

Antrag

der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg, Nicole Gohlke, Gökey Akbulut, Clara Bünger, Dr. André Hahn, Susanne Hennig-Wellsow, Ina Latendorf, Petra Pau, Sören Pellmann, Martina Renner, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE.

Registermodernisierung ohne einheitliches Personenkennzeichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens (BT-Drs. 20/6519) soll auch die Umsetzung der Registermodernisierung (RegMo) vollzogen werden, zum Beispiel im Fall eines Umzugs von Inhaber*innen eines Identitätsdokuments. Auch die Standardisierung von Kommunikationsprozessen und die Umsetzung des Once-Only-Prinzips sind auf die Umsetzung der RegMo angewiesen. Deshalb ist es für das Passgesetz essentiell, dass die RegMo auch verfassungsrechtlichen Bedenken standhält.

Noch in der 19. Wahlperiode, am 6. April 2021, wurde das Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG) verkündet. Es sieht im Kern die Ausweitung der Steuer-ID zu einem registerübergreifenden, veränderungsfesten Ordnungsmerkmal für zunächst 51 Register sowohl des Bundes als auch der Länder vor. Damit soll die erneute Beibringung von bei öffentlichen Stellen bereits vorhandenen Daten durch die betroffene Person verringert (Once-Only-Prinzip) und die Datenqualität verbessert werden. Die Daten in den einzelnen Registern sollen dabei in Verwaltungsprozessen eindeutig einer bestimmten natürlichen Person zugeordnet werden können. Somit würde beispielsweise die Steuer-ID auch im Passregister hinterlegt.

Der hierzu entscheidende Artikel 1 des RegMoG tritt gemäß Artikel 22 jedoch erst in Kraft, nachdem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem Identifikationsnummerngesetz gegeben sind. Dies ist bisher nicht erfolgt, sodass die praktische Einführung des einheitlichen Personenkennzeichens mangels einer gesetzlichen Grundlage bisher auch nicht begonnen wurde.

Um Zweifeln am gewährleisteten Datenschutz und verfassungsrechtlichen Bedenken zu begegnen, wurde in das Gesetz das sogenannte 4-Corner-Modell integriert (der bereichsübergreifende Datenaustausch zwischen Behörden erfolgt dabei nicht direkt, sondern über zwei Intermediäre als Kontrollinstanzen), und Transparenz für Bürger*innen soll durch das bereits im Onlinezugangsgesetz von

2017 vorgesehene Datencockpit gewährleistet werden. Trotz dieser Vorkehrungen bewertete der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Prof. Ulrich Kelber das Vorhaben als „verfassungsrechtlich bedenklich“ und „äußerst riskant“. Sehr deutlich äußerten Stimmen der Zivilgesellschaft und Wissenschaft eine Abkehr von der Einführung eines einheitlichen Personenkennzeichens, darunter die Gesellschaft für Informatik, die Friedrich-Naumann-Stiftung und kürzlich die NGO SUPERRR Lab. Auch in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages wurde von Sachverständigen die Einführung eines einheitlichen Personenkennzeichens kritisiert und auf alternative Möglichkeiten wie die Einführung bereichsspezifischer Identitätsnummern verwiesen.

Noch in den letzten Monaten wurde durch öffentliche Äußerungen deutlich, dass in Teilen der Regierungsparteien dahingehende Zweifel an der RegMo nicht ausgeräumt sind. Der kürzlich veröffentlichte Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Ausschuss-Drs. 20(4)258) zielt nunmehr darauf ab, Bedenken mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung durch eine Weiterentwicklung der RegMo abzumildern, ohne aber die Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen zu stoppen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Registermodernisierung ohne die Einführung oder Verwendung eines einheitlichen Personenkennzeichens als Ordnungsmerkmal erfolgt. Vom in Kraft treten lassen des Artikels 1 des RegMoG ist abzusehen.

Berlin, den 4. Juli 2023

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Die Antragstellerin teilt die Auffassung des BfDI, dass die datenschutzrechtlichen Bedenken des RegMoG durch die zwischenzeitlich vorgenommenen Anpassungen, wie das 4-Corner-Modell, nicht ausgeräumt sind (<https://www.golem.de/news/personenkennziffer-bundestag-beschliesst-einheitliche-buergernummer-2101-153765.html>). Einheitliche Personenkennzeichen wurden in Deutschland mehrfach missbraucht, z.B. diente die Reichpersonalnummernkartei zur Heranziehung der Bevölkerung zum Kriegsdienst in der Zeit des nationalsozialistischen Deutschlands, und das Personenkennzeichen in der Deutschen Demokratischen Republik erleichterte die Tätigkeit des Ministeriums für Staatssicherheit. Um den möglichen Missbrauch eines einheitlichen Personenkennzeichens zu verhindern, darf man kein solches einheitliches Personenkennzeichen einführen. Echte, strukturelle sowie technische Barrieren sind essentiell, um Grundrechte robust unter allen Umständen zu verteidigen. Dem 4-Corner-Modell als auch dem Datencockpit fehlen diese Barrieren, um einen Missbrauch grundsätzlich zu verhindern. So ist das 4-Corner-Modell auf bereichsübergreifende Datenabrufe beschränkt und es beinhaltet keine außerbehördliche, unabhängige Kontrollinstanz (Intermediäre). Es schließt damit auch aus, dass Bürger*innen selbst den Datenabruf durch eine Behörde erlauben oder ablehnen können. Auch das Datencockpit ermöglicht lediglich die Einsicht, aber keine Einflussnahme auf den Datenabruf durch Behörden. Selbst wenn hier nachgesteuert würde, bleibt die Verwendung eines einheitlichen Personenkennzeichens unvermeidbar. Denn wie leicht die Transparenz im Datencockpit oder die Kontrollfunktion des 4-Corner-Modells ausgehebelt werden könnten, zei-

gen bereits die aktuellen Änderungsvorhaben am Passgesetz, mit denen der automatisierte Datenabruf durch Sicherheitsbehörden erleichtert werden soll. Dafür soll es laut Gesetzesbegründung „vermutlich eine Spiegeldatenbank auf Länderebene geben, in welcher die einzelnen Pass- und Ausweisbehörden ihre Informationen hochladen bzw. abrufen können“. Es ist zweifelhaft, ob Datenabflüsse in diese Datenbanken der Transparenz und Kontrolle durch Intermediäre und Betroffene unterliegen, und ob sie hinreichend dezentral sind. Zusicherungen dahingehend finden sich im Gesetzesentwurf nicht. Neben Geheimdiensten könnten weitere Institutionen derart ermächtigt werden, aber auch für Kriminelle oder ausländische Geheimdienste bieten einheitliche Personenkennzeichen und zentral geführte Register ein attraktives Angriffsziel. Denn ein Ausleiten von Daten einer einzelnen Behörde reicht bereits aus, um die Daten einer natürlichen Person direkt zuordnen zu können – anhand der stets hinterlegten Steuer-ID. Die Daten lassen sich infolge der eindeutigen Zuordnung in den Datensätzen per Knopfdruck mit anderen Datensätzen kombinieren, die aus anderen Quellen gewonnen wurden. Der BfDI verweist in dem Zusammenhang auf die Gefahr, dass die Steuer-ID auch von der Privatwirtschaft als Ordnungsmerkmal verwendet werden könnte und sich somit die Möglichkeit einer noch weit über Registerdaten hinausgehenden Profilbildung ergäbe. Mit Blick auf die angespannte geopolitische Lage und die weiterhin zahlreichen Angriffe auf die IT-Sicherheit deutscher Behörden ist eine einheitliche ID eine zusätzliche Gefahr, da sie die Identifizierung der Personen hinter den dort gespeicherten Daten erheblich vereinfacht.

Das Once-Only-Prinzip und eine gute Verwaltungsdigitalisierung erfordern kein einheitliches Personenkennzeichen: Es wäre problemlos möglich, ein zu schaffendes Basisdatenregister auf wenige Daten zu beschränken und zum Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Registern des Bundes und der Länder bereichsspezifische Kennungen zu verwenden, die sich kryptografisch generiert aus dem Basisdatenregister ergeben. So würde sichergestellt, dass einzelne Behörden Daten abrufen können, ohne selbst in Kenntnis der ID der betroffenen Person zu sein. Es wäre sogar ein gänzlicher Verzicht auf die Speicherung von Name, Geburtsdatum, SteuerID etc. in den einzelnen Behörden möglich. Die Zuordnung der Daten zur tatsächlichen Identität einer Person könnte auf den Chip im elektronischen Personalausweis und eine besonders abgesicherte Datenbank im Basisregister beschränkt bleiben. Auf diese Weise ließe sich sogar ohne Kryptografie schon eine höhere Datensicherheit als gegenwärtig sicherstellen und dennoch das Once-Only-Prinzip umsetzen. Die Informationstransfers zwischen und innerhalb von Behörden könnten dabei häufig als einfache Ja/Nein-Abfragen erfolgen, sodass insgesamt dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Artikel 5 DSGVO und der Möglichkeit der Profilbildung nicht nur formal, sondern auch technisch abgesichert entsprochen wird. Da die Steuer-ID Bund- und Länderübergreifend als einheitliches Ordnungsmerkmal verwendet werden soll, ist auch das häufig hervorgebrachte Argument widerlegt, Bürger*innen in Deutschland seien bereits aufgrund der föderalen Struktur des Landes besser vor Profilbildung und Ähnlichem geschützt als etwa in Österreich, wo man sich deshalb gegen ein einheitliches Personenkennzeichen entschieden hatte. Die Digitalisierung der Verwaltung ist in Österreich dennoch fortschrittlicher als in Deutschland, was sich am Digital Economy and Society Index (DESI) deutlich ablesen lässt.

Das österreichische Modell sollte auf Umsetzbarkeit in Deutschland geprüft und in Zusammenarbeit mit dem BfDI eine tatsächlich verfassungsrechtlich geeignete Lösung ausgewählt werden, um das Once-Only-Prinzip umzusetzen. Außerdem sind weiterhin die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu schaffen – also z.B. verbindliche Standards, technische Schnittstellen und Basisdienste, an denen es weiterhin fehlt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt