

Antrag

der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Dr. Gero Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Till Mansmann, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Thomas Sattelberger, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Verfassungskonforme Registermodernisierung – Ohne steuerliche Identifikationsnummer

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Moderne Register und die damit einhergehende, durchgehende Modernisierung öffentlich verwalteter Datenbestände sind der Grundstein für den digitalen Wandel der Verwaltung. Gleichzeitig bilden sie die Grundlage für das Gelingen der Digitalisierungsvorhaben im Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG). Die Antragsteller unterstützen deshalb die grundsätzlich durch eine Registermodernisierung verfolgten Ziele. Nicht zuletzt durch die Corona-Krise hat sich der dringende Bedarf zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen gezeigt, deren Fundament die Registermodernisierung ist. Im Oktober 2017 hat der Nationale Normenkontrollrat eine Studie mit dem Titel „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ vorgelegt (im Folgenden „Register-Studie“). Die Register-Studie stellt fest, dass in Deutschland ein erheblicher Modernisierungsbedarf in der Registerlandschaft besteht. Die konkreten Modernisierungsbedarfe bei Registern bestehen in drei Bereichen:

- Sicherstellung eines standardisierten digitalen Zugriffs,
- eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten sowie
- die Verbesserung der Datenqualität.

2. Der nun von der Bundesregierung vorgelegte "Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz –RegMoG)" geht das Problem der mangelnden Verknüpfung der Register nun endlich an. Der Gesetzesentwurf sieht im Kern vor, dass die Steuer-ID nach § 139b der Abgabenordnung künftig als einheitliches Personenkennzeichen in derzeit 51 vorgesehene Register eingeführt wird, die für die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes von besonderer Bedeutung sind. Die Liste der Register, in welche die Steuer-ID einzubeziehen ist, kann aufgrund einer Verordnungsermächtigung in § 12 IDNrG-E von der Bundesregierung jederzeit ohne Zustimmung von Bundestag oder Bundesrat auf weitere und potentiell alle in Deutschland geführten Register ausgeweitet werden. Zudem wird das Bundesverwaltungsamt als neue Registermodernisierungsbehörde gemäß § 3 IDNrG-E bestimmt. Mit dem Registermodernisierungsgesetz verfolgt die Bundesregierung verschiedene Ziele:

- Durch die Einführung eines zentral geführten Basisdatensatzes bei der neu eingerichteten Registermodernisierungsbehörde soll zum einen die Datenqualität der Register verbessert werden.
- Es soll eine eindeutige Identifizierung von Bürgerinnen und Bürgern im Kontakt mit der Verwaltung sichergestellt werden und
- ein registerübergreifendes Identitätsmanagement etabliert werden, welches die Verknüpfung und Kommunikation zwischen unterschiedlichen Registern ermöglicht.

Ob der vorgelegte Lösungsansatz über die Verwendung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen zulässig und vor allem alternativlos ist, wird bestritten. Neben Kritik daran, dass der Entwurf der Bundesregierung eine weitreichende Verordnungsermächtigung zur Erweiterung der Liste einbezogener Register einräumt, ist in der Öffentlichkeit eine Debatte über die grundsätzliche Ausrichtung der Registermodernisierung entbrannt. Die Verwendung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen bzw. zentraler Identifier stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

3. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem "Volkszählungsurteil" aus dem Jahr 1983 klar festgelegt, dass "eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger" verfassungswidrig wäre (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, Az : 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1 (53)). Als Beispiel für eine solche unzulässige Erstellung von Persönlichkeitsprofilen nennt das Bundesverfassungsgericht explizit die Einführung eines einheitlichen Personenkennzeichens. Ein solches hält das Gericht für unvereinbar mit der Menschenwürde. Die Steuer-ID soll bereichsübergreifend einheitlich in 51 Registern als zentraler Identifier genutzt werden. Dies umfasst zwar nicht alle der derzeit ca. 220 staatlichen Register, aber es können Daten aus ganz verschiedenen, wesentlichen Lebensbereichen verknüpft werden, die einen erheblichen Aussagegehalt über einen Menschen haben können und damit zumindest ein Teilabbild seiner Persönlichkeit darstellen würden. Auch die Erstellung eines Teilabbildes wäre nach der Rechtsprechung des BVerfG unzulässig (BVerfGE 65, 1 (53)). Zunächst sprach das Finanzgericht Köln in seinem Urteil vom 7. Juli 2010 zur Einführung der Steuer-ID von einem strikten Verbot eines einheitlichen, für alle Register und Daten geltenden Personenkennzeichens (FG Köln, Urteil vom 7. Juli 2010, Az.: 2 K 2999/08, juris Rn. 98, 134 ff.). In nächster Instanz wurde die Steuer-ID vom BFH als verfassungsmäßig angesehen, da sie nur bereichsspezifisch, für gesetzliche Aufgaben steuerlicher Art genutzt wurde (BFH, Urteil vom 18.01.2012 – II R 49/10, Rn. 72 f.). Hierbei unterstrich dieser zugleich,

dass die Identifikationsnummer nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfe und der Grundsatz der Erforderlichkeit bei jeder Verwendung zu beachten sei. Dies entspricht der klaren Zweckbindung, mit der die Steuer-ID zum 1. Juli 2007 eingeführt wurde. Diese soll nun entfallen und die Steuer-ID letztlich zu der vom BVerfG befürchteten und für unzulässig erklärten Personenkenziffer umgewandelt werden.

4. Die Datenschutzkonferenz warnte in ihrer Entschließung vom 26. Juni 2020 davor, dass sich die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Pläne mit der Steuer-ID als einheitlichem Personenkennzeichen in einen offenen Widerspruch zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung begeben würde (abrufbar unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Entschliessungssammlung/DSBundLaender/DSK-Entschlie%C3%9Fung-Registermodernisierung-2020.html;jsessionid=9D62AA306E190087F927747A278E99D6.2_cid354?nn=5216976, zuletzt abgerufen am 13.11.2020). Auch die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sieht in der Verwendung der Steuer-ID für die Registermodernisierung ein einheitliches Personenkennzeichen, "das in dieser Art sowohl bereichsübergreifend als auch einheitlich gestaltet ist". Zudem schaffe sie "ein system-inhärentes, übermäßiges Risiko der Katalogisierung der Persönlichkeit" (abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2020/StgN_InnenA-Registermodernisierungsgesetz.html, zuletzt abgerufen am 13.11.2020). Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages bewertet die Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als hoch. In einem Gutachten spricht er in seiner Gesamtschau von "Unwägbarkeiten insbesondere hinsichtlich möglicher Zweckänderungen und dem Ausreichen der technischen Schutzvorkehrungen" (WD 3 -3000 -196/20, "Einführung einer registerübergreifenden einheitlichen Identifikationsnummer nach dem Entwurf eines Registermodernisierungsgesetzes", S. 22).

5. Auch die Bundesregierung ist sich der verfassungsrechtlich kritischen Dimension der Verwendung der Steuer-ID als einheitlichem Personenkennzeichen bewusst. Den Bedenken begegnet sie bisher allerdings nur mit einfachen Kosten-, Zeit- und Aufwandsargumenten. Die Bundesregierung lehnt in dem vorliegenden Gesetzentwurf die Einführung eines Systems bereichsspezifischer Identifikationsnummern nach dem Vorbild Österreichs als Alternative zur Steuer-ID ab, da dies "von größerer rechtlicher, technischer und organisatorischer Komplexität" wäre. "Aufwand und Nutzen eines solchen Modells stünden in einem ungünstigeren Verhältnis zueinander." (BT-Drs. 19/24226, S. 35). Diese Begründung trägt weder der hohen Sensibilität des Themas Rechnung, noch können allein pauschale Hinweise auf höhere Kosten und einen höheren Zeitbedarf bei der Umsetzung die verfassungsrechtlichen Zweifel zerstreuen. Ziel muss es sein, die Registermodernisierung in erster Linie verfassungskonform umzusetzen und dabei gleichzeitig so zügig und kosteneffizient wie möglich vorzugehen.

6. Zur Nutzung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen existieren mehrere gangbare und verfassungskonforme Alternativen, die für eine Registermodernisierung herangezogen werden könnten. Immer wieder angeführt wird beispielsweise das Modell bereichsspezifischer Personenkennzeichen, das in Österreich zur Anwendung kommt. In diesem Modell liegt die Stammkennzahl als allgemeines Personenkennzeichen nur der dortigen Registermodernisierungsbehörde vor. Die anderen Behörden nutzen spezielle Personenkenziffern für ihren Fachbereich, die auf Anfrage bei der Registermodernisierungsbehörde aus der Stammkennzahl über ein kryptografisches Verfahren abgeleitet wird, was die Verbreitung der eigentlichen Kennziffer eindämmt und dadurch verhindert, dass

Daten einfach zusammengeführt werden können. Auch wenn man das Modell, welches in einem Land Anwendung findet, nicht immer unverändert auf ein anderes Land übertragen kann, so lassen sich dennoch die dahinter liegenden technischen und logischen Prinzipien anwenden. Für die Ausgestaltung bereichsspezifischer Kennzeichen gäbe es ebenfalls noch mehrere Alternativen. Beispielsweise ein modernes Identitätsmanagement im Rahmen eines föderalen Registerverbundes.

7. Der Verweis auf einen höheren Aufwand und höhere Kosten für die Umsetzung bereichsspezifischer Identifier kann in der Sache nicht überzeugen, da sich die Kosten im Rahmen dessen halten, was die Bundesregierung für die Registermodernisierung eingeplant hat. Im Abschlussbericht der Innenministerkonferenz vom 17.-19. Juni 2020 zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der Steuer-ID (abrufbar unter: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2020-06-17_19/anlage-zu-top-39.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 13.11.2020) wird dezidiert dargelegt, dass ein Modell mit bereichsspezifischem Kennzeichen zwar möglich und datenschutzfreundlicher wäre als eine Nutzung der Steuer-ID als zentraler Identifier und auch verfassungskonform umgesetzt werden könnte. Gleichzeitig wurde auf die Komplexität der Umsetzung eines solchen Modells und den höheren Zeitbedarf bei der Umsetzung gegenüber der bereits existierenden Steuer-ID hingewiesen. McKinsey wurde mit einer möglichst präzisen Aufwandsschätzung für beide Modelle (mit Steuer-ID als einheitlichem Personenkennzeichen und mit einer bereichsspezifischen ID) zur Umsetzung der Registermodernisierung beauftragt. McKinsey kam zu dem Ergebnis (s. auch "Abschlussbericht der Innenministerkonferenz vom 17.-19. Juni 2020"), dass für die Umsetzung der Registermodernisierung mit einem zentralen Identifier ein einmaliger Aufwand von 90-145 Mio. EUR entstehen würde sowie jährliche Aufwendungen von 5-15 Mio. EUR. Für die Umsetzung der Registermodernisierung anhand bereichsspezifischer Identifier wurde ein einmaliger Aufwand von 170-340 Mio. EUR ermittelt sowie jährliche Aufwendungen von 20-30 Mio. EUR. Die Bundesregierung hat allerdings im Corona-Konjunkturprogramm (Beschluss des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020) allein für die beschleunigte Umsetzung der Registermodernisierung einen Finanzbedarf von 300 Mio. EUR sowie eine Summe von 3 Mrd. EUR für die zügige und flächendeckende Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes eingeplant. Die bereits erwähnte Registerstudie geht bei der Umsetzung einer Registermodernisierung mittel- und langfristige von einem Einsparpotential für die öffentliche Verwaltung von ca. 6 Mrd. EUR pro Jahr aus. Vor diesem Hintergrund erscheint ein reines Kostenargument bei der Registermodernisierung nicht sachgerecht.

8. Neben der verfassungsrechtlichen Kritik gibt es auch ganz praktische Argumente gegen die Verwendung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen. Zum einen birgt die Verwendung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen ein sehr hohes Missbrauchspotential. Es steigt aber auch das Risiko der Verwendung der Steuer-ID für Identitätsmissbrauch. Schon heute wird die Steuer-ID auch durch Private für Zwecke abgefragt und eingesetzt, die nicht unmittelbar oder mittelbar mit dem Steuerverfahren zusammenhängen. Das Missbrauchspotential bei der Verwendung eines einheitlichen Personenkennzeichens ist durch internationaler Vergleiche (etwa die Verwendung der Social Security Number in den Vereinigten Staaten) belegt. Nach Einführung der Steuer-ID als einheitlichem Personenkennzeichen könnte wohl der Privatwirtschaft der Wunsch, die Steuer-ID für den internen Gebrauch als zentrales Ordnungsmerkmal zu nutzen, nicht mehr verwehrt werden. Die Verwendung eines einheitlichen Personenkennzeichens bietet außerdem einen leichten Angriffsvektor für die Kompromittierung der Register durch Angriffe von außen oder für Fehlgebrauch (vgl.

Stellungnahme des BfDI aaO, S. 5). Der durch die Bundesregierung vorgeschlagene Einsatz des sogenannten "4-Corner-Modells" nur im Rahmen bereichsübergreifender Übermittlungen, entspricht als Sicherungsmechanismus aus Sicht von Datenschutz und Datensicherheit nicht dem gebotenen Stand der Technik.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. nicht die Steuer-ID und auch keinen anderen einheitlichen, bereichsübergreifenden Identifier, der auf eine einheitliche Personenkennziffer hinausläuft, im Rahmen der Registermodernisierung einzuführen, weil dies gegen die eindeutigen Vorgaben des BVerfG aus dem Volkszählungsurteil verstößt. Die Versäumnisse der Vergangenheit bei der zu schleppend vorangetriebenen Registermodernisierung und Verwaltungsmodernisierung insgesamt sowie der dadurch entstandene Zeitdruck dürfen nicht auf dem Rücken der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Grundrechte ausgetragen werden;
2. einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen, der nicht die Verwendung der Steuer-ID zur Umsetzung der Registermodernisierung vorsieht, sondern sich im Rahmen der bereits zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel, auf eine gangbare Alternative (z.B. das österreichische Modell bereichsspezifischer Identifier) stützt, und damit die überwältigende, verfassungsrechtliche Kritik an der Verwendung der Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen ernst zu nehmen;
3. bei der Ausarbeitung eines alternativen Modells zur Registermodernisierung vor allem bereichsspezifische Personenkennzeichen oder andere moderne Methoden für ein bereichsübergreifendes Identitätsmanagement in Betracht zu ziehen und diese mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren;
4. offenzulegen, welche alternativen Bemühungen zur Erreichung der Ziele der Registermodernisierung (Datenqualität der Register verbessern, eindeutige Identifizierung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung ermöglichen, registerübergreifendes Identitätsmanagement sowie Verknüpfung und Kommunikation der Register untereinander) durch die Bundesregierung bereits unternommen wurden;
5. offenzulegen, welche Alternativen zur Nutzung der Steuer-ID neben dem österreichischen Modell bereichsspezifischer Personenkennzeichen geprüft wurden und welche Zahlen jeweils für die Kalkulation von Kosten und weiterem, auch zeitlichem, Aufwand zugrunde gelegt wurden;
6. den erheblichen verfassungsrechtlichen und praktischen Bedenken, die der Nutzung der Steuer-ID im Rahmen der Registermodernisierung entgegengebracht werden, auf Augenhöhe zu begegnen und nicht einfache Kosten- und Zeitargumente vorzuschieben;
7. in dem neuen Gesetzentwurf festzulegen, dass die Ausweitung der Registermodernisierung auf weitere Register stets der Zustimmung des Deutschen Bundestages sowie, soweit durch eine Umsetzung der Registermodernisierung auch die Interessen der Bundesländer betroffen sind, des Bundesrats bedarf.

Berlin, den 24. November 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.