
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Referentenentwurf eines Digitale Identitätengesetzes

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Referentenentwurf eines Digitale Identitätengesetzes (DIdG) wie folgt Stellung:

1. Warum das Vorhaben grundsätzlich zu begrüßen ist

Der Bund greift mit dem DIdG ein zentrales Modernisierungsthema auf. Die EUDI-Wallet soll Identitätsnachweis, elektronische Nachweise und Signaturfunktionen bündeln und damit medienbruchfreie Verwaltungs- und Wirtschaftsprozesse erleichtern. Das Vorhaben passt zur europäischen eIDAS-Weiterentwicklung und kann der Verwaltungsdigitalisierung einen echten Impuls geben. (vgl. RefE, A. Problem und Ziel; B. Lösung, Nutzen; § 15, § 16 EBDIG-E; Art. 2 RefE).

Gerade deshalb ist eine nüchterne Kritik notwendig: Je wichtiger das Ziel, desto höher die Anforderungen an Governance, Ressourcenplanung, Mitbestimmung und praktischen Vollzug.

2. Systematische Schwachstellen des Referentenentwurfs

- **Verantwortung wird stark ausdifferenziert.** Das BMDS hat zwar die politische Zentralstellung, operative Kernaufgaben werden aber auf BMDS, BVA, BSI, BNetzA und gegebenenfalls Dritte (hier sehen wir insbesondere auch das ITZBund bei der Anpassung der Fachverfahren) verteilt. Eine eindeutig benannte Gesamtprojektstelle mit durchgriffsbewehrter Gesamtverantwortung für Zeit, Kosten, Schnittstellen und Risiken ist nicht klar erkennbar. (vgl. RefE, § 2 Abs. 2 bis 6 EBDIG-E; Begründung zu § 2 Abs. 4 bis 6, insbesondere „Orchestrator-Stelle“ und Koordinierung).
- **Die Governance bleibt offen.** Der Entwurf lässt staatliche Bereitstellung, Bereitstellung im Auftrag und private Bereitstellung mit staatlicher Anerkennung zu. Diese Flexibilität mag politisch gewollt sein, erschwert aber eine belastbare Vorausschau auf Zuständigkeiten, Personalbedarfe und Vollzugslasten. (vgl. RefE, A. III „Alternativen“; § 3 i. V. m. §§ 4 bis 6 EBDIG-E).
- **Zentrale Ausgestaltungsfragen werden in die Exekutive verschoben.** (Verordnungsermächtigungen und Experimentierklausel) (vgl. RefE, § 20 und § 21 EBDIG-E). Dadurch werden wichtige Entscheidungen aus dem Gesetz in die spätere Verwaltungspraxis verlagert. Das führt dann jedoch zu Unsicherheit für Behörden, Beschäftigte und Interessenvertretungen. (vgl. RefE, § 20 und § 21 EBDIG-E; Begründung zu § 21 EBDIG-E).

- **Der Entwurf wirkt projektlogisch wie ein großes, iterativ angelegtes Digitalvorhaben mit vielen Stakeholdern (sehr hoher Agilitätsgrad).** Gerade dadurch steigt die Gefahr, dass Verantwortung, Fehlerrisiken und Umsetzungsdruck in die Fläche der Verwaltung verlagert werden. (vgl. RefE, § 2 Abs. 4 bis 6, § 20, § 21 EBDIG-E; Begründung zu § 2 Abs. 4 bis 6 sowie zu § 21 EBDIG-E).
- **Parlamentarische Rechenschaft ist schwach ausgeprägt.** Es gibt europarechtliche Unterrichtungspflichten und sektorale Berichtspflichten, aber keine deutlich konturierte Berichtspflicht zum Gesamtprojekt gegenüber Bundestag, Bundesrat und Öffentlichkeit. (vgl. RefE, § 11 EBDIG-E; § 2 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. c EBDIG-E; eine ausdrückliche Gesamtberichtspflicht an Bundestag/Bundesrat ist im RefE nicht vorgesehen).

3. Schwächen bei Erfüllungsaufwänden und Ressourcenbild

- Die Aufwandsschätzung ist in zentralen Punkten modellhaft und teilweise von günstigen Vorannahmen abhängig. Gerade die Zahlen zu Fachverfahrensanbindungen, Schnittstellen, Standardisierung und Register-/Nachweislogik wirken nicht durchgehend belastbar auskalkuliert. (vgl. RefE, Erfüllungsaufwand, Erläuterungen zu lfd. Nr. 2.2 und 3.16; dort ausdrücklich „modellhaft“ bzw. „frei angenommen“).
- Der Entwurf hält sich drei Bereitstellungsmodelle offen, liefert aber kein sauberes Vergleichsbild der Aufwände je Modell. Damit fehlt eine belastbare Entscheidungsgrundlage für die Frage, welche Form der Bereitstellung organisatorisch und finanziell tragfähig ist. (vgl. RefE, A. III „Alternativen“; § 3 bis § 6 EBDIG-E; demgegenüber Erfüllungsaufwand v. a. zu lfd. Nr. 3.3, 3.10, 3.11).
- Die Angabe, für die Länder entstehe kein Erfüllungsaufwand, überzeugt praktisch nicht. Sobald Bürger-Staat-Schnittstellen, Nutzerkonten, Fachverfahren oder Nachweisprozesse angepasst werden müssen, entstehen auch in Ländern und Kommunen Aufgaben und mittelbar Ressourcenbedarfe. (vgl. RefE, E.3 „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“: „Für die Länder entsteht kein Erfüllungsaufwand“; zugleich § 12 EBDIG-E und Art. 2 RefE/OZG-Bezug).
- Selbst bei einer privaten Wallet-Lösung verbleiben zentrale Staatsaufgaben beim Bund: Anerkennung und Aufsicht, Registrierung vertrauender Beteiligter, Sicherheitsreaktionen, Validierungsmechanismen, PID-Strukturen, Interoperabilität mit OZG- und NOOTS-Komponenten sowie die Anpassung bundesbehördlicher Verfahren. (vgl. RefE, § 6, § 9 bis § 13, § 15 und § 16 EBDIG-E).
- Die genannten Aufwände stehen in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zu pauschalen Stelleneinsparungszielen im Bund und in den Ländern. Das Projekt erzeugt nicht nur Einmalkosten, sondern dauerhafte Betriebs-, Koordinierungs-, Prüf-, Sicherheits- und Supportaufwände. (vgl. RefE, E.3 „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“; lfd. Nr. 3.1, 3.3, 3.10, 3.14, 3.16; jährlicher Aufwand Bund rund 42,1 Mio. Euro, einmalig rund 95 Mio. Euro).

4. Gewerkschaftliche Bewertung: Mitbestimmung und Arbeit der Beschäftigten

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist besonders kritisch, dass der Entwurf ein dynamisches, exekutiv steuerbares und teilweise experimentelles System begünstigt. Das ist mit Blick auf Innovationspolitik nachvollziehbar, kollidiert aber mit den Erfordernissen wirksamer Mitbestimmung und planbarer Arbeitsorganisation. (vgl. RefE, § 2 Abs. 4 bis 6, § 3, § 20, § 21 EBDIG-E).

- Mitbestimmung darf nicht durch Projektlogik ausgehöhlt werden. Pilotierungen, agile Releases, modulare Rollouts und Experimentierklauseln dürfen nicht dazu führen, dass mitbestimmungsrelevante Veränderungen in viele scheinbar kleine Teilschritte zerlegt werden. (Mitbestimmungsrechtlich relevant insbesondere bei Einführung, Erprobung und funktionaler Erweiterung von IT-Verfahren; im RefE selbst vgl. § 20, § 21 EBDIG-E.)
- Die Experimentierklausel - einschließlich Automatisierung und KI - erhöht das Risiko, dass neue Entscheidungs- und Kontrollarchitekturen entstehen, bevor personelle, organisatorische und mitbestimmungsrechtliche Folgen geklärt sind. (vgl. RefE, § 21 EBDIG-E; Begründung zu § 21, insb. Nr. 3, 4, 6 und 7).
- Der Entwurf blendet die Arbeitsfolgen für Beschäftigte weitgehend aus: Schulungsbedarf, Supportlast, Fehler- und Eskalationsbearbeitung, Releasewechsel, Sicherheitsvorfälle, Schnittstellenpflege und die Verantwortung im Störfall werden im Vollzug nicht verschwinden, sondern dauerhaft anfallen. (Der RefE enthält hierzu keine eigenständige arbeitsorganisatorische Folgenabschätzung; einschlägig sind aber die dauerhaften Aufgabenblöcke in § 2, § 9 bis § 13, § 16 sowie die zugehörigen Aufwandsposten im Erfüllungsaufwand).
- Betroffen sind nicht nur BMDS, BVA, BSI und BNetzA. Mittelbar werden auch Fachverwaltungen des Bundes sowie Länder- und Kommunalverwaltungen mit Anpassungs-, Prüf- und Umsetzungsaufgaben konfrontiert. Für Sicherheitsbehörden wie Zoll, Bundespolizei und Landespolizeien nennt der RefE keinen eigenen Aufgabenblock; mittelbar sind aber Schnittstellen- und Prüfaufwände dort naheliegend, wo Identitätsnachweise, Registerabfragen, Auskunftersuchen oder Zugangs- und Kontrollprozesse technisch und fachlich an das neue Ökosystem angepasst werden müssen. (vgl. RefE, § 12, § 15, Art. 2 RefE; Begründung zu § 21 Nr. 5, 7 und 8. Einen eigenen Aufgabenblock für Sicherheitsbehörden enthält der RefE allerdings nicht.)
- Dauerhafte Mehraufwände lassen sich nicht seriös mit pauschalen Personalabbaupfaden vereinbaren. Wer digitale Identitätsinfrastrukturen will, muss auch die dafür nötigen Personal-, Qualifizierungs- und Betriebsressourcen bereitstellen. (vgl. RefE, E.3 „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ sowie die dort ausgewiesenen Daueraufwände).

5. Größte Brocken und gewerkschaftliche Kernforderungen

Größter Brocken	Mögliche Änderungsbedarfe aus gewerkschaftlicher Sicht
Verantwortung/Steuerung	Benennung einer klaren Gesamtprojektverantwortung mit verbindlicher Steuerungsebene und Berichtsebene; regelmäßige Berichte an Parlament und Öffentlichkeit zu Stand, Risiken, Kosten und Personalbedarf.
Erfüllungsaufwände	Überarbeitung der Aufwandsschätzungen mit Variantenvergleich, realistischen Annahmen zu Schnittstellen, Fachverfahren und Betriebsaufwand sowie transparenter Darstellung von Länder- und Kommunalfolgen.
Mitbestimmung	Klarstellung, dass Pilotierungen, Erprobungen, Rollouts und funktionale Erweiterungen frühzeitig und fortlaufend mitbestimmungspflichtig eingebunden werden müssen; keine Entwertung der Beteiligungsrechte durch agile Projektlogik.
Personal/Qualifizierung	Verbindliche Ressourcenplanung für BMDS, BVA, BSI, BNetzA und betroffene Fachverwaltungen; zusätzliche Aufgaben dürfen nicht gegen pauschale Stelleneinsparungen gegengerechnet werden.

Experimentierklausel/KI	Präzisere rechtliche Grenzen, stärkere Transparenz und verpflichtende Evaluierung; keine Erprobung automatisierter oder KI-gestützter Entscheidungen ohne klare Verantwortlichkeiten, Beschäftigtenschutz und Beteiligung der Interessenvertretungen.
Bund-Länder-Vollzug	Frühzeitige Bund-Länder-Abstimmung zu OZG-, NOOTS- und Fachverfahrensschnittstellen; ehrliche Folgekostenbetrachtung für Länder und Kommunen statt Nullansatz.

6. Offene Punkte, die im weiteren Verfahren geklärt werden sollten

- Wer trägt die eindeutige Gesamtverantwortung für das Projekt über Behörden- und Ressortgrenzen hinweg? (vgl. RefE, § 2 Abs. 5 und 6 EBDIG-E; Begründung zu § 2 Abs. 5 und 6).
- Wie sehen ein realistisches Aufgaben- und Kostenbild für die drei Bereitstellungsmodelle sowie für Mischmodelle aus? (vgl. RefE, A. III „Alternativen“; § 3 bis § 6 EBDIG-E; Erfüllungsaufwand ohne echten Variantenvergleich).
- Welche personellen Folgebedarfe entstehen dauerhaft bei BMDS, BVA, BSI, BNetzA und in den betroffenen Fachverwaltungen? (vgl. RefE, § 2 Abs. 2 EBDIG-E; Erfüllungsaufwand lfd. Nr. 3.1, 3.3, 3.10, 3.14, 3.16 sowie VDG-Folgeaufwände).
- Welche konkreten Anpassungslasten entstehen in Ländern und Kommunen an Bürger-Staat-Schnittstellen, Fachverfahren und Nutzerkonten? (vgl. RefE, E.3; § 12 EBDIG-E; Art. 2 RefE/OZG).
- Wie wird sichergestellt, dass Experimentierklausel, Automatisierung und KI nicht zu einem mitbestimmungsrechtlichen Graubereich werden? (vgl. RefE, § 20, § 21 EBDIG-E; Begründung zu § 21).
- Welche mittelbaren Auswirkungen ergeben sich auf Sicherheitsbehörden, insbesondere dort, wo Identitäts-, Register-, Auskunfts- oder Kontrollprozesse technisch an die neue Infrastruktur anschließen müssen? (vgl. RefE, § 12, § 15, Art. 2 RefE; Begründung zu § 21 Nr. 5, 7 und 8).

Fazit: Der Bund greift mit dem DIdG ein zentrales Zukunftsthema auf. Damit das Vorhaben nicht zu einem weiteren überdehnten Verwaltungsdigitalisierungsprojekt mit unklarer Verantwortlichkeit und verdeckten Dauerlasten wird, müssen Governance, Erfüllungsaufwände, Mitbestimmung und Personalbedarfe jetzt präziser geregelt werden - nicht erst im Vollzug. (vgl. insgesamt RefE, § 2 bis § 21 EBDIG-E, Erfüllungsaufwand sowie Begründung zu § 2, § 12, § 20 und § 21).

Thomas Liebel

Bundesvorsitzender