



Berlin, 4. September 2020

Stellungnahme

des Fachbereichs Informatik in Recht und Öffentlicher Verwaltung
und des Präsidiums-Arbeitskreises Datenschutz und IT-Sicherheit
der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Einführung einer Identifikationsnummer in die
öffentliche Verwaltung und zur Änderung
weiterer Gesetze
(Registermodernisierungsgesetz – RegMoG)

des Bundesministeriums des Innern,
für Bau und Heimat (BMI)



§1 Allgemeine Bemerkungen

Die Modernisierung der Register mit dem Ziel, die Konsistenz und Qualität der Datensätze zu erhöhen sowie den damit verbundenen Bestrebungen nach einer Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung werden von uns befürwortet.

Die Einführung einer registerübergreifenden Kennziffer, die zahlreichen Behörden bekannt ist, bzw. die entsprechende Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer, wie im Referentenentwurf zum Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) vorgesehen, ist für diesen Zweck jedoch weder notwendig, noch entspricht sie dem Stand der Technik. Der aktuelle Stand würde ein verfassungskonformes Identitätsmanagement-System grundsätzlich ermöglichen.

Hinsichtlich des vorliegenden Referentenentwurfs haben wir aus verfassungs- und datenschutzrechtlicher Sicht jedoch große Bedenken, da jede Person so eindeutig zu einer Nummer wird und Berechtigte wie Unberechtigte alle vorliegenden Daten zu einer Person über die Steuer-Identifikationsnummer über alle Behörden hinweg auf Knopfdruck auswerten können. Der Ansatz widerspricht daher allen Errungenschaften und Erkenntnissen des Datenschutzes und der Diskussionen über eine Personenkenziffer aus den Jahren 1968-1983. Das Bundesverfassungsgericht hat der Einführung derartiger Personenkenzeichen seit jeher enge Schranken auferlegt, die im Referentenentwurf missachtet werden. Der Wunsch zu Once-Only rechtfertigt keinesfalls die Aufgabe des Datenschutzes.

Anstelle des vorliegenden Vorschlags sollte daher ein Identitätsmanagement-System nach dem Stand der Technik entwickelt werden, das weitgehend die gleiche Funktionalität, jedoch mit einem deutlich höheren Datenschutzniveau ermöglicht.

Wir begrüßen ausdrücklich die Idee, mittels eines Datencockpits größtmögliche Nachvollziehbarkeit der Verarbeitung und insbesondere Übermittlung personenbezogener Daten zu erreichen. Nur im Fall der Registrierung der betroffenen Person werden die im Datencockpit anzuzeigenden Daten zusammengeführt, so dass die Existenz des Systems per se nicht zu einer zusätzlichen Verarbeitung personenbezogener Daten führt. Dies halten wir für sachgerecht.

Zu begrüßen ist weiterhin, dass den Gemeinden zehn Jahre Zeit für die Umsetzung gegeben wird.

§2 Verfassungsrechtliche Probleme des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG) und Alternativen

Der Vorschlag sieht die Einführung eines dauerhaften, eineindeutigen Kennzeichens vor. Dauerhafte Kennzeichen führen zur Möglichkeit einer umfassenden Erstellung von



Persönlichkeitsprofilen und zur Möglichkeit einer Katalogisierung. Erschwerend kommt vorliegend hinzu, dass sich das Kennzeichen der Kontrolle der Betroffenen entzieht.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise ist vergleichbar mit der langjährigen Praxis der Verwendung der US-amerikanischen Social Security Number als zentrale Kennnummer. Die zu erwartenden Risiken können daher durch internationale Erfahrungswerte belegt werden. Daher ist bereits jetzt absehbar, dass diese Risiken die informationelle Selbstbestimmung der Bürger beeinträchtigen werden. [Vgl. auch Martini/Wagner/Wenzel – Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, 2017, S. 61; BVerfGE 120, 378 (397)]. Deswegen muss der Referentenentwurf den einschlägigen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen; insbesondere darf die Beeinträchtigung nicht unverhältnismäßig sein und muss im überwiegenden Allgemeininteresse erfolgen.

Hierfür ist es erforderlich, dass die Beeinträchtigung der Bürger durch ein dauerhaftes Kennzeichen für die Erreichung des geplanten Zwecks tatsächlich notwendig ist.

Das BVerfG hat bereits im Volkszählungsurteil eine klare Grenze formuliert: Unzulässig ist eine Verarbeitung, „soweit eine unbeschränkte Verknüpfung [erhobener] Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensiblen Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal möglich wäre“ [BVerfGE 65, 1 (53)]. Soweit eine Verknüpfung in einer persönlichkeitsfeindlichen Katalogisierung des Einzelnen münden kann, ist dies als unzulässig einzustufen [Vgl. auch Martini/Wagner/Wenzel – Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, 2017, S. 62.].

Die Einführung einer allgemeinen Personenkennziffer ist dem Gesetzgeber allerdings nicht vorbehaltlos untersagt. Vielmehr muss dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausreichend Rechnung getragen werden: Kann eine Verknüpfung der Daten, die mit dem Kennzeichen verbunden sind, verhindert werden, ist eine verfassungsrechtskonforme Umsetzung denkbar. Dies kann etwa durch Maßnahmen geschehen, die die Eingriffsintensität für den einzelnen Betroffenen abschwächen. Welche konkreten Maßnahmen hierfür erforderlich sind, wird durch das Verfassungsrecht nicht vorgegeben – insoweit greift die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Ob diese Anforderungen an eine verfassungsrechtskonforme Umsetzung im vorliegenden Referentenentwurf erfüllt werden können, halten wir jedoch für fraglich.

Die im Folgenden dargestellten alternativen Realisierungsmöglichkeiten zeigen außerdem, dass die angestrebten Ziele durchaus auch mit anderen Mitteln erreicht werden könnten, die eine deutlich geringere Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger zur Folge hätten.



Im Übrigen erlaubt auch das europäische Datenschutzrecht den Einsatz von nationalen Kennziffern nur unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen (vgl. Art. 87 DSGVO). Ob der Referentenentwurf diesen Anforderungen genügen kann, erscheint grundsätzlich zweifelhaft; eine abschließende Beurteilung ist aufgrund der ebenso kritisch zu sehenden Delegation der relevanten Maßnahmen in Rechtsverordnungen allerdings nicht möglich.

Eine Realisierung von nationalen Kennziffern nach dem Vorbild anderer EU-Mitgliedsstaaten wäre eher zu befürworten als der vorliegende Referentenentwurf. So kann die Umsetzung eines Systems wie in Österreich – anders als im Referentenentwurf dargelegt – durchaus zielführend sein. Dort wird Bürgern zwar eine Stammzahl zugewiesen, diese jedoch nicht in den einzelnen Behörden verwendet. Stattdessen werden mit einem kryptographisch sicheren Verfahren bereichsspezifische Personenkennzeichen aus der Stammzahl und einem Kürzel des entsprechenden Bereichs (z. B. „BW“ für „Bauen und Wohnen“) abgeleitet. Nur diese werden in den Behörden gespeichert.

Der deutsche Personalausweis verwendet mit der „Restricted Identification“ eine Weiterentwicklung dieses Verfahrens, die den Widerruf der bereichsspezifischen Kennzeichen – etwa beim Verlust des Ausweises – erlaubt. Da das bereichsspezifische Kennzeichen in diesem Fall ohne Mitwirkung des Ausweises errechnet werden muss, ist eine zusätzliche Sicherung in der Weise vorgesehen, dass jeweils zwei Stellen zu dieser Berechnung zusammenarbeiten (Daten austauschen) müssen. Dies macht einen eventuellen Missbrauch einfacher nachvollziehbar.

Wir sind der Auffassung, dass für die Berechnung bereichsspezifischer Kennzeichen zumindest das gleiche Sicherheitsniveau angestrebt werden muss, wie es in der Sicherheitsarchitektur des Personalausweises erreicht wurde. Im technischen Sinne bedeutet dies eine Unverknüpfbarkeit der bereichsspezifischen Kennzeichen, die gezielt und nachvollziehbar in genau dem Umfang aufgehoben werden kann, wie dies für legitime Anwendungen notwendig ist. Das heißt nicht, dass wir eine direkte Übertragung dieses Systems fordern; jedoch zeigt es auf, dass datenschutzgerechte Lösungen kein Hindernis für die gewünschte Funktionalität darstellen müssen.

Wir regen an, die technischen Fragestellungen eines Identitätsmanagement-Systems – um das es in dem Entwurf im Kern geht – unter Einbeziehung des BSI mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren, statt die Festlegung auf eine einzelne bereichsübergreifende Personenkennziffer in Gesetzesform vorzunehmen. Wir stehen für diesen Dialog gerne zur Verfügung.



§3 Berücksichtigung der „Überwachungsgesamtrechnung“

Die Einführung eines registerübergreifenden Ordnungsmerkmals muss auch als Teil der „Überwachungsgesamtrechnung“ betrachtet werden. So werden regelmäßig weitere neue Maßnahmen staatlicher Informationserhebung und -verarbeitung eingeführt, ohne zuvor Zweckmäßigkeitsüberlegungen anzustellen. Durch die so immer häufiger vorliegenden Einzelfragmente von Datensätzen, welche für sich genommen wenig relevant sind, entsteht in der Zusammenschau jedoch ein Gesamtbild, das umfassende Rückschlüsse auf das Leben des Einzelnen zulässt. So erfolgen immer weitere Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies führt nicht nur zum „gläsernen Bürger“, sondern lässt auch erhebliche Zweifel an der rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen aufkommen. Die Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer geht darüber sogar hinaus, indem sie eben als registerübergreifendes Ordnungsmerkmal verwendet wird, und so in der Lage ist, die Verknüpfung zu einer Vielzahl von Datensätzen abzubilden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung schon 1969 im Mikrozensus-Urteil, BVerfGE 27 (1), 6 betont, dass es „der menschlichen Würde widerspricht, den Menschen zum bloßen Objekt im Staat zu machen“ (vgl. BVerfGE 5, 85 [204]; 7, 198 [205]). 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.“ Ähnlich äußert sich der langjährige Verfassungsrichter Di Fabio im Grundgesetzkommentar Maunz-Dürig zu Art. 2 GG, Rnr 173: „Der Einzelne, der regelmäßig gar nicht weiß, was wo über ihn gesammelt wird, wo er elektronische Spuren hinterlässt, kann bei systematischer Datensammlung zu einem Objekt staatlicher Stellen [...] werden.“ Das Gericht hat diese Linie im Volkszählungsurteil, BVerfGE 65 (1) 177, fortgeführt: „gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal möglich wäre; denn eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebensdaten und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger ist [sogar] auch in der Anonymität statistischer Erhebungen unzulässig“ (BVerfGE 27, 1 [6]). Beim anlässlich der teilweisen Verfassungswidrigkeit von Online-Durchsuchungen ergangenen Urteil zum Computergrundrecht bleibt das Gericht diesen Linien 2008 erneut treu (BVerfGE 120, 274). Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2018 die baden-württembergische und hessische Regelung zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle unter Berufung auf diese seine Rechtsprechung in Teilen für verfassungswidrig erklärt (1 BvR 2795/09, 1 BvR 3187/10).



§4 Weitere Feststellungen

1. Die im Entwurf vorgesehene zentrale Rolle als Registermodernisierungsbehörde ist unseres Erachtens nicht notwendig und ließe sich im Rahmen eines Identitätsmanagementsystems nach dem Stand der Technik vermeiden.
2. Artikel 7/8 fordern die Vergabe einer neuen Identitätsnummer, wenn der Abgleich von Daten natürlicher Personen mit dem Melde- und Passregister bzw. Personalausweisregister zu keinen Ergebnissen führt. Bei Vortäuschung von falschen Daten würde diese Prüfung nicht ausreichen. Sie müsste mindestens gegen die Daten der Sozialleistungen und Gesundheitsdaten erfolgen.
3. Das Datum „Datum des letzten Verwaltungskontakts (Monat, Jahr)“ (Art. 1 §4 Abs. 3 Ziffer 2) widerspricht dem Prinzip der Datensparsamkeit. Zur Ergänzung der Validitätswerte würde das Datum der letzten Aktualisierung von Validitätswerten (Art. 1 §4 Abs. 3 Ziffer 3) genügen. In Verbindung mit der Protokollierung (Art. 1 §9) ermöglicht das Datum des letzten Verwaltungskontakts ein extrem weitgehendes Tracing aller Behördenkontakte eines Bürgers.

§5 Zusammenfassung und Fazit

Eine Registermodernisierung ist notwendig, muss jedoch verfassungskonform umgesetzt werden. Wir empfehlen daher die Neufassung des vorliegenden Referentenentwurfs, da dieser unseres Erachtens den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht wird. Wir regen die Erarbeitung einer übergreifenden Identitätsmanagement-Architektur für die öffentliche Verwaltung unter Einbeziehung des BSI und der Fachöffentlichkeit an, wobei Techniken wie die der österreichischen bereichsspezifischen Personenkennzeichen oder die Restricted Identification des deutschen Personalausweises als Grundlage dienen können. Die GI als größte und wichtigste Fachgesellschaft für Informatik im deutschsprachigen Raum steht für diesen Dialog gerne zur Verfügung.

Über die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI)

Die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) ist mit rund 20.000 persönlichen und 250 korporativen Mitgliedern die größte und wichtigste Fachgesellschaft für Informatik im deutschsprachigen Raum und vertritt seit 1969 die Interessen der Informatikerinnen und Informatiker in Wissenschaft, Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung, Gesellschaft und Politik. Mit 14 Fachbereichen, über 30 aktiven Regionalgruppen und unzähligen Fachgruppen ist die GI Plattform und Sprachrohr für alle Disziplinen in der Informatik. Weitere Informationen finden Sie unter www.gi.de.