



Dr. Johannes Ludewig

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Vorsitzender des Nationalen
Normenkontrollrates

Stellv. Vorsitzende des
Nationalen Normenkontrollrates

Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Frau Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres
und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0)30 18 400-1300
FAX +49 (0)30 18 400-1848
E-MAIL nkr@bk.bund.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)670

Berlin, 11. Dezember 2020

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

aus Anlass der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz) möchten wir Ihnen, zusätzlich zur bereits dem Gesetzentwurf beigefügten Stellungnahme des NKR, weitere beratungsrelevante Informationen zukommen lassen, die sich aus der langjährigen Beschäftigung des NKR mit dieser Thematik ergeben und auf der inzwischen erworbenen Expertise beruhen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie unsere ergänzende Stellungnahme auch den anderen Ausschussmitgliedern zur Verfügung stellen könnten.



Dr. Ludewig



Prof. Dr. Kuhlmann

Berlin, 11. Dezember 2020

Ergänzende Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz)

Einleitung

Zum überragenden Nutzen und zur Bedeutung der Registermodernisierung für eine leistungsfähige, digitale Verwaltung und für den Bürokratieabbau hat sich der NKR in der Vergangenheit wiederholt geäußert – so auch in seiner förmlichen Stellungnahme (NKR-Nr. 5253) zum vorliegenden Gesetzentwurf. Obgleich es zum Nutzen und zur strategischen Notwendigkeit der Registermodernisierung grundsätzlich keinen Disput gibt, fällt die datenschutzrechtliche Bewertung sehr unterschiedlich aus. Dies bezieht sich insbesondere auf die geplante Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer als bereichsübergreifendes, ein-eindeutiges Identifikationsmerkmal für natürliche Personen. So gibt es neben der kritischen Einschätzung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz noch verschiedene andere Stellungnahmen, die die Einführung eines solch bereichsübergreifenden Personenkennzeichens für verfassungswidrig halten und die Existenz leistungsfähigerer Alternativen behaupten.

Gesamtbewertung

Aufgrund der langjährigen Beschäftigung mit der Thematik¹ und der zwischenzeitlich erworbenen Expertise möchte der NKR im Folgenden darlegen, warum er den vorgelegten Gesetzentwurf als verfassungskonform bewertet und aus denselben Erwägungsgründen seine Umsetzung sogar als verfassungsrechtlich geboten ansieht. Zugleich soll erläutert werden, warum der NKR die vermeintliche Überlegenheit des österreichischen Modells nicht als gegeben ansieht, sondern das im Gesetzentwurf vorgesehene Konzept als valide, im Kontext der bestehenden deutschen Registerlandschaft und deren Absicherungsmechanismen, datenschutzrechtlich sogar als besser geeignete Lösung bewertet. Eine grafische Darstellung des vorliegenden Lösungskonzeptes findet sich im Anhang.

¹ McKinsey & Company (2017) „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“, Gutachten im Auftrag des NKR; abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/presse/pressemitteilungen/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>

1. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts wendet sich nicht gegen ein einheitliches Personenkennzeichen als solches

Das Urteil wendet sich vielmehr gegen eine zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung gesehene mögliche Folge des Einsatzes eines solchen Personenkennzeichens: Die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürgerinnen und Bürger. Insofern muss der Gesetzgeber alle Anstrengung darauf richten, eine Profilbildung zu verhindern. Der Zwang zum Verzicht auf ein einheitliches Personenkennzeichen ergibt sich daraus jedoch nicht. Der Gesetzgeber ist im Grunde frei in der Wahl seiner Mittel, so lange er adäquate strukturellen Hemmnisse vorsieht, die eine Profilbildung unterbinden:

„Mit Blick auf die veränderten technischen Möglichkeiten entspricht es einer zeitgemäßen und am geschützten Rechtsgut der informationellen Selbstbestimmung orientierten Deutung, die Aussagen des Volkszählungsurteils nicht als an das Instrument „PKZ“ anknüpfendes pauschales Verbot zu begreifen. Vielmehr verstößt eine PKZ nur insoweit gegen die Verfassung, als von ihr die nicht hinnehmbare Gefahr ausgeht, dass der Staat sie zur umfassenden Verknüpfung vorhandener Datenbestände nutzt und so einer persönlichkeitsfeindlichen Katalogisierung des Einzelnen den Weg ebnet.

Lassen sich die Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht hingegen durch wirksame technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen effektiv bannen, so bewegt sich ihre Nutzung innerhalb der Zulässigkeitsgrenzen des Grundgesetzes. Insofern deckt sich die Wertung des deutschen Verfassungsrechts im Grundsatz weitgehend dem normativen Wertungsprogramm des Art. 87 DSGVO.

Welche organisatorischen, technischen und rechtlichen Maßnahmen der Gesetzgeber in concreto vorsehen muss, sagt die Verfassung nicht. Insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen Handlungsspielraum.“²

2. Der Gesetzgeber ist frei in der Wahl seiner Mittel, so lange er adäquate strukturellen Hemmnisse gegen eine Profilbildung vorsieht

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesem Grundsatz Rechnung, auch wenn er auf die Einführung eines Systems bereichsspezifischer Personenkennzeichen verzichtet. Der Gesetzgeber macht insofern von seinem Bewertungs- und Handlungsspielraum Gebrauch, indem er folgende strukturellen Hemmnisse berücksichtigt:

- a. Beibehaltung einer fachlich ausdifferenzierten sowie dezentral organisiert- und verantworteten Registerlandschaft

² Martini M., Wagner D., Wenzel M. (2017) Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, S. 33; abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/72494/476034/eebab686008cfec0a7919ca03e51abe3/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-datenschutz-data.pdf>

- b. Ex ante Berechtigungsprüfung durch Intermediäre (4 Corner Modell), die den Abruf der Steuer-ID bei der Registermodernisierungsbehörde und deren Einsatz beim Datenaustausch zwischen abgrenzbaren Politikbereichen kontrollieren (zusätzlich zu bestehenden Berechtigungsprüfungen)
- c. Ex post Kontrollierbarkeit durch Protokollierung der Datenaustausche und Transparenzmachung über ein Datencockpit
- d. Unzulässigkeit der widerrechtlichen Nutzung der Steuer-ID durch öffentliche Stellen und Private und Einführung eines Straftatbestandes mit Freiheitsstrafe
- e. Evaluierungs- und Berichtspflichten ans Parlament

3. Im internationalen Vergleich setzt Deutschland auf eine große Anzahl struktureller Hemmnisse

Im Vergleich zu anderen Staaten würde Deutschland bei Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs über ein öffentliches Datenmanagementsystem mit den meisten strukturellen Hemmnissen gegen eine Profilbildung verfügen (vgl. Abb. 1) und würde sich auch gegenüber dem aktuellen Ist-Zustand deutlich verbessern. Eine „Datenzusammenführung auf Knopfdruck“, wie es einige befürchten, ist weder heute möglich, noch würde sie in Zukunft erleichtert – das Gegenteil ist der Fall.

Strukturelle Hemmnisse gegen Profilbildung	Deutschland (RegMod)	Österreich	Estland	Schweiz	Frankreich	Dänemark
System bereichsspezifischer Personenkennzeichen	-	X	-	-	-	-
Ex ante Berechtigungsprüfung Durch Kontrollmechanismen wie 4-Corner, Intermediäre o.ä.	X	(X)	X	X	X	X
Ex post Kontrollierbarkeit der Datenzugriffe, Transparenz durch Datencockpit	X	(X)	X	-	X	-
Fachlich ausdifferenzierte, dezentral organisiert und verantwortete Register	X	-	-	(X)	-	-
Datenschutz als Verfassungsrecht, strenge Datenschutzaufsicht, Evaluierung und Berichtswesen ans Parlament, Straftatbestand mit Freiheitsstrafe	X	-	(X)	-	-	-
Summe	4	3	3	2	2	1

Abb. 1: Strukturelle Hemmnisse gegen eine Profilbildung im Ländervergleich

4. Das österreichische Modell verknüpfter, bereichsspezifischer Personenkennezeichen bietet nur eine bedingte Sicherheit gegen eine Profilbildung

Zum einen basiert das österreichische Modell auf zentralen Registern, die – sofern unerlaubte Zugriffe gelingen – ein viel größeres Schadenspotential aufweisen, als dezentrale Register. Zum anderen sind die sprechenden Stammdaten der Bürgerinnen und Bürger weiterhin Bestandteil dieser Register und eine Profilbildung auch ohne einheitliches Personenkennezeichen – einfach auf Basis der genauso identifizierenden persönlichen Stammdaten – möglich. Zum dritten beschränkt sich das österreichische Modell auf die zentralen Registerbestände des Bundes; die Landes- und Kommunalebene sind nicht umfasst.

5. So lange persönliche Stammdaten in den Registern vorkommen, können bereichsübergreifende Persönlichkeitsprofile genauso erstellt werden wie mit einem numerischen Personenkennezeichen

Es ist wichtig zu verstehen, dass Personen mit Hilfe ihrer persönlichen Stammdaten (Name, Geburtsdatum, Wohnort, etc.) eindeutig identifiziert werden können. Insofern existiert auch jetzt schon in Deutschland für einen Großteil der Bevölkerung de facto ein einheitliches, wenn auch nicht numerisches Personenkennezeichen, das – die bestehende Kritik konsequent zu Ende gedacht – bereits den Ist-Zustand in Deutschland verfassungswidrig erscheinen ließe. Daher verwundert es, dass der Ist-Zustand in Deutschland von einigen als vorzugswürdiger erachtet wird, zumal er datenschutzrechtlich am Ende kein besseres Ergebnis erzielt und seine Wirksamkeit allein vom „Zufall schlechter Datenhaltung“ abhängt, d.h. z.B. von den zufällig auftretenden Fehlern in der Namensschreibweise oder einer zu langsamen Aktualisierung von persönlichen Stammdaten nach Namenswechseln. In jedem System, auch dem österreichischem und solchen, die z.B. von Sorge et al.³ vorgeschlagen werden, findet die Zuordnung der Datensätze zu einer Person immer mit Hilfe dieser persönlichen Stammdaten statt. Gerade Österreich nutzt sein System auch dafür, diese persönlichen Stammdaten über die Register hinweg qualitätszusichern und aktuell zu halten. So lange also persönliche Stammdaten in den Registern vorkommen, können bereichsübergreifende Persönlichkeitsprofile genauso erstellt werden, wie mit einem numerischen Personenkennezeichen. Für einen effektiven Schutz sind daher dezentrale Datenhaltungsstrukturen, Zugriffskontrollmechanismen (4-Corner-Modell), Protokoll- und Transparenzmechanismen (Datencockpit) sowie ein konsequentes Strafverfolgungsregime die geeignetere Wahl.

³ Sorge Ch., von Lucke J., Spiecker I. (2020) Registermodernisierung. Datenschutzkonforme und umsetzbare Alternativen, Friedrich-Naumann-Stiftung.

6. Die ganz überwiegende Zahl der europäischen Länder verwendet ein einheitliches Personenkennzeichen

Deutschland bildet bisher eine der wenigen Ausnahmen, die kein einheitliches Personenkennzeichen nutzen (vgl. Abb. 2). Viele der im europäischen und internationalen Kontext genutzten Kennzeichen sind sprechend, d.h. sie beinhalten das Geburtsdatum, einen Zahlencode für das Geschlecht oder auch den Geburtsort und sind auf einem Ausweisdokument abgedruckt. Dies ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht geplant.

Land	Einheitliches Personenkennzeichen vorhanden	Einheitliches Personenkennzeichen steht auf dem Ausweis	Einheitliches Personenkennzeichen ist sprechend
Belgien	X	X	X
Bulgarien	X	X	X
Dänemark	X	X	X
Deutschland	-	-	-
Estland	X	X	X
Finnland	X	X	X
Frankreich	X	-	X
Griechenland	-	-	-
Irland	X	-	-
Italien	X	X	X
Kroatien	X	X	-
Lettland	X	X	-
Litauen	X	X	X
Luxemburg	X	-	X
Malta	X	X	X
Niederlande	X	X	-
Österreich	(X) geheim	-	-
Polen	X	X	X
Portugal	-	-	-
Rumänien	X	X	X
Schweden	X	X	X
Slowakei	X	X	X
Slowenien	X	X	X
Spanien	X	X	-
Tschechien	X	X	X
Ungarn	-	-	-
Zypern	-	-	-
Summe	22	18	16

Abb. 2: Einheitliche Personenkennzeichen im europäischen Vergleich

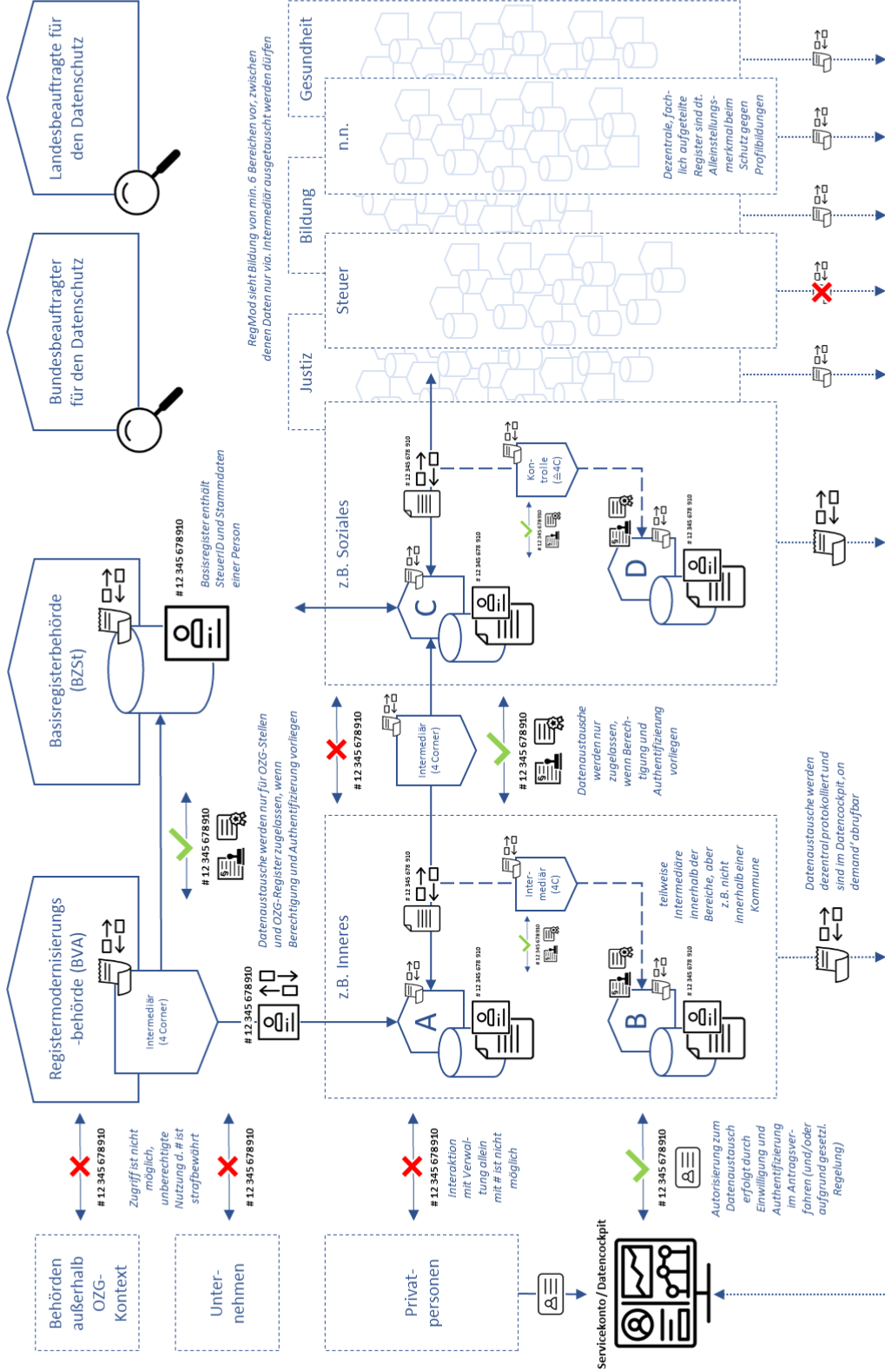
7. Von der Umsetzungscomplexität und Beherrschbarkeit eines Systems hängt auch seine datenschutzrechtliche Wirkung und Kontrollierbarkeit ab

Bei aller Unsicherheit einer ex ante Schätzung möglicher Umsetzungsaufwände und dem darauf basierenden Vergleich der beiden Umsetzungsszenarien „bereichsspezifische vs. einheitliches Personenkennzeichen“, zeigt die vorgelegte Schätzung eine klare Tendenz. Aus einer datenschutzrechtlichen Bewertung heraus sind dabei nicht der höhere Aufwand und die längeren Umsetzungszeiträume entscheidend, sondern die dahinter liegende Einsicht, dass die Einführung bereichsspezifischer Personenkennzeichen im deutschen System dezentraler Register und etablierter Sicherungsmechanismen ein äußerst komplexes Unterfangen wäre. Angesichts des zweifelhaften datenschutzrechtlichen Mehrwertes erscheint es unangemessen, dafür die erheblichen Umsetzungsrisiken in Kauf zu nehmen und ein System zu riskieren, dessen Funktionstüchtigkeit, Beherrschbarkeit und Kontrollierbarkeit fraglich sind.

Aus dieser Perspektive heraus ist es auch verständlich, dass sich die Bundesregierung für eine „Nachnutzung“ der Steuer-ID entschieden hat, da sie ein etabliertes Personenkennzeichen nutzen und auf bewährte IT-Strukturen aufbauen möchte. Dass die Steuer-ID unter anderen Prämissen eingeführt worden ist, mag kommunikativ problematisch sein. Datenschutzrechtlich macht es am Ende aber keinen Unterschied, ob formal gesehen eine neue Nummer etabliert wird, die dann von der Steuer genutzt wird oder ob die Genese andersherum erfolgt. In vergleichbarer Weise sind auch andere Länder vorgegangen, zuletzt die Schweiz mit ihrem Beschluss vom 8.12.2020, die Sozialversicherungsnummer (AHV-Nummer) zum einheitlichen Personenkennzeichen zu erklären⁴.

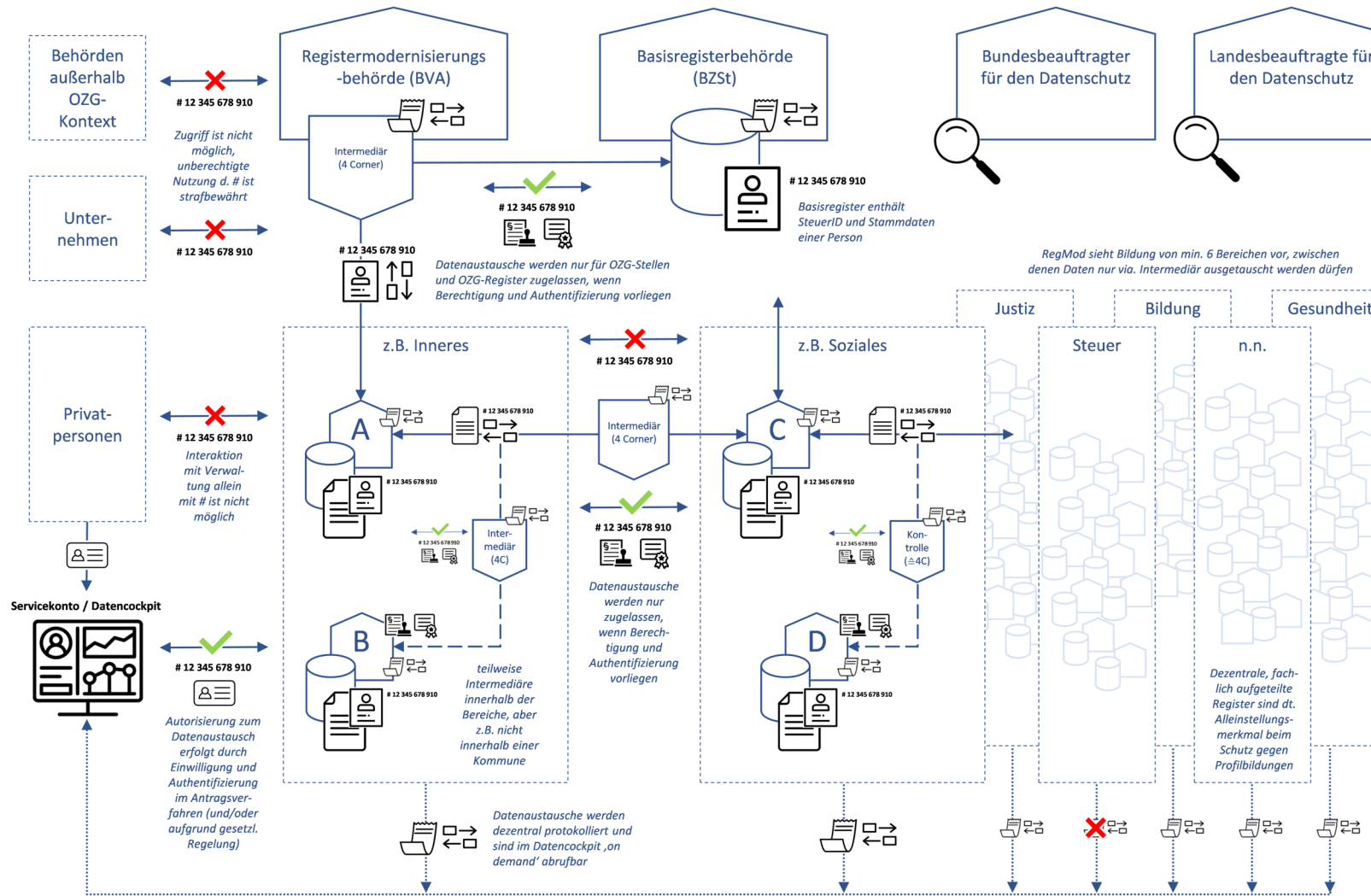
⁴ <https://www.vbs.admin.ch/de/home.detail.news.html/vbs-internet/parlament/2020/201210.html#dossiers>

Datenverarbeitung gemäß Registermodernisierungsgesetz (und bestehender Regelungen)



Persönliche Stammdaten einer Person (Name, Geburtsdatum, etc.) # 12.345.678.910
 Register, Registerdaten # 12.345.678.910
 Formale Berechtigung, techn. Authentifizierung, bestehende Sicherungsmaßnahmen
 Protokollaten
 Steuer-Identifikationsnummer # 12.345.678.910

Datenverarbeitung gemäß Registermodernisierungsgesetz (und bestehender Regelungen)



Authentifizierungsmechanismus (z.B. elektr. Personalausweis)



Formale Berechtigung, techn. Authentifizierung, bestehende Sicherungsmaßnahmen



Register, Registerdaten



Persönliche Stammdaten einer Person (Name, Geburtsdatum, etc.)

12 345 678 910

Steuer-Identifikationsnummer



Protokolldaten

