



Aktenzeichen: Pet 1-19-06-210-034398

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 17.02.2022 abschließend beraten und beschlossen:

1. Die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern und für Heimat – als Material zu überweisen, soweit eine verfassungsfeste Registermodernisierung gefordert wird,
2. das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, dass im Verfahren der Registermodernisierung darauf geachtet wird, dass die dezentrale Registerstruktur erhalten bleibt. Ebenso sollen keine einheitlichen und verwaltungsübergreifenden Identifikatoren, wie z. B. die Steuer-ID, und allenfalls sektorspezifische Personenkennzeichen genutzt werden, die das Risiko von Missbrauch und Kompromittierung verringern. Ferner sei im Gesetz ein Maximum an Transparenz für den Bürger zu gewährleisten.

Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss eine auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichte Eingabe mit 249 Mitzeichnungen und 13 Diskussionsbeiträgen sowie zwei weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass der von der Bundesregierung erarbeitete Entwurf des Registermodernisierungsgesetzes einheitliche und verwaltungsübergreifende Personenkennzeichen vorsehe. Vermutlich solle die Steueridentifikationsnummer als solches Personenkennzeichen dienen. Dadurch werde die technische Möglichkeit geschaffen, sämtliche in öffentlichen Registern gespeicherten Personendaten miteinander zu verknüpfen und umfassende Persönlichkeitsprofile anzulegen. Die Petition verfolge das Anliegen, das grundrechtlich geschützte



Persönlichkeitsrecht bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu wahren, wie es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit Jahrzehnten ausgeformt worden sei. Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verfolge die Registermodernisierung ebenfalls mit großer Sorge.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Zudem hat der Ausschuss zu der Eingabe in der

19. Wahlperiode gemäß § 109 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) eine Stellungnahme des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages eingeholt, dem der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG)“ auf Drucksache 19/24226 sowie der Antrag der Fraktion der FDP „Verfassungskonforme Registermodernisierung - Ohne steuerliche Identifikationsnummer“ (Drucksache 19/24641) und der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „E Government entschlossen vorantreiben - Registermodernisierung verfassungskonform umsetzen“ (Drucksache 19/25029) zur Beratung vorlagen und der am 14. Dezember 2020 eine öffentliche Anhörung zu dieser Thematik durchgeführt hat.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung sowie des zuständigen Fachausschusses angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss stellt zunächst fest, dass der 19. Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 28. Januar 2021 den o. g. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 19/24226) auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat (Drucksache 19/26247) angenommen und den o. g. Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 19/24641) sowie den o. g. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/25029) abgelehnt hat (vgl. Plenarprotokoll 19/206). Die vorgenannten Dokumente können unter www.bundestag.de eingesehen werden.

Durch das Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze



(Registermodernisierungsgesetz) vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) können Verwaltungsdaten mithilfe eines veränderungsfesten Ordnungsmerkmals, der sogenannten Steuer-ID, sicher zur richtigen Person zugeordnet werden. Der Aufbau dieser digitalen Architektur kann nun stufenweise beginnen, um die ID-Nummer für wichtige Verwaltungsleistungen des Onlinezugangsgesetzes zu nutzen.

Ausgangspunkt des Registermodernisierungsgesetzes ist, die intensiven Digitalisierungsanstrengungen der Verwaltung zum Erfolg zu führen und zu gewährleisten, dass Personenverwechslungen auch in der digitalen Kommunikation ausgeschlossen und die betroffenen Bürgerinnen und Bürger eindeutig identifiziert werden. Ohne eine Modernisierung der Registerlandschaft kann das sogenannte „Once Only“-Prinzip nicht umgesetzt werden, d. h. Bürgerinnen und Bürgern mit Verwaltungskontakt in Deutschland soll zukünftig die Möglichkeit gegeben werden, bei der Verwaltung bereits vorhandene Daten nicht immer wieder neu eingeben zu müssen, wenn sie Leistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen möchten.

Dies geht nicht ohne einen verbesserten Datenaustausch, bei dem sichergestellt sein muss, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen sind. Die Ausgestaltung hierfür muss, wie in der Petition angesprochen wurde, verfassungs- und datenschutzkonform erfolgen. Um diese Anforderungen bestmöglich zu erfüllen, wurden die Vorbereitungen des Gesetzes durch das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf fachlicher Ebene von mehreren Expertengruppen begleitet, an denen sowohl Vertreter des damaligen Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als auch Mitglieder der Kontaktgruppe der Datenschutzkonferenz von Bund und Ländern teilnahmen.

Um die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen und nicht vollständig neue Strukturen aufbauen zu müssen, wird mit dem Registermodernisierungsgesetz beabsichtigt, die Stärken vorhandener Strukturen und Prozesse so weit wie möglich zu nutzen. Ein wichtiges Element dieser bestehenden Strukturen ist die steuerliche Identifikationsnummer (Steuer-ID), die durch ihre Ausgestaltung dafür sorgt, dass Daten in den Registern der öffentlichen (Finanz-)Verwaltung eindeutig einer Person zugeordnet werden können. Die bestehenden rechtlichen Regelungen, wann eine Behörde zu welchem Zweck Zugriff auf welche Daten erhalten darf, werden nicht erweitert. Der



Ausschuss hebt hervor, dass die in den dezentralen Registern gespeicherten Informationen mit der Steuer-ID nicht an einer zentralen Stelle zusammengeführt werden; vielmehr bleibt die dezentrale Registerführung, für die sich die Petition einsetzt, erhalten. Ein Identifikator, wie die Steuer-ID, bietet bei einer sachgerechten Ausgestaltung, genau wie der Petent es fordert, auch Chancen für die Bürgerinnen und Bürger für ein Mehr an Datenschutz und Transparenz. Hierzu zählt u. a., dass es in der heutigen digitalen Kommunikation vielfach zu Trefferlisten kommt, in denen die Daten unbeteiligter Personen enthalten sind, oder es zu einem Abbruch des digitalen Prozesses kommt, weil die betroffene Person in einer Datenbank nicht eindeutig referenziert werden kann. Zudem werden derzeit häufig personenbezogene Daten, wie etwa die aktuelle Anschrift oder das Geburtsdatum einer Person, ausschließlich zu Zwecken der Identifikation gespeichert und übermittelt, obwohl sie für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung entbehrlich sind. Hier stellt die Steuer-ID gegenüber der dargestellten Praxis mit „sprechenden“ personenbezogenen Basisdaten eine datenschutzrechtliche Verbesserung dar, da die Steuer-ID u. a. „nicht-sprechend“ ist, sie lässt also in ihrer Ziffernfolge keine Rückschlüsse auf die jeweilige Person zu, sie ist allen Bürgerinnen und Bürgern bereits übermittelt worden, und wird heute in der Verwaltungspraxis in einer Vielzahl von Registern verwendet.

Soweit mit der Petition ein Maximum an Transparenz für die Bürger gefordert wird, macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass hierzu im Registermodernisierungsgesetz der Aufbau eines Datenschutzcockpits vorgesehen ist, mit dem Bürgerinnen und Bürger im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts, z. B. über ihr zukünftiges Benutzerkonto, leicht nachvollziehen können, welche Behörde, z. B. bei der digitalen Beantragung einer Leistung, auf welche ihrer Daten zugegriffen hat. So soll eine einfache, transparente und zeitnahe Übersicht über zwischen Behörden vorgenommenen Datenübermittlungen ermöglicht werden.

Ferner weist der Ausschuss darauf hin, dass verwaltungsbereichsübergreifende Datenübermittlungen, die unter Nutzung der Identifikationsnummer nach diesem Gesetz erfolgen, über Vermittlungsstellen laufen sollen (sogenanntes 4-Corner-Modell), um höchsten Ansprüchen an den Datenschutz zu genügen. Diese Vermittlungsstellen kontrollieren und protokollieren die Datenübermittlungen zur Bereitstellung von



Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz und sichern so ein hohes Datenschutzniveau. Datenübermittlungen unter unbefugter Nutzung der Identifikationsnummer werden unter Strafe gestellt. Das aktuell dem Stand der Technik entsprechende 4-Corner-Modell bewährt sich bereits heute bei einer Vielzahl von Datenaustauschbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung. Auch die EU-Kommission hat sich für die Umsetzung der elektronischen Rechnung auf EU-Ebene für das gleiche Modell entschieden. Dieses Modell kann weiter ausgebaut werden. Damit besteht eine Lösung, die es erlaubt, das registerübergreifende Identitätsmanagement möglichst auf vorhandenen Strukturen aufzubauen und zugleich die heutige dezentrale Registerstruktur zu erhalten.

Abschließend hebt der Ausschuss hervor, dass im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Wahlperiode „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ vorgesehen ist, dass eine verfassungsfeste Registermodernisierung Priorität hat (vgl. S. 15).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Petitionsausschuss im Ergebnis, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern und für Heimat – als Material zu überweisen, soweit eine verfassungsfeste Registermodernisierung gefordert wird, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Der von der Fraktion der CDU/CSU gestellte Antrag, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen der Petition teilweise entsprochen worden ist, ist mehrheitlich abgelehnt worden.

Der von der Fraktion der AfD gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, ist ebenfalls mehrheitlich abgelehnt worden.