden Vorsicht sollte u.E. davon Abstand genommen werden.

b) Bestimmtheitsgebot

65

Das Zweckbindungsgebot wird durch das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit zusätzlich verstärkt. ³⁶ Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Gleichzeitig soll es den Betroffenen erlauben, sich auf mögliche belastende Maßnahmen einzustellen. ³⁷ Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen dazu in der Ermächtigung grundsätzlich bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden. ³⁸

66

Im Datenschutzrecht sind die Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG besonders hoch. Insbesondere soll ein bloßer Ver-

³⁴ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 114), ferner BVerfGE 109, 279 (377); BVerfGE 120, 351 (369).

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703.

³⁶ Vgl. BVerfGE 118, 168, Rn.95.

³⁷ Vgl. BVerfGE 110, 33 (52ff.); BVerfGE 113, 348 (375ff.); BVerfGE 118, 168 (Rn. 94).

³⁸ Vgl. BVerfGE 100, 313 (359f., 372); BVerfGE 113, 348 (375); BVerfGE 118, 168, (Rn.94).

weis auf die Zuständigkeitsordnung dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit nicht genügen, weil ohne eine eindeutige Bestimmung der handelnden Stellen die weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Datenweitergabe erst recht nicht erfüllt werden können.³⁹ Für die Bestimmung der handelnden Stellen soll es allerdings ausreichend sein, wenn diese Stellen konkret bezeichnet sind und als weiteres Erfordernis geregelt ist, dass der Abruf für die Erfüllung der (anderweitig geregelten) gesetzlichen Aufgaben der Behörde erforderlich sein muss. Denn dadurch wird auch Abrufanlass und Abrufgegenstand klar definiert.⁴⁰

67

Das Bestimmtheitsgebot spricht somit ebenfalls dagegen, auf eine ausdrückliche Benennung der teilnehmenden Behörden und der Stammdaten zu verzichten. Es könnte zwar für den vorliegenden Fall ggf. eine geringere Eingriffsintensität als bei den bisher vom BVerfG entschiedenen Fällen angeführt und daraus geringere Anforderungen abgeleitet werden. Jedoch lassen die vom BVerfG gewählten Formulierungen kaum Raum für eine allein darauf beruhende Relativierung der Anforderungen. Vielmehr stellt insbesondere die präzise Bezeichnung der beteiligten Behörden die Grundlage für die verfassungsgemäße Datenverarbeitung dar, weil sich nur auf dieser Grundlage die Änderung der ursprünglichen Zweckbindung beurteilen lässt. Zudem ließe sich für die betroffenen Unternehmen nicht mit hinreichender Sicherheit erkennen, welche Register und Behörden am Basisregister beteiligt sind. Insofern ist u.E. davon abzuraten, die Regelung durch eine Generalklausel vorzunehmen, da dabei das Risiko der Verfassungswidrigkeit verbunden wäre.

68

Eine konkrete Bezeichnung der Register würde verfassungsrechtliche Risiken vermeiden. Die Bezeichnung könnte für die Register der ersten Stufe unmittelbar im Gesetz erfolgen. Die Teilnahme von weiteren Registern könnte – ggf. im Einvernehmen mit den zuständigen Ländern – durch Verordnung geregelt werden, damit es dafür nicht in jedem Fall einer Gesetzesänderung bedarf.

c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

69

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist. ⁴¹

aa) Legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit

70

Mit dem Basisregister werden legitime Zwecke verfolgt. Der Bürokratieabbau ist als legitimer Zweck anerkannt, der eine Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen kann. ⁴² Damit verbunden ist die Entlastung von Unternehmen. Ein ebenso legitimer Zweck ist die Verbesserung und Erleichterung von Statistiken. Sofern zukünftig auch vermehrt Forschungseinrichtungen der Zugriff auf das Basisregister gewährt werden, dient auch die Förderung der Forschung als legitimes Ziel.

³⁹ Vgl. BVerfGE 118, 168 (Rn. 98).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 118, 168 (Rn. 109).

⁴¹ Vgl. BVerfGE 109, 279 (335ff.); BVerfGE 115, 320 [345]; st. Rspr.

⁴² Vgl. BFH, Urteil vom 18.1.2012 - II R 49/10, ZD 2012, 380, Rn. 104.

Das Basisregister erscheint auch geeignet um diese Ziele zu erreichen. Durch die zentrale Speicherung wird den Registern und statistikführenden Stellen mit geringem Aufwand ermöglicht, auf die für sie erforderlichen Stammdaten zuzugreifen bzw. die Richtigkeit der bei ihnen vorliegenden Daten zu kontrollieren.

Das Basisregister muss auch erforderlich sein, d.h. es darf kein milderes Mittel zur Erreichung der Ziele ersichtlich sein, das den Betroffenen weniger belastet. Insofern könnte allenfalls überlegt werden, ob bereits bestehende Register diese Aufgabe erfüllen können, so dass der Aufbau eines weiteren Registers vermieden wird. Allerdings weisen die bestehenden Register nicht denselben Umfang wie das geplante Basisregister auf, so dass sie nicht als gleichwertig angesehen werden können und der Aufbau eines Basisregisters erforderlich erscheint.

bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verlangt, dass die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe steht. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel, also zwischen Individual- und Allgemeininteresse, herzustellen.⁴³

(1) Schwere des Eingriffs

71

72

73

74

75

76

Für das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung ist zunächst erheblich, welche persönlich-keitsbezogenen Informationen von der in dem Gesetz geregelten Maßnahme erfasst werden. 44 Ein Eingriff wiegt schwerer, wenn die erhobenen Informationen für die Persönlichkeit hohe Relevanz haben oder zahlreiche Möglichkeiten für eine weitergehende Verarbeitung geschaffen werden. Demgegenüber wiegt der Eingriff geringer, wenn die Nutzung auf bestimmte Informationen beschränkt ist, die für sich genommen keine gesteigerte Persönlichkeitsrelevanz aufweisen. 45

Insofern erhöhen hier folgende Faktoren das Eingriffsgewicht:

- Das Basisregister ermöglicht den Informationsaustausch zwischen (potentiell) zahlreichen Behörden. Es wird ein weitergehendes Risiko des Datenmissbrauchs geschaffen, indem (1) ein neues Register geschaffen und mit Daten befüllt wird und (2) der Informationsaustausch zwischen den Registern erleichtert wird.
- Mit dem Basisregister wird der verfassungsrechtlich grundsätzlich dezentral vorgesehene
 Datenschutz durch die Zuständigkeit unterschiedlicher Behörde zum Teil aufgegeben.

Das Eingriffsgewicht wird indes durch folgende Faktoren gemindert:

⁴³ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 109); BVerfGE 100, 313 (375 f.); BVerfGE 120, 378 (428); st. Rspr.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 100, 313 (376); BVerfGE 115, 320 [347]; BVerfGE 118, 168 (Rn. 132).

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 100, 313 (376); BVerfGE 115, 320 [347]; BVerfGE 118, 168 (Rn. 133).

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 113).

- Die im Basisregister zu speichernden Stammdaten weisen keine gesteigerte Persönlichkeitsrelevanz auf. Dies ist für Daten, die in erster Linie zur sicheren Identifizierung dienen, wie Name, Adresse, Geburtstag und weitere Identifikationsnummern, in der Rechtsprechung anerkannt. ⁴⁷ Gleiches gilt auch für die weiteren Stammdaten. Sie ermöglichen
 kein oder allenfalls ein sehr eingeschränktes Persönlichkeitsprofil der betroffenen Privatpersonen, da sie nur deren unternehmerische Betätigung betreffen. Ggf. lassen sich aus
 den Daten (z.B. aus Jahresumsatz und Zahl der Beschäftigten) gewisse Rückschlüsse auf
 die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ziehen. Aber auch diese Rückschlüsse bleiben angesichts des eingeschränkten Fokus notwendig unvollständig. Aus diesem Grund
 erscheint die zusätzliche Speicherung dieser Daten nicht geeignet, die Betroffenen einzuschüchtern oder an der Ausübung von Grundrechten zu hindern. ⁴⁸
- Ein Großteil der Daten, insbesondere die Daten aus dem Handelsregister und dem Bundesanzeiger, ist öffentlich einsehbar. Dadurch wird das Eingriffsgewicht bei diesen Daten zwar nicht vollständig reduziert, weil zumindest der Zugriff auf diese Daten vereinfacht und ein etwaiger weiterer Austausch vorbereitet wird. Gleichwohl erscheint der Eingriff weniger schwerwiegend.
- Bei dem Basisregister handelt es sich nur um eine Zusammenführung bereits vorhandener Daten, was grundsätzlich für eine niedrigere Eingriffsintensität spricht.
- Keinem Register soll der Zugang zu neuen Datenarten ermöglicht werden (vgl. S. 7 des Arbeitspapiers). Zwar eröffnet die Vereinfachung des Datenaustauschs eine Nutzungsmöglichkeit außerhalb ihres ursprünglichen Kontexts. Jedoch wird das Eingriffsgewicht der Speicherung deutlich gemindert.⁵⁰
- Es ist grundsätzlich bereits durch entsprechende fachgesetzliche Regelungen gewährleistet, dass die vorhandenen Daten jeweils nur zu den gesetzlich vorgesehenen Zwecken verwendet werden (vgl. z.B. § 139c Abs. 7 AO)

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass die Eingriffsintensität des geplanten Basisregisters eher gering ist. Sie kann noch zusätzlich reduziert werden, indem ausreichende verfahrensrechtliche Sicherungen vorgesehen werden (siehe unten Rn. 81 ff.).

(2) Öffentliches Interesse

77

78

Das öffentliche Interesse an dem geplanten Basisregister ergibt sich aus den Vorteilen, die sich aus dem Basisregisters ergeben. Auf der ersten Stufe ermöglicht das Basisregister eine bessere Datengrundlage für die Statistiken. Es kann sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen statistikführenden Stellen auf einheitliche Daten zugreifen, wodurch die Vergleichbarkeit erhöht wird. Zudem müssen Unternehmensdaten nicht mehr aus mehreren Quellen zusammengeführt werden. Auch die Unternehmen werden von ihren statistischen Berichtspflichten entlastet. Gleichzeitig sind bereits auf der ersten Stufe erste Verwaltungs-

 $^{^{47}}$ Vgl. BVerfGE 118, 168, Rn. 135 f.; BFH, Urteil vom 18.1.2012 - II R 49/10, ZD 2012, 380, Rn. 81, 82.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 168).

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 169, 175).

⁵⁰ Vgl. dazu BVerfGE 133, 277 (Rn. 177).

vereinfachungen möglich, indem insbesondere eine Überprüfung der Richtigkeit der vorhandenen Stammdaten und der Ausschluss etwaiger Dubletten ermöglicht wird.

Bei einem weiteren Ausbau des Basisregisters besteht ein stärkeres öffentliches Interesse, indem die Basisdaten für verschiedene Verwaltungsleistungen genutzt werden können, ohne dass sie jeweils neu erhoben werden müssen. Dadurch sind für Verwaltung und Unternehmen wesentliche Effizienzgewinne möglich. Bei einer entsprechenden Erweiterung des Systems ermöglicht das Basisregister auch die Umsetzung des "once only"-Prinzips. Es wird die Infrastruktur für dieses Ziel geschaffen. Sollten zu einem späteren Zeitpunkt auch Forschungseinrichtungen und privaten Unternehmen der Zugriff auf die Stammdaten ermöglicht werden, ist das entsprechende öffentliche Interesse darzulegen.

(3) Abwägung

79

80

81

82

Die Abwägung der entgegenstehenden Interessen führt u.E. zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse das private Schutzinteresse überwiegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich zwar zunächst die Vorteile des Basisregisters im Wesentlichen auf den statistischen Bereich beziehen. Gleichzeitig ist in diesem frühen Stadium jedoch auch die Eingriffsintensität geringer, da nur wenige Register teilnehmen. Je mehr Register teilnehmen und je schwerer dadurch der Eingriff wiegt, desto größer werden die damit verbundenen Vorteile und desto schwerer wiegt das öffentliche Interesse.

Überdies ist bei der Abwägung auch bereits für die erste Stufe zu berücksichtigten, dass ein stufenweiser Aufbau erfolgen soll. Insofern kann bei der Abwägung für die erste Stufe auch bereits das öffentliche Interesse an dem späteren Ausbau des Basisregisters mit eingestellt werden. Unter diesen Voraussetzungen erscheinen die geplanten Eingriffe – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung der Regelungen – auch im engeren Sinne insgesamt verhältnismäßig.

d) Verfahrensrechtliche Gestaltung

Bei der Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten für die behördliche Aufgabenwahrnehmung hat der Gesetzgeber auch Anforderungen an Transparenz, Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle zu beachten, bei deren Beachtung die dargestellte Eingriffsintensität zusätzlich abnehmen kann.⁵¹

- Die Transparenz der Datenverarbeitung soll dazu beitragen, dass Vertrauen und Rechtssicherheit entstehen können und der Umgang mit Daten in einen demokratischen Diskurs eingebunden bleibt. Zugleich ermöglicht sie dem Betroffenen erforderlichenfalls einen wirksamen Rechtsschutz⁵². Die Transparenz kann im Wesentlichen durch die Umsetzung der unten unter Rn. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** f. dargestellten Informationsmaßnahmen erreicht werden.
- Die aufsichtliche Kontrolle flankiert die subjektiv-rechtliche Kontrolle durch die Gerichte objektiv-rechtlich. Sie dient der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ins-

_

⁵¹ BVerfGE 133, 277 (Rn. 204 ff.); BVerfGE 125, 260 (325 ff.); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 222.

⁵² Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 206); BVerfGE 100, 313 (361); BVerfGE 125, 260 (335); st. Rspr.

gesamt und schließt dabei den Schutz der subjektiven Rechte der Betroffenen ein. ⁵³ Die Gewährleistung einer wirksamen Aufsicht setzt zunächst sowohl auf Bundes- wie (ggf. später) auf Landesebene mit wirksamen Befugnissen ausgestattete Aufsichtsinstanzen – wie nach geltendem Recht die Datenschutzbeauftragten – voraus, die sich gegenseitig unterstützen. ⁵⁴ Zudem sollten Zugriffe und Änderungen des Datenbestands differenziert und vollständig protokolliert werden, damit eine effektive Aufsicht ermöglicht wird. ⁵⁵

e) Rückspielverbot

83

84

85

86

87

Eine gesonderte Verfahrensregel ist das sog. Rückspielverbot. Nach der Rechtsprechung des BVerfG dürfen für statistische Zwecke verwendete personenbezogene Daten nur anonymisiert oder statistisch aufbereitet weitergegeben werden. Damit soll u.a. sichergestellt werden, dass die betroffenen Bürger zu wahrheitsgemäßen Angaben bereit sind. ⁵⁶ Zur Vermeidung von verfassungsrechtlichen Risiken sollte das Rückspielverbot strikt beachtet werden.

Aus dem Rückspielverbot und seinem Zweck ergibt sich indes nicht, dass es der statistikführenden Stelle untersagt wäre, den Betroffenen auf etwaige Unrichtigkeiten der beim Basisregister geführten Daten hinzuweisen, die diese Stelle zufällig feststellt. Denn ein solcher Hinweis hat bereits keinen Eingriffscharakter und erfordert demgemäß keiner besonderen Handlungsermächtigung. Dem Betroffenen stünde es weiterhin frei, darüber zu entscheiden, ob er eine Änderung der Daten des Basisregisters anstrebt. Gleichzeitig können dadurch etwaige Unrichtigkeit der Stammdaten des Basisregisters beseitigt werden, was im Interesse des Betroffenen liegen kann.

2.2 Berufsfreiheit

Eine Verletzung der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG lässt sich in der Einführung des Basisregisters und dem der dortigen Speicherung der Stammdaten nicht erkennen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sollen sich grundsätzlich aus Art. 12 Abs. 1 GG keine strengeren Anforderungen als aus dem Persönlichkeitsrecht der Unternehmen für informationellen Maßnahmen des Staats ergeben.⁵⁷ Zudem ist nicht ersichtlich, dass es sich bei den Stammdaten für das Basisregister im besonders geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, so dass auch insofern Art. 12 Abs. 1 GG nicht berührt ist.

III. Zulässigkeit der Ansiedlung des Basisregisters im StBA

Im dritten Schritt ist zu prüfen, ob das Statistische Bundesamt (StBA) das neue Basisregister führen und zugleich Nutzer der Daten sein kann.

Es ist grundsätzlich möglich, die Führung des Basisregisters bei einer Stelle anzusiedeln, die gleichzeitig als angebundenes Register fungieren soll. Weder die datenschutz-58 noch die ver-

⁵³ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 207); BVerfGE 100, 313 (361) m.w.Nw.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Rn. 216).

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 141, 220 (Rn. 267).

⁵⁶ BVerfGE 65, 1 (51 f., 61); BVerfG, Urt. v. 19. 9. 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, NVwZ 2018, 1703, Rn. 225.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 118, 168 (Rn. 161).

⁵⁸ S. oben Rn. 23 ff.

fassungsrechtlichen⁵⁹ Rahmenbedingungen machen die Zulässigkeit von Datenverarbeitungen mit unterschiedlichen Zweckrichtungen generell von einer institutionellen Trennung der zuständigen Stellen abhängig. Es ist daher auch nicht ausgeschlossen, das StBA gesetzlich als registerführende Stelle zu bestimmen, obwohl es gleichzeitig die Daten aus dem Register zu Zwecken der amtlichen Statistik nutzt.

Allerdings ist zu beachten, dass aufgrund der divergierenden Zweckrichtungen der Datenverarbeitungen eine strikte Trennung innerhalb des StBA erforderlich ist. Dieses Erfordernis folgt sowohl aus Art. 24 f., Art. 32 DSGVO als auch aus dem verfassungsrechtlichen Gebot wirksamer Abschottungsregelungen. Danach bedarf es technischer und organisatorischer Maßnahmen zur effektiven Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes und zur Gewährleistung eines dem Risiko angemessenen Sicherheitsschutzniveaus.

Bei der Festlegung angemessener Maßnahmen muss berücksichtigt werden, dass durch die fehlende institutionelle Abtrennung des Basisregisters auch die damit typischerweise verbundenen Schutzmaßnahmen, wie z.B. getrennte Räumlichkeiten und gesonderte Zugangskontrollen, fehlen. Es müssen daher gleichwertige Schutzmaßnahmen getroffen werden. Welche Maßnahmen im Einzelnen angezeigt sind, muss aufgrund einer Abwägung des Stands der Technik, der Implementierungskosten sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der mit dem Basisregister verbundenen Risiken bestimmt werden. Es dürften vor allem erhöhte Anforderungen an die Gewährleistung der Nichtverkettung und der Vertraulichkeit bestehen:

1. Nichtverkettung

88

89

90

91

Das Prinzip der Nichtverkettung stellt eine Ausprägung des Grundsatzes der Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO) dar. Personenbezogene Daten, die zu unterschiedlichen Zwecken verarbeitet werden, dürfen nicht zusammengeführt, d.h. verkettet, werden. Mit Blick auf die fehlende äußere (institutionelle) Trennung sollten insofern folgenden Maßnahmen zur innerbehördlichen Sicherstellung der Nichtverkettung in Erwägung gezogen werden:⁶⁰

Die rechtlichen Grenzen des Zugriffs auf das Basisregister sollten weder durch hierarchisch übergeordnete Rollen unzulässig aufgehoben werden noch auf der Ebene der verwendeten Informations- und Kommunikationstechniken unterlaufen werden können. Durch die Einrichtung und Wahrung zweckgerichteter Einheiten ist sicherzustellen, dass Datenflüsse zwischen Basisregister und amtlicher Statistik grundsätzlich unterbunden sind und nur unter definierten Bedingungen kontrolliert, prüf- und beurteilbar über definierte Schnittstellen erfolgen können. Hierzu können physikalische Trennungen (z.B. durch Räumlichkeiten) und logische Trennungen (z.B. durch Abteilungen oder virtualisierte IT-Systeme/Speichersysteme) geeignet sein. Denkbare Schutzmaßnahmen können ferner bestehen in der Zugangs-/ Zugriffskontrolle zu Räumen, Programmen und Daten; der Einschränkung von Verarbeitungs-, Nutzungs- und Übermittlungsrechten; der programmtechnischen Unterlassung von Schnittstellen sowie der

(Abruf: 15. Mai 2019), S. 4 f.

⁵⁹ S. oben Rn. 57 ff.

^{5.} Oben Rn. 57 n.

60 Vgl. Standard-Datenschutzmodell (Version 1.1), abrufbar unter:

https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/sdm/SDM-Methode_V1.1.pdf (Abruf: 15. Mai 2019), S. 24; Baustein 50 "Trennung" (V1.0), abrufbar unter https://www.datenschutz-mv.de/static/DS/Dateien/Datenschutzmodell/Bausteine/SDM-V1.1_50_Trennung_V1.0_uagsdm_bs_final.pdf

Trennung mittels Rollenkonzepten mit abgestuften Zugriffsrechten auf der Basis eines Identitätsmanagements und eines Authentisierungsverfahren.

2. Vertraulichkeit

92

Die Anforderung, die Vertraulichkeit der Datenverarbeitung sicherzustellen, ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 lit. f und Art. 32 Abs. 1 lit. b DS-GVO. Vertraulichkeit meint dabei den Schutz vor unbefugter und unrechtmäßiger Verarbeitung. Zur Bestimmung des erforderlichen Maßes der Vertraulichkeit ist aufgrund der Zweckrichtung des Datenschutzes auch die Sicht der Betroffenen zu berücksichtigen. Daher muss auch der begründeten Besorgnis eingeschränkter Vertraulichkeit aus Sicht der Betroffenen (z.B. aufgrund von strukturellen Interessenskonflikten) angemessen begegnet werden. Hierzu kommen zusätzlich folgende typische Maßnahmen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit in Betracht:⁶¹ (i) Eingrenzung der zulässigen Personalkräfte; (ii) Festlegung und Kontrolle der Nutzung zugelassener Ressourcen (iii) spezifizierte, für die Verarbeitungstätigkeit ausgestattete Umgebungen; sowie (iv) Festlegung und Kontrolle organisatorischer Abläufe und interner Regelungen.

IV. Informationspflichten

93

Die zu beachtenden Informationspflichten ergeben sich aus den datenschutzrechtlichen Betroffenenrechten (Art. 13, 14 und 21 DSGVO). ⁶² Diese Informationspflichten gelten gegenüber allen Unternehmen im Basisregister einheitlich. ⁶³ Nach dem hier vorgeschlagenen Konzept werden aus Gründen der Transparenz und Effizienz die beteiligten Stellen (d.h. insbesondere die Quellregister) mit der Erfüllung der Informationspflichten betraut. ⁶⁴ In zeitlicher Hinsicht muss die Information erteilt werden, bevor die zweckändernde Weiterverarbeitung durch Übermittlung an das Basisregister erfolgt (Art. 13 Abs. 3, Art. 14 Abs. 4 DSGVO). Sofern das Unternehmen erstmalig erfasst und die Daten dabei für die Zwecke des Basisregisters erhoben werden, erfolgt die Information zum Zeitpunkt der Erhebung (Art. 13 Abs. 1 DSGVO). Inhaltlich ergibt sich der Umfang der Information aus den Anforderungen der Art. 13, 14 DSGVO, sodass ein abstrakter Maßstab anzulegen ist. ⁶⁵ Eine Pflicht zur Information über einzelne protokollierte Datenweitergaben besteht dagegen nur, soweit Betroffene ihr Auskunftsrecht (Art. 15 Abs. 1 DSGVO) geltend machen. ⁶⁶

⁶¹ Vgl. Standard-Datenschutzmodell (Fn. 60), S. 23.

⁶² S. Rn. 47 ff.

⁶³ S. Rn. 22.

⁶⁴ S. Rn. 54.

⁶⁵ S. Rn. 54.

⁶⁶ S. Rn. 46, 54.

Anlage 2: Beispiele aus Österreich und der Schweiz

Österreich

Statistik Austria führt nach § 25 Bundesstatistikgesetz das Unternehmensregister für Zwecke der Verwaltung (UR-V). Es soll für Behörden und angebundene Verfahren sicherstellen, dass diese auf die jeweils aktuellen und juristisch korrekten Stammdaten eines Unternehmens zugreifen können, so wie sie in den konstitutiven Quellregistern geführt werden. Das UR-V führt also die in verschiedenen Quellregistern geführten Informationen zu Unternehmen zusammen und wird aus diesen regelmäßig aktualisiert. Die Pflege der Registerinformationen erfolgt dabei in den Quelldateien. Zu führende Merkmale des UR-V sind die Stammdaten und Identifikatoren der Unternehmen (Bezeichnung, Rechtsform, Stammzahl Adressmerkmale, vertretungsbefugte Personen, weitere Kennziffern der Quellregister). Die Angabe zum Wirtschaftszweig (Haupttätigkeit nach der ÖNACE) steht zur Verfügung, soweit diese im statistischen Unternehmensregister gem. § 21 Bundesstatistikgesetz festgestellt wurde. Quellregister sind das Firmenbuch den Registerkern bilden.

Der Zugriff erfolgt mittels "Portalverbundprotokoll" (PVP) und ist auf die gesetzlich bestimmten Nutzer beschränkt. Eine Ausnahme bildet dabei das ERsB, das ein öffentlich einsehbares Register ist. Das Unternehmensserviceportal (USP) ist das zentrale Internetportal der österreichischen Bundesregierung für Unternehmen und bietet direkten Zugang zu zahlreichen E-Government-Anwendungen sowie zu unternehmensrelevanten Informationen.

Unternehmen werden in der Regel in mehr als einem Quellregister geführt. Die Stammmerkmale in diesen Registern können voneinander abweichen und werden im UR-V nach einem Hierarchiekonzept konsolidiert. Die online meldenden Quellregister sind selbst verantwortlich für die korrekte und aktuelle Einpflege der Informationen in das UR-V.

Es existiert kein einheitlicher gemeinsamer Schlüssel für die eindeutige Zusammenführung der Registereinträge der Unternehmen und Verweise auf Einträge in anderen Registern, wie zum Beispiel eine Firmenbuchnummer oder eine Vereinsregisterzahl, fehlen oft oder sind teilweise falsch. Es müssen daher Textabgleiche der Stammdaten durchgeführt werden, um mit Hilfe von statistischen Verfahren mittels Ähnlichkeitsmaßen die zusammengehörenden Einträge der Quellregister festzustellen. Diese Verfahren können nicht in allen Fällen eindeutige Zusammenführungen ermöglichen. Wenn automatische Registerabgleiche auf Grund mangelnder Datenqualität der Quellregister die Treffsicherheit der Zusammenführung nicht mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gewährleisten, ergänzen manuelle Überprüfungen die automatischen Abgleiche. Im Wesentlichen müssen Name, Adresse und Rechtsform der Registereinheiten übereinstimmen, um automatisch verarbeitet zu werden. Die Restmasse, die nicht automatisch verarbeitet werden konnte, wird manuell bearbeitet. Da nicht alle Probleme durch die manuelle Bearbeitung gelöst werden können, müssen die Quellregister an der Klärung mitwirken und sind verpflichtet, ihre Daten ggf. zu korrigieren bzw. zu aktualisieren.

¹⁰⁷ Informationen zum UR-V wurden auf der Internetseite von Statistik Austria abgerufen: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/unternehmen_arbeitsstaetten/urv_unternehmensregist er fuer zwecke der verwaltung/index.html.

¹⁰⁸ Fungiert als übergreifende Identifikationsnummer.

¹⁰⁹ Vergleichbar den deutschen Handelsregistern.

Aktuell liefern fast alle Quellregister ihre Daten im Rahmen einer täglichen oder wöchentlichen Lieferung via elektronischer Meldung. Die Daten der Lieferungen werden noch am selben Tag vom UR übernommen und stehen somit sofort für die weitere Verarbeitung zur Verfügung.

Unternehmensregister UNTERNEHMENSSERVICE für Zwecke der Verwaltung PORTAL USP Registerkern Verfahrenspartner Firmenbuch Bund / Länder / Gemeinden PVP Sozialversicherungsträger PVP Ge se tzl. Interesse nsvertret ungen ÖNACE Kennziffern

Schaubild 3 - Das Unternehmensregister für Zwecke der Verwaltung in Österreich

Das UR-V und das Unternehmensregister für statistische Zwecke (UR-S) sind eng verbunden. Das UR-V dient dem UR-S als Quelle für die Stammdaten der Unternehmen sowie die Verweise auf administrative Daten. Wenn statistisch notwendig, können die Informationen des UR-S von denen des UR-V abweichen.

Tabelle 2- Vergleich UR-V zu UR-S

UR-V	UR-S
Nur Rechtliche Einheiten	Rechtliche Einheiten und Statistische Einheiten
Alle Rechtliche Einheiten gem. Quellregister (größere Masse)	Nur statistisch relevante Rechtliche Einheiten
Nur Quellregister gemäß §25 Bundesstatistikgesetz (BStG)	Viele zusätzliche Quellen
Geringe Anzahl an Merkmalen gemäß §25 BStG	Zusätzliche Merkmale für statistische Zwecke
Merkmalsausprägungen werden von Quellregistern übernommen	Statistische Merkmale können von STATISTK Austria gewartet werden

Das UR-V wird von den Behörden und Gebietskörperschaften in Österreich genutzt (Bundesländer und Gemeinden, Bundesministerien, Finanzämter, Arbeitsmarktservice, Sozialversicherungsträger, etc.). Das UR-V stellt sicher, dass Unternehmen über Single-Sign-On auf alle eingebundenen Verfahren im Portal zugreifen können.

Schweiz

Unternehmens-Identifikationsnummer-Register (UID-Register)¹¹⁰

Das vom Bundesamt für Statistik (BFS) der Schweiz geführte UID-Register ist eine zentrale Datenbank, die ausschließlich der Unternehmensidentifikation dient. Dieses Register ist auf dem Betriebsund Unternehmensregister (BUR)¹¹¹ als Referenzregister aufgebaut. Ziel des UID-Registers ist es, eine korrekte Zuteilung, Verwaltung, Verwendung und Abfrage der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) zu gewährleisten. Die im UID-Register enthaltenen Daten beschränken sich auf das für die Identifikation benötigte Minimum. Es enthält demnach die minimal erforderlichen Identifikationsangaben der UID-Einheiten und ist für die Öffentlichkeit im Rahmen festgelegter Datenschutzbestimmungen über das Internet zugänglich.

Im UID-Register werden alle in der Schweiz tätigen Unternehmen geführt. Die Informationen zu den Unternehmen sind der Verwaltung (UID-Stellen), dem Unternehmen selbst und teilweise der Öffentlichkeit zugänglich.

Die Daten im UID-Register werden in Kernmerkmale und Zusatzmerkmale unterschieden, für welche unterschiedliche Zugriffsrechte gelten. Die Öffentlichkeit kann die Kernmerkmale einsehen, die Verwaltung hat zusätzlich Zugriff auf die Zusatzmerkmale.

Die Kernmerkmale eines Unternehmens umfassen den Namen und die Adresse, sowie Informationen zu einem Eintrag im Handelsregister und bei der "Mehrwertsteuer". Sie bieten weiterhin die Möglichkeit, einen Zusatznamen zu hinterlegen (bspw. eine Berufsbezeichnung).

Die Kernmerkmale von Unternehmen, welche in einem öffentlichen Register gespeichert sind (z. B. dem Handelsregister), sind auch im UID-Register immer öffentlich. Unternehmen, welche nicht in einem öffentlichen Register gespeichert sind, können ihre Angaben zur Veröffentlichung freigeben.

Die <u>Zusatzmerkmale</u> dienen der genaueren Beschreibung der UID-Einheiten. Sie geben Auskunft über die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens, die Rechtsform oder die Korrespondenzsprache. Sie bieten zudem die Möglichkeit, eine weitere Adresse zu hinterlegen. Die Zusatzmerkmale sind ausschließlich der Verwaltung zugänglich.

Unternehmens-Identifikationsnummer (UID)

Jedes in der Schweiz aktive Unternehmen erhält seit Januar 2011 eine einheitliche UID. Damit werden die vielen unterschiedlichen Verwaltungsnummern (z. B. Handelsregister- oder Mehrwertsteuer-Nummer) reduziert und durch einen einheitlichen Identifikator ersetzt. Mit der Verwendung der UID werden Unternehmen administrativ entlastet und die Verwaltung wird effizienter.

Bei UID-Einheiten handelt es sich um alle Unternehmen und Institutionen, die eine UID erhalten. Im UID-System ist der Unternehmensbegriff weit gefasst. Unter UID-Einheit versteht man somit nicht nur alle in der Schweiz tätigen Unternehmen im eigentlichen Sinn, sondern alle "Kundinnen und Kunden der öffentlichen Verwaltung", die Charakteristiken eines Unternehmens aufweisen oder die zu rechtlichen, administrativen oder statistischen Zwecken identifiziert werden.

¹¹⁰ Informationen zum UID-Register sowie zur UID wurden auf der Internetseite des Bundesamts für Statistik der Schweiz abgerufen: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register.html

¹¹¹ Das BUR dient dem BFS als Adressregister für die statistischen Erhebungen bei Unternehmen und Arbeitsstätten. Auch andere Ämter der Bundesverwaltung und zahlreiche Kantone verwenden das BUR zu statistischen oder administrativen Zwecken.

Die Unternehmen und Institutionen haben durch ihre Aufnahme im UID-Register keine Kosten und keine zusätzlichen Pflichten gegenüber der Verwaltung.

UID-Einheiten sind:

- Einheiten des Handelsregisters
- mehrwertsteuerpflichtige Einheiten
- Selbstständig Erwerbende
- in einem kantonalen Anwalts-/Notariatsregister eingetragene Personen
- einfache Gesellschaften (z. B. Praxisgemeinschaften)
- in der Schweiz ansässige ausländische Unternehmen
- land- und forstwirtschaftliche Betriebe
- Einheiten der öffentlichen Verwaltung
- mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Einrichtungen
- Vereine

Jedes Unternehmen erhält eine einheitliche Unternehmens-Identifikationsnummer (als rechtliche Einheit). Betriebseinheiten oder Filialen des Unternehmens erhalten keine eigene UID.

Bei den UID-Stellen handelt es sich um Verwaltungsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie um Institutionen mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die Datensammlungen mit Unternehmen (UID-Einheiten) führen und dadurch regelmäßig in Kontakt mit diesen stehen.

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG)
- Verordnung über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDV) vom 26. Januar 2011

Verwendung der UID in Wirtschaft und Verwaltung

Unternehmen und die öffentliche Verwaltung treten auf vielfältige Weise miteinander in Kontakt: Eintragung ins Handelsregister, Abrechnung der Mehrwertsteuer, Abrechnung der AHV¹¹²-Beiträge, Ausfüllen von Zolldeklarationen etc. Bei diesen Verwaltungskontakten können sich die Unternehmen mit einer einzigen Nummer, der UID, identifizieren.

Das UID-Register übernimmt zunehmend die Rolle als zentrale Datendrehscheibe in der Verwaltung. Die Stammdaten eines Unternehmens müssen mit der Einführung des UID-Registers nur noch einmal erfasst werden. Bei allen weiteren Behördengängen ist dies nicht mehr notwendig. Neueinträge, Sitzverlegungen, Namens- und Adressänderungen sowie Löschungen von Unternehmen werden über das UID-System automatisch an die verbundenen Verwaltungsstellen weitergeleitet.

Verwendung der UID zwischen Unternehmen

Der Kontakt mit Kundinnen und Kunden, Lieferanten oder anderen Geschäftspartnern kann durch die UID als eindeutiger und übergreifender Identifikator einfach und zuverlässig abgewickelt werden. Zusätzlich wird die Führung sowie der Abgleich von unternehmenseigenen Verzeichnissen erleichtert.

Der mit dem UID-Register geschaffene erleichterte Zugang zu aktuellen Firmendaten der Wirtschaftsakteure ermöglicht einen zeitnahen Überblick über Umzüge oder Beendigungen von Geschäftsaktivitäten, was den Informationsstand im Geschäftsalltag deutlich verbessert.

-

¹¹² AHV = Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Verwendung der UID innerhalb der Verwaltung

Die UID vereinfacht den Datenaustausch zwischen den Verwaltungsstellen und optimiert dadurch die Zusammenarbeit der Behörden.

Durch den Zugriff auf das UID-Register steht den Verwaltungsstellen ein aktuelles und vollständiges Unternehmensregister zur Verfügung, das aufgrund der vielen Datenquellen eine hohe Qualität aufweist. Die Verwaltungsstellen können ihre Daten mit geringem Aufwand abgleichen und aktualisieren.

Akteure im UID-System

Die erste Gruppe von Akteuren sind Unternehmen und Institutionen, die sogenannten UID-Einheiten. Zur zweiten Gruppe gehören die UID-Stellen. Der Begriff umfasst Verwaltungsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Anstalten. Der dritte Teilnehmer, das Bundesamt für Statistik, ist zuständig für die Gewährleistung der korrekten Verwaltung der UID und führt zu diesem Zweck das Unternehmensregister (UID-Register). Das Register ist im Rahmen festgelegter Datenschutzbestimmungen für den vierten Teilnehmer, die Öffentlichkeit, via Internet zugänglich.

UID-Schnittstellen

Das UID-System ist über drei Schnittstellen zugänglich. Diese erlauben der Öffentlichkeit, das UID-Register online einzusehen, und den UID-Stellen zusätzlich die Erfassung, Bearbeitung und Löschung von UID-Einheiten.

Nutzung des UID-Registers

Anmeldung als Unternehmen

Um als Unternehmen Einsicht in die eigenen Informationen im UID-Register zu nehmen, meldet es sich mit dem Benutzernamen und Passwort an, welche vom BFS per UID-Informationsbrief zugeschickt wurden. Nach der Anmeldung gelangt es auf seine persönliche Startseite des UID-Registers.

Anmeldung als Verwaltungsstelle

Um als Verwaltungsstelle alle Funktionen des UID-Registers nutzen und alle Unternehmen einsehen zu können, ist die Anmeldung im Register nötig. Sollte die zuständige Verwaltungsstelle keine Zugangsdaten haben, kann das BFS kontaktiert werden.

Anlage 3: Hintergrundinformation zur Kosten-Nutzen-Analyse des Basisregisters

(Statistisches Bundesamt, 15. Mai 2019)

Grobschätzung der direkten Entlastungseffekte der Unternehmen für die Top-30-Verwaltungsdienstleistungen

In Anlehnung an das vom NKR in Auftrag gegebenen Gutachten zur Registermodernisierung lässt sich das direkte Entlastungspotenzial für die Top-30-Verwaltungsdienstleistungen für Unternehmen abschätzen. Greifen Behörden im Zuge der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen auf die im Basisregister verfügbaren Informationen zurück, müssten Unternehmen diese Informationen im Zuge der Antragstellung nicht mehr mitteilen. Um das Potenzial zu verdeutlichen, wird in dem Gutachten von einer Anbindung des Basisregisters an die übrigen Verwaltungsregister in einem Schritt ausgegangen. Eine stufenweise Realisierung dieses Potenzials durch schrittweise Einbindung des Basisregisters in einzelne Verwaltungsdienstleistungen ist aber möglich.

Das NKR-Gutachten unterscheidet im Rahmen seiner Aufwandsschätzung für das vollständige Programm der Registermodernisierung und -vernetzung zwischen fünf typischen Schritten einer Verwaltungsleistung¹¹³. Im Hinblick auf das Basisregister ist davon auszugehen, dass sich lediglich in Bezug auf den Schritt "Antrag ausfüllen" direkte Entlastungseffekte produzieren lassen. Für die konkrete Schätzung dieser Effekte wurde auf jedem Komplexitätsniveau (gering/mittel/hoch) für mindestens jeweils zwei Dienstleistungen durch eine Simulation geschätzt, welche Zeitersparnis sich für das Ausfüllen des entsprechenden Antrags erwarten lässt, wenn die für das Basisregister vorgesehenen Merkmale künftig nicht mehr übermittelt werden müssten. Insgesamt wurden neun der Top-30-Dienstleistungen simuliert¹¹⁴. Im Median liegt die zu erwartende Zeitersparnis bei rund 20 Prozent. Auf Basis des NKR-Gutachtens lässt sich die zu erwartende Zeitersparnis monetarisieren. Unter dem derzeitigen Ist-Zustand der Registerlandschaft werden die Kosten für den Schritt "Antrag ausfüllen" auf rund 1.078 Mio. Euro pro Jahr beziffert¹¹⁵. Das Basisregister würde die Unternehmen somit bei den Top-30-Dienstleistungen um rund **216 Mio. Euro pro Jahr** entlasten¹¹⁶. Wird bei der Realisierung des Basisregisters ein Stufenmodell (d. h. schrittweise Erweiterung der angebundenen Behörden) gewählt, so liegt die jährliche Entlastung in den einzelnen Stufen entsprechend niedriger. Relevant für das konkrete Entlastungsvolumen bleibt, im Rahmen wie vieler und welcher Verwaltungsdienstleistungen von den jeweils zuständigen Behörden auf die im Basisregister abrufbaren Basisdaten zurückgegriffen wird. Erst wenn die jeweiligen Behörden auf diese Basisdaten zugreifen und diese

¹¹³ McKinsev 2017, S. 57.

¹¹⁴ Auch auf eine große Spannweite bei der Häufigkeit der Dienstleistungen wurde geachtet, so dass die Häufigkeit der ausgewählten Dienstleistungen teils gering, teils mittel und teils hoch ausgeprägt ist.

¹¹⁵ Mc Kinsey 2017, S. 56.

¹¹⁶ Das NKR-Gutachten schätzt unter den Bedingungen einer vollständigen Umsetzung des dort vorgeschlagenen Programms zur Registermodernisierung und -vernetzung eine Entlastung für den Schritt "Antrag ausfüllen" von rund 550 Mio. Euro pro Jahr (McKinsey 2017, S. 56). Hierbei enthalten ist jedoch auch, dass nach einer vollständigen Registervernetzung weitere als die im Basisregister enthaltenen Informationen nicht mehr mitgeteilt werden müssten.

Daten nicht mehr von den Unternehmen verlangen, tritt der entsprechende Entlastungseffekt ein. Einzelne Beispiele machen deutlich, dass bereits durch die Verknüpfung einzelner Register und somit der Vermeidung einzelner Prozess ein nicht zu vernachlässigendes Einsparpotenzial für Unternehmen entsteht. Anhand der **Beispiele** aus Abschnitt 6.2.1 lässt sich das direkte Einsparpotenzial für Unternehmen im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen konkret erkennen.

Während sich die obigen Ausführungen exemplarisch auf die Top-30-Verwaltungsdienstleistungen beziehen, ergibt sich jedoch natürlich zusätzliches Entlastungspotenzial im Hinblick auf die Einbindung der Basisdaten in weitere Verwaltungsdienstleistungen.

Direkte Entlastung bei weiteren Informationspflichten möglich

Neben der über die Integration von Basisdaten in Verwaltungsdienstleistungen erzielbaren Entlastung ergibt sich weiteres Entlastungspotenzial im Hinblick auf sonstige Informationspflichten der Wirtschaft:

Beispiel Meldeerleichterungen bei AnaCredit

Durch die Ausweitung der Berichtspflichten im ESZB auf Informationen zu nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften und dem Sektor Staat (AnaCredit-Statistik) entstehen bei meldepflichtigen Kreditinstituten unmittelbar sowie ihren Kreditnehmern mittelbar statistische Meldebelastungen (siehe hierzu näher Abschnitt 6.2.1).

Verwaltungsseitige Kosten

Investitionskosten

Von den im NKR-Gutachten identifizierten fünf Investitionskostenblöcken sind zwei Blöcke hier relevant:

- Umsetzung des Basisdatenprogramms: Das NKR-Gutachten beziffert die anfallenden Investitionskosten für den Bürger- und Unternehmensbereich insgesamt auf 450 bis 550 Mio. Euro. 117 Über eine Sichtung der durch das StBA dargestellten Registerlandschaft lässt sich herausarbeiten, welche Register sich jeweils auf Bürger, auf Unternehmen oder auf die Verwaltung beziehen. Auch Kombinationen sind möglich. Geht man davon aus, dass jeder Bezug eines Registers auf Bürger, Unternehmen oder Verwaltung jeweils Vernetzungsaufwand produziert, so lässt sich der Aufwand für den Unternehmensbereich auf rund 60 Prozent der Gesamtkosten und damit rund 300 Mio. Euro einmalig schätzen.
- Schaffung einheitlicher technischer Standards: Das NKR-Gutachten beziffert die Kosten hierfür für den Bürger- und Unternehmensbereich auf 70-100 Mio. Euro.¹²⁰ Geht man

¹¹⁸ Statistisches Bundesamt 2017. Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland. Beistellung zum Gutachten "Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren." im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.

¹²⁰ McKinsey 2017, S. 61.

7

¹¹⁷ McKinsey 2017, S. 61.

¹¹⁹ Es wird näherungsweise davon ausgegangen, dass der Aufwand zur Anbindung eines Registers an das Basisregister nicht zwischen den einzelnen Registern variiert.

hier ebenfalls von einem Anteil von 60 Prozent für den Unternehmensbereich aus, so ist mit rund 51 Mio. Euro einmalig zu rechnen.

Die Investitionskosten lassen sich damit in der Summe auf rund 351 Mio. Euro schätzen.

• Betriebskosten

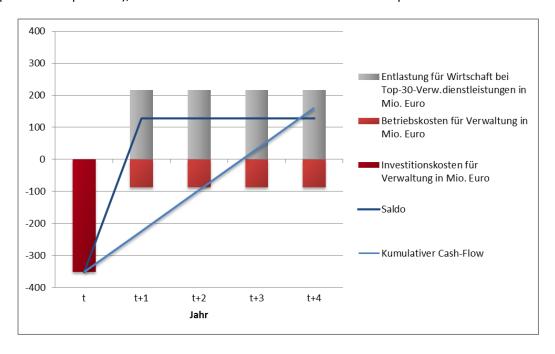
Das NKR-Gutachten schätzt die jährlichen Kosten für den technischen Betrieb auf durchschnittlich 25 Prozent der Investitionskosten. ¹²¹ Dies entspricht hier rund 88 Mio. Euro jährlich.

Kosten/Nutzen-Kalkulation

Die Abbildung visualisiert die Kosten/Nutzen-Effekte für das einfachste Szenario einer Umsetzung des Basisdaten-Programms in einem Schritt (d. h. sofortige Vernetzung aller relevanten Register mit dem Basisregister). Vereinfachend berücksichtigt die Kalkulation auf der Nutzenseite zunächst nur das Entlastungspotenzial bei den Top-30-Verwaltungsdienstleistungen. Wie oben skizziert sind auch weitere bzw. andere Entlastungseffekte darüber hinaus möglich.

- Jährliche direkte Entlastung der Wirtschaft um 216 Mio. Euro
- Break-Even-Point im dritten Betriebsjahr des Basisregisters
- Ab diesem Zeitpunkt generiert das Vorhaben netto betrachtet eine Entlastung von rund 128
 Mio. Euro jährlich

Wird für die Umsetzung des Basisdatenprogramms ein Stufenszenario gewählt (d. h. zunächst Anbindung ausgewählter Register an das Basisregister, dann schrittweise Anbindung weiterer Register zu späteren Zeitpunkten), so verschiebt sich der Break-Even-Point entsprechend nach hinten.



Indirekter Nutzen für Wirtschaft und Verwaltung

⁻

¹²¹ McKinsey 2017: Ergänzende Dokumentation zu "Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren." im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Seite 26.

• Keimzelle der Verwaltungsmodernisierung

Nach Einrichtung eines Basisregisters liegen zentrale Unternehmensdaten allen staatlichen Stellen jederzeit aktuell vor. Sie müssen in keinem Verwaltungsverfahren mehr gesondert angegeben werden ("once only" für Basisdaten). Das Basisregister ist daher der erste Schritt zu schnelleren und effizienteren Verwaltungsdienstleistungen und somit ein grundlegender Baustein der Verwaltungsmodernisierung.

• Breite Datenverfügbarkeit für Unternehmen

Hervorzuheben ist auch der Nutzen, der für Unternehmen im Geschäftsverkehr untereinander (B2B) entsteht. So lassen sich dank der einheitlichen Wirtschaftsnummer öffentlich verfügbare Registerinformationen, etwa aus dem Basisregister und dem Handelsregister leicht verknüpfen und für Geschäftstätigkeiten nutzen. Nicht-finanzielle Unternehmen können den im Basisregister grundsätzlich enthaltenen LEI zur validierten Identifikation ihrer Anbieter, Lieferanten und anderen Gegenparteien benutzen und dadurch das Risiko von Geschäftsabschlüssen mit Scheinfirmen verringern. Auch innerhalb von Unternehmen werden Register für verschiedene Zwecke (Lieferketten, Rechnungserstellung, ...) geführt. Die damit verbundenen Tätigkeiten könnten durch Nutzung des Basisregisters reduziert werden.

• Steigerung der Qualität von Verwaltungsdaten

Ein einheitlicher Identifikator erhöht die Qualität des statistischen Unternehmensregisters als zentraler Grundlage zahlreicher Wirtschaftsstatistiken. Im Zuge der Etablierung eines einheitlichen Identifikators und einheitlicher Standards lässt sich auch die Qualität der Verwaltungsdaten selbst steigern. Dies verbessert die Voraussetzungen für eine künftige Mehrfachnutzung von Daten und eine Verknüpfung von Datensätzen.