

Bürgeridentifikationsnummer kommt!

Gegen den Widerstand von Datenschutzbeauftragten und Verfassungsrechtlern hat der Bundesrat mit dem Registermodernisierungsgesetz eine universelle Bürger-Identifikationsnummer geschaffen. Mit dem Gesetz wird eine neue Schnittstellenbehörde, die den Transfer der Bürgerdaten an Datenbanken und Meldeämter regelt, eingeführt, wodurch ein verfassungsrechtlich kaum durchsetzbares zentrales Melderegister vermieden wird.

Nachdem der Bundesrat am 5. März 2021 dem "Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze" - kurz Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) - zugestimmt hatte (zwölf von sechzehn Bundesländern stimmten für das Registermodernisierungsgesetz, es gab vier Enthaltungen und keine Gegenstimmen) wurde das Gesetz nun am 6. April 2021 verkündet.

Zum wesentlichen Element dieses Vorhabens **-der Einführung einer Bürgeridentifikationsnummer-** gehört die Ausweitung der schon seit langem genutzten Steuer-ID zu einer allgemeinen Bürgernummer, um damit den **Datenaustausch zwischen Behörden** zu **vereinfachen und** zu **beschleunigen**. Während Regierungsvertreter dieses Vorgehen schon in der parlamentarischen Diskussion gewissermaßen als alternativlos darstellten, kam nicht nur aus der Opposition deutlicher Widerstand gegen die Pläne, auch Datenschützer und Experten, wie z. B. der wissenschaftliche Dienst des Bundestags, warnten mit Hinweis auf verfassungsrechtliche Bedenken vor der Umsetzung.

In der Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 06.04.2021 wird ausgeführt:

„Dank dieses "veränderungsfesten Ordnungsmerkmals" können Verwaltungsdaten sicher und datenschutzkonform der richtigen Person zugewiesen werden. Der Ausbau der dafür erforderlichen digitalen Infrastruktur soll nun stufenweise erfolgen. Die ID-Nummer soll künftig für wichtige Verwaltungsleistungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) einsetzbar sein. Mit diesem Gesetz hatten sich Bund, Länder und Gemeinden dazu verpflichtet, 575 Verwaltungsdienstleistungen bis zum Jahr 2022 online anzubieten. Das Registermodernisierungsgesetz verwirklicht das "Once-Only"-Prinzip, demzufolge in Registern vorgehaltene Angaben und Nachweise nicht immer wieder neu vorgelegt werden müssen. Dem Bundesinnenministerium zufolge werde außerdem die Qualität der Registerdaten gesteigert, des Weiteren nütze die Identifikationsnummer auch in der Statistik. Transparenz herstellen und Vertrauen schaffen soll ein "Datenschutzcockpit", das schrittweise mit der Nummer eingeführt wird. Mit ihm können Bürgerinnen und Bürger von jedem Internetzugang aus überprüfen, welche Daten auf Grundlage ihrer ID zwischen öffentlichen Stellen ausgetauscht wurden.“

Für die ausgeweitete Steuernummer wird eine zentrale Registermodernisierungsbehörde beim Bundesverwaltungsamt eingerichtet. Diese wird eine Vermittlungsfunktion übernehmen und als Datenvermittler zwischen dem Bundeszentralamt für Steuern, wo die Steuer-IDs geführt werden, und den weiteren registerführenden Behörden andererseits fungieren.

Die neue Stelle selbst führt kein eigenes Register. Damit verhindert man die Einführung eines zentralen Melderegisters, das aus verfassungsrechtlichen Bedenken kaum möglich gewesen wäre.

Eingeführt wird eine Bürgernummer, auf die rund 50 behördliche Datenbanken und Meldeämter, wie z. B. Melderegister, Führerscheinregister und Waffenregister sowie die Rentenversicherung und die Krankenkassen, zugreifen können!

Bedenken gegen die Ausweitung der Steuer-ID zu einer allgemeinen Bürgeridentifikationsnummer bestehen schon länger. Schon wenige Jahre nach der Einführung der Steuer-ID im Jahr 2007 übte etwa der damalige Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar deutliche Kritik:

„Durch die Erweiterung der unter der Steuer-ID gespeicherten Daten etwa um Angaben zur Religionszugehörigkeit oder zu Familienangehörigen hat der Staat einen umfangreichen zentralen Datenbestand geschaffen, der für verschiedene Stellen von Interesse ist. Schon diese Daten enthalten Informationen über unterschiedliche Lebensumstände eines jeden Bürgers. Wenn zudem auch weitere Dateien über die Steuer-ID verknüpfbar würden, verstärkt sich die Gefahr der Bildung aussagekräftiger Persönlichkeitsprofile. Besonders bedenklich ist, wenn dies ohne Kenntnis der Betroffenen geschieht.“

Die damals geäußerten Bedenken, dass der Einsatz dieser ID-Nummer schleichend ausgeweitet wird und diese Nummer so bei unterschiedlichen Vorgängen wie etwa einer Konto-Eröffnung oder der Beantragung von Elterngeld mit angegeben werden müsse, haben sich jetzt bestätigt.

Das nunmehr beschlossene Gesetz stieß bei den Datenschutzbehörden von Bund und Ländern auf erhebliche Skepsis. Zum ursprünglichen Gesetzesentwurf wurden folgende Bedenken geltend gemacht:

1. Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK)

In einer **Entschließung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder** vom 26.08.2020 warnten sie eindringlich vor der Umsetzung des Vorhabens. Sie sahen wesentliche Teile des Gesetzes in Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Vorgaben. In der Entschließung heißt es:

- Die Steuer-ID werde durch die Erweiterung von ihrer „ursprünglichen Zweckbestimmung für rein steuerliche Sachverhalte“ gelöst,
- obwohl sie nur deshalb bislang als verfassungskonform angesehen werden konnte.

Datenschutzbeauftragte wiesen darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht schon in der Vergangenheit mehrfach der Einführung von Personenkennzeichen sehr enge Schranken auferlegt habe, die durch den Gesetzesentwurf missachtet werden.

Erinnert sei an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16.07.1969 (**Aktenzeichen: 1 BvL 19/63**): „Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren...“.

Kritisiert wurde weiterhin, dass durch die Verknüpfung der Steuer-ID als zusätzliches Ordnungsmerkmal mit 50 Registern, auf diese Weise Daten aus dem Melderegister mit Daten aus dem Versichertenverzeichnis der Krankenkasse sowie dem Register für ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt oder dem Schuldnerverzeichnis abgeglichen und zu einem Persönlichkeitsprofil zusammengefasst werden können. Die im Gesetzentwurf vorgesehene technischen und organisatorischen Sicherungen genügen nicht, um eine Profilbildung wirksam zu verhindern, so die DSK.

Angeführt wurde zudem, dass zu erwarten sei, dass die neue Identifikationsnummer auch im Wirtschaftsleben sehr populär werden dürfte und damit weitere Missbrauchsmöglichkeiten entstünden.

Die DSK hat an die Bundesregierung die Forderung gerichtet, den Gesetzentwurf so gründlich zu überarbeiten, dass dieser einer verfassungsrechtlichen Überprüfungen Stand halten könne. Die DSK hat „sektorspezifische“ Personenkennziffern gefordert, die datenschutzgerecht und zugleich praxisgerecht sind, weil sie einerseits einen einseitigen staatlichen Abgleich deutlich erschweren und andererseits eine natürliche Person eindeutig identifizieren.

2. Auch der Bundesdatenschutzbeauftragte Ulrich Kelber übte Kritik am Gesetzesentwurf.

„Ein wesentliches Element des Registermodernisierungsgesetzes ist die Nutzung der Steuer-ID als einheitliches bereichsübergreifendes Personenkennzeichen. Das ist weder mit dem Datenschutzrecht, noch mit unserer Verfassung vereinbar“, sagte Ulrich Kelber, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), auf einer Pressekonferenz der Funke Mediengruppe am 28.01.2021.

Kelber warnte davor, dass die geplanten Maßnahmen keinen ausreichenden Schutz vor Missbrauch bieten würden. Er rief dazu auf, an eine Weiterentwicklung des Datencockpits, mit dem Bürger den Zugriff auf ihre Daten nachvollziehen sollen, zu denken. Sollte es keine Änderungen an dem Gesetzesentwurf geben, sei er sich sicher, dass „dieses Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht landet“.

3. Bedenken vom Wissenschaftlichen Dienst und Kritik der Opposition

Geäußert wurden solche Bedenken auch durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages. In einer Analyse wies dieser darauf hin, dass die Steuer-ID bei ihrer Einführung nur deshalb von den Gerichten nicht gestoppt wurde, weil sie ausschließlich für steuerliche Zwecke verwendet werden sollte.

Auch im Bundestag stieß das Gesetzesvorhaben der Großen Koalition auf wenig Gegenliebe bei den Oppositionsparteien. Der FDP-Abgeordnete Manuel Höferlin bezeichnete während der ersten Lesung zum Regierungsentwurf die **verfassungsrechtliche Kritik an diesem Gesetz als „insgesamt vernichtend“**. Sollte das Gesetz in dieser Form verabschiedet werden, steuere man sehenden Auges auf eine weitere Verfassungsklage zu, was seiner Meinung nach einer **rechtsstaatlichen Bankrotterklärung** gleichkomme.

Nach massiver Kritik sind einige zusätzliche Schutzvorkehrungen in den ursprünglichen Gesetzentwurf eingebaut worden, an der grundsätzlichen Problematik geändert hat sich allerdings wenig, da diese Verbesserungen eher einige Details, nicht aber die prinzipielle Ausweitung der Steuer-ID zu einer allgemeinen Bürger-Identifikationsnummer betreffen. Folgende Änderungen sind erfolgt:

- Die Verarbeitung der Identifikationsnummer wurde eingeschränkt und ist ausschließlich zur Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem **Onlinezugangsgesetz (OZG)** „aufgrund von Rechtsvorschriften oder mit Einwilligung der betroffenen Personen sowie zum Zwecke eines registerbasierten Zensus“ zulässig.
- Einige Datenbanken wurden aus der Liste der zu vernetzenden Register gestrichen, wie z. B. das Schuldnerverzeichnis, das Insolvenzregister oder das Liegenschaftskataster.
- Zudem hatte die Regierung das Parlament ermächtigt, Sektoren einzugrenzen, aus denen die Daten zusammengeführt werden sollen, um dadurch das Risiko der Erstellung eines umfassenden Persönlichkeitsprofils zu reduzieren.

Möglich wurde die Annahme des Gesetzentwurfs im Bundesrat u.a. auch dadurch, dass die Grünen, **die in vielen Landesregierungen mitregieren**, ihren anfänglichen Widerstand gegen das Vorhaben aufgegeben haben und dem Registermodernisierungsgesetz zustimmten. Man habe immer noch erhebliche Bedenken und glaube weiterhin, dass das Gesetz **verfassungsrechtlich auf „extrem dünnen Eis“ gebaut** sei, allerdings bestehe bei der Weiterentwicklung des E-Government dringender Handlungsbedarf und immerhin habe man im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens noch wichtige Nachbesserungen erreichen können, so etwa der Grünen-Politiker *Konstantin von Notz*.

Das Gesetz ist verkündet und die Bürger-Identifikationsnummer wird eingeführt. Bislang gibt es zwar noch keine entsprechenden Ankündigungen, nach den zahlreichen Kritiken an dem Vorhaben dürfte es sehr wahrscheinlich sein, dass dieses Gesetz **vom Bundesverfassungsgericht überprüft** wird.

Dass zur Beschleunigung der öffentlichen Verwaltung nicht zwingend eine universelle Identifikationsnummer benötigt wird, zeigt das Beispiel Österreich. Hier gibt es einen Ansatz, bei dem eine (geheime) ID-Nummer zwar bei einer unabhängigen Behörde geführt wird, die regulären Behörden nach wie vor spezifische Personenkennziffern für ihre jeweiligen Zwecke verwenden und ein Abgleich der Daten jeweils nur von dieser Behörde vorgenommen werden kann. Dadurch **ist ein einseitiger staatlicher Abgleich erschwert aber dennoch eine eindeutige Identifizierung** einer natürlichen Person möglich.

Ein solches Verfahren hatte sich beispielsweise auch die DSK im Rahmen ihrer Kritik am neuen Gesetz gewünscht, während Vertreter der Bundesregierung eine derartige Lösung mit Hinweis auf rechtliche, technische und organisatorische Komplexität und den damit verbundenen Aufwand abgelehnt hatten.

Fazit:

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 16.07.1969 (**Aktenzeichen: 1 BvL 19/63**): „**Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren...**“ scheinen im Zeitalter elektronischer Datenverarbeitung bei politisch Verantwortlichen in Vergessenheit geraten zu sein.

Wie ist anders sonst erklärbar, dass bereits seit einigen Jahren jeder Mensch von Geburt an mit der lebenslangen Steuer-ID (Rechtsgrundlage: **§ 139 Abgabenordnung**), der lebenslangen Krankenversicherungsnummer (Rechtsgrundlage: **§ 290 SGB V**) und spätestens mit Eintritt ins Berufsleben der lebenslangen Sozialversicherungsnummer (Rechtsgrundlage: **§§ 18f – 18h SGB IV**) zum gläsernen Staatsbürger gemacht wird. Denn mit Hilfe dieser drei Identifikationsmerkmale konnten auch bisher schon nahezu alle Aktivitäten eines Menschen außerhalb seiner allerprivatesten und intimsten Lebensbereiche ihm zugeordnet und ausgewertet werden. Mit dem bereits verabschiedeten Registermodernisierungsgesetz und dem jetzt zusätzlich geplanten Registerzensuserprobungsgesetz wird dieses Problem noch einmal deutlich verschärft. *(Mit dem "Registerzensuserprobungsgesetz" sollen die rechtlichen Voraussetzungen für die Erprobung von Verfahren zur künftigen registerbasierten Ermittlung der Bevölkerungszahlen geschaffen werden. Daneben schafft der Gesetzentwurf laut Bundesregierung zugleich die Voraussetzungen dafür, "hilfs- und übergangsweise ab dem Jahr 2024 geokodierte Bevölkerungszahlen aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen zu schätzen").*

KDSA Ost

Die Kirchliche Datenschutzaufsicht
der ostdeutschen Bistümer und des
Katholischen Militärbischofes

