

## Antrag

**der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Britta Haßelmann, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Stefan Gelbhaar, Anja Hajduk, Dieter Janecek, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Margit Stumpp, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **E-Government entschlossen vorantreiben – Registermodernisierung verfassungskonform umsetzen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bezüglich des Vorgehens der Bundesregierung bei der Registermodernisierung bestehen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken. Diese haben durchaus das Potential, nicht nur das Projekt der Registermodernisierung, sondern auch andere, damit zusammenhängende, für das Vorankommen im Bereich E-Government – auch für die Länder – zentrale Vorhaben wie beispielsweise die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nachhaltig zu gefährden.

Es wäre schlicht fatal, wenn die Weichen für diese zentrale E-Government-Vorhaben nun von vorneherein falsch gestellt und das Bundesverfassungsgericht zu einem späteren Zeitpunkt die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes feststellen würde. Daher ist es zwingend, durch Änderungen des Gesetzentwurfs nicht nur den Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, sondern auch einen weiteren, jahrelangen Stillstand beim E-Government zu vermeiden.

Obwohl sich die Bundesregierung immer wieder zum offenen Regierungshandeln bekennt und sich auch in internationalen Zusammenschlüssen wie der Open Government Partnership (OGP) weitreichend verpflichtet hat, herrscht in diesem, für die digitale Gesellschaft zentralen Politikfeld aufgrund einer falschen Prioritätensetzung und falschen Weichenstellungen seit Jahren weitgehend Stillstand.

Zahlreiche staatliche IT-Großprojekte wie die DeMail, der elektronische Personalausweis, oder der Elektronische Entgeltnachweis (ELENA) sind weit hinter den selbstgesteckten Erwartungen zurückgeblieben oder gescheitert. Nicht erst die Corona-Pandemie hat die massiven politischen Versäumnisse im Bereich E-Government schonungslos offenbart: Deutschland ist in Sachen digitaler Verwaltung und offenem Regierungshandeln in internationalen und europäischen Vergleichen seit Jahren regelmäßig weit abgeschlagen. Dies hat auch gerade die Bundeskanzlerin beim nationalen IT-Gipfel noch einmal betont und verstärkte Anstrengungen bei der Umsetzung der Digitalisierung gefordert.

Es bleibt dringend notwendig, im Bereich E-Government voranzukommen und die zahlreichen Vorteile der Digitalisierung für innovative, digitale Verwaltungsdienstleistungen nutzbar zu machen. Die von der Antragstellerin seit Jahren angemahnte Modernisierung öffentlicher Register spielt hier eine entscheidende Rolle für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Sie ist zentral für den Aufbau digitaler und effizienter Verwaltungsdienstleistungen und den Abbau von Bürokratie. Darüber, dass es sich hier um ein zentrales Vorhaben für den Bund, die Länder und die Kommunen handelt und es bei der Umsetzung keine Zeit zu verlieren gilt, besteht politische Einigkeit zwischen allen beteiligten Akteuren.

Breite politische Einigkeit besteht auch in dem Punkt, dass verfassungsrechtliche Fragen vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und hierbei insbesondere des sog. Volkszählungsurteils (BVerfGE 65, 1) eine zentrale Rolle bei der Registermodernisierung spielen und die hieraus abgeleiteten Vorgaben in Hinblick auf den Schutz der Menschenwürde und des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zwingend beachtet werden müssen. So muss die Möglichkeit einer vollständigen Katalogisierung und Registrierung der Persönlichkeit von BürgerInnen verhindert werden, damit der beobachtungsfreie Kernbereich gewahrt bleibt (BVerfGE 27, 1, 6; 65, 1, 169 f.). Eine Registermodernisierung, welche diese Vorgaben nicht berücksichtigt und in Folge vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden würde, wäre fatal. Sie würde die Digitalisierung der Verwaltung um Jahre zurückwerfen.

Worüber jedoch, das haben die bisherigen parlamentarischen Beratungen gezeigt, keine Einigkeit besteht, ist die Frage, ob diese Vorgaben durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung ausreichend Berücksichtigung finden. Diesbezüglich wurden vielfach sowohl parlamentarisch wie außerparlamentarisch gravierende Bedenken angemeldet sowie grundrechtsschonende Alternativen und zusätzliche Schutzmechanismen aufgezeigt.

Alle Bedenken drehen sich im Kern um die Frage, ob die sogenannte Steuer-ID als registerübergreifender „Identifizier“ mit verfassungsrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren ist und ob bestehende Schutzmechanismen wie bspw. strenge Zweckbindungen und die konkrete Ausgestaltung des „4-Corner-Modell“ ausreichend sind, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden und die informationelle Selbstbestimmung und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu garantieren. In mehreren Entscheidungen erklärte das BVerfG eine sektorübergreifend verwendete Personenkennziffer als verfassungswidriges Negativbeispiel und mit der Menschenwürde nicht vereinbar (BVerfGE 27, 1, 6; 65, 1, 53, 57). Die Möglichkeit der Verknüpfung von sensitiven Datenbeständen zur umfassenden Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten sei dabei ebenso unzulässig, wie Teilabbilder der Persönlichkeit anzufertigen (BVerfGE 65, 169 f.). Würden aber alle Datenbanken, die in Kommunen, Ländern und im Bund vorliegen, mit der Steuer-ID durchsuchbar, könnten alle Informationen über eine Person von der Krankenkasse bis zum Kindergeldantrag zu einem Profil zusammengeführt werden.

Auf diese Problematik wurde frühzeitig vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Ulrich Kelber, von der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder und anderen aufmerksam gemacht (vgl. Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Wahrung des Datenschutzes bei der Registermodernisierung“ vom 05.06.2020, BT-Drs. 19/19784).

Neben vielen anderen kommt auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags zu dem Schluss, dass die Verfassungskonformität des Vorhabens in seiner heutigen Ausgestaltung in Frage steht. In einer Ausarbeitung verweist er unter anderem darauf, dass die Einordnung der im RegMoG-E vorgeschlagenen Ausweitung der Nutzung der Steuer-ID als allgemeines oder bereichsübergreifendes Personenkennzeichen (PKZ)

erhebliche verfassungsrechtliche „Schwierigkeiten“ berge (vgl. Ausarbeitung vom 16.09.2020 - WD 3 - 3000 - 196/20).

Zwischenzeitlich hat auch der Bundesrat in einer Stellungnahme gemäß Artikel 76 Absatz 2 GG verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Ausweitung des Nutzungszwecks auf die angedachte Vielzahl der Register angemeldet. Hierdurch könne die Zulässigkeit der Nutzung insgesamt aufgrund der erweiterten Geltung gefährdet sein, da die bisherige verfassungsrechtliche Zulässigkeit nur für diesen eingeschränkten Zweck als gegeben angesehen werde. Demnach bestünde, sollten die geplanten Regelungen in Kraft treten, die Gefahr, dass aus dem bisher zulässigen bereichsspezifischen Datum ein verfassungsrechtlich unzulässiger allgemeiner Datensatz wird. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie diesen Bedenken begegnet werden und sie gegebenenfalls durch geeignete Mittel behoben werden könnten (vgl. Stellungnahme zum RegMoG vom 6.11.2020 auf BR-Drs. 563/20 (B), Ziffer 1 + 2).

Die Bundesregierung antwortet auf diese Bedenken lapidar, man habe die Sache verfassungsrechtlich geprüft und stellt in ihrem Gesetzentwurf dazu lediglich fest, dass das „4-Corner-Modell“ „die Gefahr einer umfassenden unzulässigen Profilbildung über die personenbezogenen Daten rechtlich und technisch soweit wie möglich“ verringere, da die fachspezifischen Register ihrerseits speziellen Zweckbindungen unterlägen. Darüber, ob ein „soweit wie möglich verringern“ verfassungsrechtlich trägt, bestehen erhebliche Zweifel. Das Vorgehen der Bundesregierung ist nicht nur mit verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren; es steht auch im deutlichen Widerspruch zu dem zentralen Versprechen bei der Schaffung der Steuer-ID, diese nicht zur allgemeinen Personenkennziffer auszubauen. Aus heutiger Perspektive besteht somit die reale Gefahr, dass die Bundesregierung vor dem Hintergrund des engen, selbstgesteckten Zeitplans exakt diejenigen Fehler wiederholt, die bei anderen, zentralen E-Government-Projekten zuvor dazu geführt haben, dass diese oftmals fulminant gescheitert sind.

Vor dem Hintergrund der sehr klaren Mahnungen und der allgemeinen Bedeutung des Vorhabens ist absolut unverständlich, dass die Bundesregierung (in ihrer Gegenäußerung vom 11.11.2020 zur Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 19/24226 Anlage 4 /S. 132 ff., abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/242/1924226.pdf>) unbeirrt an ihrem bisherigen Vorhaben, die Steuer-ID als registerübergreifenden „Identifizier“ nutzen zu wollen, festhält und verfassungsrechtliche Risiken lapidar leugnet (a. a. O. v. a. Nrn. 1 + 2).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Verwaltungsmodernisierung und den vereinfachten administrativen Zugang zu öffentlichen Leistungen in Einklang mit dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger bringt und den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Normenklarheit entspricht;
2. die vielfach vorgetragenen, schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken ernst zu nehmen und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, indem sie auf die Steuer-ID als bereichsübergreifendes Datum bei der Registermodernisierung verzichtet;

3. den Beschluss der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder vom 28.07.2020 sowie die Stellungnahme des Bundesrats zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung gemäß Artikel 76 Absatz 2 GG vom 06.11.2020 ernst zu nehmen und grundrechtskonforme Alternativen zu ihrem Vorgehen wie bereichsspezifische Personenkennzeichen oder andere, vergleichbar funktionale und zugleich hohe Datenschutzstandards erfüllende Verfahren zu verfolgen;
4. bestehende Schutzmechanismen (u. a. sichere Authentifizierung der beteiligten Behörden, technische Sicherung des übermittelbaren Datenkranzes, durchgehende Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen) auszubauen und somit installierte Absicherungen nicht allein nach innen, sondern auch nach außen wirken zu lassen;
5. das sogenannte „4-Corner-Modell“, wie im Koalitionsausschuss vereinbart, nicht nur auf die „bereichsübergreifenden Kommunikationen“ (vgl. § 7 Abs. 2 IDNrG-E) anzuwenden, sondern bei allen Übermittlungen vorzuschreiben;
6.
  - a) festzulegen, dass es unzulässig ist, die Steuer-ID für andere Datenverarbeitungen als die Identifikation von natürlichen Personen gegenüber der Verwaltung zu verwenden und
  - b) darüber hinaus klarzustellen, dass die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen außer zu den gesetzlich zugelassenen Zwecken nicht zulässig ist, sofern
    - aa) die notwendige Zweckbindung nicht auf technischem Wege im Sinne der Nichtverwertbarkeit gewährleistet werden kann und
    - bb) damit die allgemeinen Bestimmungen in Art. 5 Abs. 1 Buchstabe b und Art. 6 Abs. 4 DSGVO gelten, wodurch Zweckänderungen in großem Umfang zulässig wären;
7. das sogenannte „Datencockpit“ als wichtigen Baustein zur Schaffung der notwendigen Transparenz so auszugestalten, dass die leichte und schnell zugängliche Anzeige aller Datenübermittlungen zwischen allen öffentlichen Stellen, die sich der Identifikationsnummer bedienen, stets gewährleistet ist, verhindert wird, dass die Bauweise des Cockpits und sämtliche seiner Teile veränderbar sind, so dass staatliche Eingriffe zum Nachteil der Bürger nicht möglich sind und sicherzustellen, dass Daten nur für die Dauer der Sitzung zwischengespeichert werden;
8. das „Datencockpit“, den Empfehlungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit folgend, so auszubauen, dass zukünftig auch der Abruf von Bestandsdaten in Erfüllung von Art. 15 DSGVO über das Datencockpit möglich ist, um die Transparenz im Verhältnis zwischen Bürger und Staat weiter zu erhöhen;
9. die nutzerfreundliche Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und offenes Verwaltungs- und Regierungshandeln darüber hinaus auch in allen anderen Bereichen in enger Abstimmung mit den Ländern und Kommunen sowie den zuständigen Aufsichtsbehörden entschlossen, mit der notwendigen politischen Priorisierung voranzutreiben und u. a.
  - a. bestehende Koordinationsgremien zu stärken, Entscheidungs-, Umsetzungs- und Monitoringprozesse deutlich zu beschleunigen und zu prüfen, ob es Neustrukturierungen auf exekutiver Seite bedarf (vgl. Antrag „Demokratie, Bürgerrechte und Zivilgesellschaft in Zeiten der Corona-Krise“ BT-Drs. 19/18958),

- b. die Bereitstellung staatlicher E-Government-Angebote und die schleppende Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) im Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern zu beschleunigen, die zusätzlichen drei Milliarden Euro aus der Finanzierung der Corona-Folgen-Bekämpfung unmittelbar für die sofortige Bereitstellung krisenrelevanter digitaler Verwaltungsdienstleistungen zu nutzen (vgl. ebd.),
- c. bei allen E-Government-Angeboten Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen und beste IT-Sicherheitslösungen auf dem neuesten Stand der Technik zum Standard zu machen, um die Akzeptanz und das notwendige Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken (vgl. Antrag „IT-Sicherheit stärken, Freiheit erhalten, Frieden sichern“ BT-Drs. 19/1328),
- d. das Prinzip des Vorrangs der digitalen Verfahrensabwicklung für Verwaltungsleistungen einzuführen (Digital-by-Default) und dabei konsequent auf Barrierefreiheit zu achten und zu gewährleisten, dass Menschen, die digitale Verwaltungsabläufe nicht nutzen können oder wollen, stets eine gleichwertige Alternative angeboten wird (vgl. Antrag „Offen für die Zukunft – Offene Standards für eine gerechte und gemeinwohlorientierte Gestaltung der Digitalisierung nutzen“ BT-Drs. 19/7589),
- e. Open Source als absoluten Standard zu etablieren, um Abhängigkeiten von wenigen Anbietern zu verringern und die IT-Sicherheit durch die Überprüfbarkeit der verwendeten Systeme zu stärken, u. a. indem freie und quelloffene Software als zentraler Baustein für eine zukunftsfähige IT-Landschaft sehr viel stärker genutzt und quelloffene Software mit offenen Lizenzen bei öffentlichen IT-Beschaffungen bevorzugt wird (vgl. ebd.),
- f. die Umsetzung der Aktionspläne für die Open Government Partnership (OGP) entschlossen anzugehen und die Einrichtung von regionalen Open Government Labs im Rahmen der Open Government Partnership zu unterstützen (vgl. ebd.) und das durch den Beitritt zur völkerrechtlich bindenden „Tromsö-Konvention“ des Europarats abgegebene Bekenntnis zur Informationsfreiheit und verbesserten staatlichen Transparenz durch konkrete politische Schritte zu untermauern,
- g. die Transparenz von Verwaltung und die Nachvollziehbarkeit politischen Handelns durch die Vorlage eines „Bundestransparenz-Gesetzes“ nach Ländervorbild zu stärken (vgl. Antrag „Transparenz bei Regierung und Behörden stärken, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln“ BT-Drs. 19/14596),
- h. auch die Transparenz bei der Rechtsetzung und den der Zugang zum Recht durch ein ganzes Maßnahmenbündel zu stärken und Recht und Justiz krisenfest aufzustellen (vgl. Antrag „Recht und Justiz krisenfest gestalten“ BT-Drs. 19/18712),
- i. die Transparenz politischer Einflussnahme zu erhöhen und ein verbindliches, gesetzliches und öffentlich einsehbares Lobbyregister einzuführen und einen legislativen Fußabdruck umzusetzen, der die Einflussnahme von Verbänden und Lobbyorganisationen transparent macht (vgl. Antrag „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“ BT-Drs. 19/836).

Berlin, den 7. Dezember 2020

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**





