



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 21.10.2020

Stellungnahme

**des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG)**

Kernforderungen:

1. Kein Ausbau der Steuer-ID zu einem einheitlichen bereichsübergreifenden Personenkennzeichen

Die Steuer-ID allein ist kein tragfähiges Fundament für den geplanten Einsatz als Personenkennzeichen. Ein Personenkennzeichen, das in dieser Art sowohl bereichsübergreifend als auch einheitlich gestaltet ist, ist mit der Verfassung nicht vereinbar. Es schafft ein system-inhärentes, übermäßiges Risiko der Katalogisierung der Persönlichkeit und bietet, auch mit den im Gesetzentwurf geplanten Maßnahmen zur technischen Absicherung, keinen ausreichend Schutz vor Missbrauch sowohl nach innen als auch nach außen. Mit bereichsspezifischen Kennzeichen gibt es eine moderne Alternative.

2. Eine starke Zweckbindung zur Identitätsfeststellung

Der aktuelle Entwurf bindet den neuen Identifikator nur unzureichend an den Zweck der Identitätsfeststellung zur Erbringung von digitalen Verwaltungsdienstleistungen. Nach den allgemeinen Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) können so schnell weitere zweckändernde Verwendungen gefunden werden und der Identifikator verbreitet sich unkontrolliert.

3. Moderne Transportsicherheit in allen Bereichen

Der aktuelle Entwurf nutzt das sog. „4-Corner-Modell“ mit kryptographischen doppelten Umschlägen und dem Versand über eine dritte Stelle, die auch die Berechtigung prüft. Dieses Modell soll allerdings ausschließlich bei bereichsübergreifenden Übermittlungen angewendet werden. Dies entspricht weder dem Koalitionsbeschluss noch dem Stand der Technik. Das Modell soll für jede Übermittlung mit dem Identifikator eingesetzt werden.

4. Keine Aussparung des Steuerbereichs

Mit Einführung des geplanten Identifikators wird auch der Steuerbereich ein allgemeines Personenkennzeichen verwenden. Die Steuer-ID im bisherigen Sinn hört auf zu bestehen. Darum muss auch der Steuerbereich an den neuen Sicherheits- und Transparenzmaßnahmen teilnehmen.

5. Die Fortentwicklung der Transparenz mitdenken

Das im Entwurf aufgenommene Datencockpit ist ein wichtiger und guter erster Schritt bei der Schaffung von Transparenz. Die Weiterentwicklung dieses Instruments sollte aber von Anfang mitgedacht werden, um am Ende den Bürger mit dem Staat gleichzustellen. Auch die zukünftige Möglichkeit des Registerabrufs durch den Bürger sollte sich im Entwurf wiederfinden.

Begründung:

Zu 1. Verfassungsrechtliche Probleme bei der Schaffung eines einheitlichen, bereichsübergreifenden Personenkennzeichens durch Ausbau der Steuer-ID

Betreffend Art. 1 RegMoG, § 1 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)

a) Einleitung

Gemäß § 1 IDNrG-E soll die Steuer-ID als einheitliches Personenkennzeichen für große Teile der Verwaltung eingesetzt und in vielen bereits bestehenden Registern als zusätzlicher Datenpunkt eingespeichert werden. Zudem sollen die beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) gespeicherten Identifikationsdaten zum größten Teil die bisher in die übrigen Register vorhandenen Daten ersetzen. Beide Datensätze wurden bisher ausschließlich für Steuerzwecke verwendet – auch dann, wenn die Steuer-ID ausnahmsweise bereits in anderen Registern aufgenommen wurde.

b) Verfassungsrechtliche Grundproblematik

Die Verwendung eines derartigen einheitlichen Personenkennzeichens ist nach Auffassung des BfDI verfassungswidrig, da in diesem System keine hinreichenden strukturellen und systematischen Hemmnisse vorgesehen sind, die einen Missbrauch des Systems sowohl von innen heraus, als auch nach außen effektiv verhindern. Dieses System gefährdet so bereits durch seine Implementierung den besonders geschützten geistigen Innenraum des Bürgers.

Schon im Mikrozensus-Urteil des BVerfG (Az. 1 BvL 19/63) wurde ein unangreifbarer geistiger Innenraum als notwendiger Baustein für die Entfaltung der Persönlichkeit, Meinungs- sowie Versammlungsfreiheit gesehen, ohne den eine freiheitliche Demokratie nicht vorstellbar sei. Dieser Innenraum muss frei staatlicher Beobachtung sein. Dabei erkannte das BVerfG ebenfalls, dass eine Katalogisierung der Persönlichkeit diesen Innenraum zwangsweise angreift, da eine solche ihrer Gesamtheit nach zwangsweise auch Teile eben jenes Innenraums umfasst und er dann nicht mehr frei von staatlicher Beobachtung ist. Zudem reicht bereits der subjektive Eindruck der Bürgers, dass die Persönlichkeit in dieser Art und Weise durch den Staat und ohne sein Wissen erfasst werden kann(!), um ebenfalls den geistigen Innenraum in seiner Unverletzlichkeit zu berühren. Es käme zur berüchtigten „Schere im Kopf“, einer vorseilenden Anpassung des Verhaltens und langfristig auch des Denkens des Bürgers hierdurch.

Auf Grundlage dieser Gedanken formte das BVerfG im Volkszählungsurteil (Az. 1 BvR 209/83 u. a.) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Eine Gefahr für den Innenraum ist nicht gegeben, so lange der Bürger selbstbestimmt über seine Daten walten und Einfluss nehmen kann. Vor diesem Hintergrund erwähnte das BVerfG die Einführung eines

Personenkennzeichens ausdrücklich als Negativbeispiel für eine verfassungswidrige Rechtslage. Aus Sicht des BfDI spielten hierfür wohl mehrere Gründe eine Rolle.

Die Einführung eines zentralen Personenkennzeichens ist unweigerlich mit schwerwiegenden Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden. Mit seiner Hilfe und angesichts der intendierten breiten Verwendung steht dem Staat sodann ein einfaches Mittel zur Verfügung, um übergreifend Daten einer natürlichen Person zusammenzuführen, die aus völlig unterschiedlichen Bereichen stammen. Insbesondere sind dem Personenkennzeichen zugeordnete Daten ohne weiteres verkettbar. Sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Systems mit einem solchen Kennzeichen, können alle Daten, die eine Person betreffen, anhand dieses Merkmals verknüpft werden.

Allein die Schaffung eines derart absolut zuverlässigen, rasanten Systems zum Datenaustausch ist ein Umstand, der wenigstens den Eindruck einer totalen Erfassbarkeit der Persönlichkeit hinterlässt. Eben jener Eindruck reicht wie dargelegt bereits aus, um den besonders geschützten geistigen Innenraum zu gefährden. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die besondere Niedrigschwelligkeit des Systems. Eine Zusammenführung einer Vielzahl an personenbezogenen Daten ist prinzipiell ohne Schwierigkeiten möglich. Dadurch erhöht sich das Risiko eines Miss- oder Fehlgebrauchs. Wie die Erfahrungen zeigen, werden nicht selten Begehrlichkeiten an anderer Stelle geweckt, die den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung noch verstärken könnten. Ein System, das ein Personenkennzeichen verwendet, egal welcher Natur, ist also inhärent gefährlich.

Dies gilt dabei nicht nur für den öffentlichen Bereich. So zeigen Beispiele aus anderen Ländern, dass eine zentrale ID-Nr. mit hoher Wahrscheinlichkeit im Laufe der Zeit von der gesamten Privatwirtschaft als zentrales Ordnungsmerkmal genutzt wird. Darüber hinaus birgt die Verwendung eines einheitlichen Personenkennzeichens an sich besondere Risiken der Kompromittierung der Register durch Angriffe oder Fehlgebrauch. Fehlgeleitet ist auch der Versuch, die Steuer-ID als erwiesenen verfassungskonforme Grundlage darzustellen. Dabei legte der Bundesfinanzhof (BFH) großen Wert auf die sehr strenge Zweckbindung für den Steuerbereich. Ein Umstand, der sich gerade durch das IDNrG-E ändern wird. Mit Einführung dieser neuen Funktion ist jedwedes Präjudiz aus der BFH-Entscheidung verloren.

c) Moderne Ausgleichsmöglichkeiten - Bereichsspezifische Kennzeichen

Um diese inhärente Gefahr für den geistigen Innenraum durch das System selbst auf ein verfassungsrechtlich erträgliches Maß zu verringern, bedarf es bereits dort des Einsatzes von modernen Mitteln zum Erhalt der Selbstbestimmtheit. Da vor allem die perfekte Verkettbarkeit, die Geschwindigkeit sowie die besondere Niedrigschwelligkeit die größten abstrakten Gefahrenquellen darstellen, bedarf es bereits im System angelegter Hemmnisse, die dort abfedernd wirken. Hier kommt es auf die technische und architektonische Ausgestaltung an.

Derartige Ausgleichsmaßnahmen müssen gleichermaßen nach innen wie auch nach außen wirken, da die inhärente Gefahr ebenfalls in beide Richtungen ausstrahlt. Aus der Innensicht beziehen sich die Maßnahmen dabei sowohl auf die bereichsübergreifende Identifikation als auch auf den bereichsübergreifenden Datenaustausch zwischen Behörden. In der Außensicht geht es dagegen insbesondere darum, eine Kompromittierung durch Angreifer, die unbefugt Zugriff erlangen wollen, zu verhindern.

Eine Architektur, die auf bereichsspezifischen Kennzeichen (bPKZ) beruht, kann diese Risiken auf ein verfassungsrechtlich erträgliches Maß reduzieren. Bei einem System mit bPKZ wird jedem Verwaltungsbereich für jeden Bürger ein eigenes Kennzeichen zugeordnet. In Österreich wird beispielsweise ein solches System eingesetzt. Eine Alternative, die im Entwurf mit einem nur kurzen Hinweis auf ein Beratergutachten schnell beiseitegeschoben wird, obwohl die Berechnungsgrundlagen im Gutachten selbst große Lücken haben. Das System basiert letztlich auf einem kryptographischen Vorgang, bei dem eine dritte Stelle die jeweiligen bPKZ ausgibt und zudem Schlüssel für die Datenübermittlung bereitstellt. Die bPKZ werden dabei nicht-rückrechenbar aus einer virtuellen Stammzahl generiert, die wiederum nicht-rückrechenbar aus der in Österreich eingesetzten Meldenummer ad hoc, also nur für den Moment, jeweils berechnet wird.

Dieses System erhöht durch die nachprüfbare Beteiligung einer dritten Stelle, die bereits beim Abruf eines entsprechenden bPKZ und des Schlüssels stattfindet, die Hemmschwelle für einen Missbrauch oder einen leichtfertigen Fehlgebrauch durch die staatlichen Institutionen oder einzelne Beschäftigte. Insbesondere sinkt das Risiko einer Umgehung dieses Systems erheblich, da für eine bereichsübergreifende Identifizierung kein eindeutiger Identifikator mehr zur Verfügung steht. Die Implementierung kann dabei ohne Verluste für das eigentliche Ziel der Registermodernisierung automatisiert erfolgen. Im Entwurf wird dagegen ausschließlich auf das sog. 4-Corner-Modell als besondere architektonische Gestaltung zurückgegriffen. Dabei werden kryptographische doppelte Umschläge genutzt und der Versand erfolgt über eine dritte Stelle (Verzeichnisdienst), die auch die Berechtigung prüft. Diese Sicherungen wirken im Gegensatz zur bPKZ nur nach innen in das System selbst. Das Modell bietet aber letztlich keine Sicherung gegen die vorgenannten Szenarien einer missbräuchlichen Zusammenführung der Daten einer Person durch Angreifer von außen oder eine Umgehung des Systems. Naturgemäß kann es auch eine Verbreitung des Personenkennzeichens in die Öffentlichkeit nicht verhindern. Das 4-Corner-Modell ist insofern also nur eine Ergänzung für die Architektur.

Der BfDI hält daher den flächendeckenden Einsatz von bereichsspezifischen Kennzeichen für verfassungsrechtlich geboten. Eine Lösung für die sich ursprünglich auch der Normenkontrollrat in seinen Gutachten zur Registermodernisierung aussprach. Der Bürger würde so auch zusätzliches Vertrauen in das System gewinnen, da er um die zusätzlichen Schwellen der Sicherung wüsste.

Zu 2. Zweckbindung zur Identitätsfeststellung

Betreffend Art. 1 RegMoG, § 5 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)

In § 5 IDNrG-E wird lediglich der Zweck der Identifikationsnummer nach diesem Gesetz beschrieben. Eine gesetzliche Begrenzung auf den Einsatz der Identifikationsnummer als Werkzeug zur sicheren Identitätsfeststellung bei der Erbringung von digitalen Verwaltungsleistungen ist nicht vorgesehen, obwohl es gemäß § 3 IDNrG-E alleine darum gehen soll. Es muss klar geregelt sein, dass andere Datenverarbeitungen unter Verwendung der Steuer-ID unzulässig sind. Anderenfalls würden nämlich die allgemeinen Bestimmungen in Art. 5 Abs. 1 lit. b), Art. 6 Abs. 4 DSGVO und § 23 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gelten, die in einem nicht unerheblichen Umfang Zweckänderungen zulassen. Die Unkontrollierbarkeit des Systems aus Bürgersicht würde hierdurch noch verstärkt werden. Die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen außer zu gesetzlich zugelassenen Zwecken muss vollkommen unterbleiben, um ein Durchsickern in die zivile Gesellschaft zu verhindern.

Für eine derart strenge Zweckbindung gibt es beispielsweise eine Präzedenz-Regelung im Bundesfernstraßenmautgesetz. Dort dürfen bestimmte Daten (u. a. Name des Fahrers, Kennzeichen) ausschließlich zur Überwachung der Einhaltung des Gesetzes verarbeitet werden. Jedwede zweckändernde Weiterverarbeitung ist ausgeschlossen.

Der BfDI hält hier eine Regelung für eine sehr strenge Zweckbindung geboten, die vergleichbar ist mit der Regelung aus dem Bundesfernstraßenmautgesetz. Dies erscheint auch nur schlüssig, da die Risiken, die von der Identifikationsnummer ausgehen, weit über die Risiken durch die genannten Daten aus der Mautverwaltung hinausgehen.

Zu 3. Moderne Transportsicherheit in allen Bereichen

Betreffend Art. 1 RegMoG, § 7 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)

In § 7 Abs. 2 IDNrG-E ist unter anderem geregelt, dass Datenübermittlungen unter Nutzung der Identifikationsnummer nach diesem Gesetz zwischen öffentlichen Stellen verschiedener Bereiche verschlüsselt über Vermittlungsstellen stattzufinden haben. Dabei handelt es sich letztlich um die Festlegung auf das 4-Corner-Modell, das ich bereits zuvor unter Zu 1. kurz dargestellt habe.

Die Festlegung im Entwurf, das Modell nur bei bereichsübergreifenden Übermittlungen einzusetzen, entspricht dabei nicht dem datenschutzrechtlich gebotenen Stand der Technik. Die Verwendung des 4-Corner-Modells ist bereits für viele Übermittlungen schon heute eine etablierte technische Lösung, um gewisse Risiken innerhalb eines Datenaustauschsystems zu mindern. Ein weiterer Ausbau auf diese Anwendungen wäre ohne weiteres möglich.

Außerdem entspricht diese Regelung nicht dem Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 03.06.2020, der in Rn. 40 ausdrücklich erwähnt, dass registerübergreifender Datenaustausch nicht direkt zwischen den Behörden stattfinden solle, sondern als zusätzliche Sicherung immer über eine dritte Stelle zu erfolgen hat. Diese Absicht bestätigte die Bundesregierung auch bei der Beantwortung einer kleiner Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT Drs. 19/19784).

Insofern ist es schon unverständlich, warum der Entwurf hier zulasten der Bürger vom Ergebnis des Koalitionsausschusses abweicht. Der BfDI hält daher den flächendeckenden Einsatz des 4-Corner-Modells bei allen Übermittlungen, also auch bei Übermittlungen zwischen öffentlichen Stellen innerhalb des jeweiligen Bereiches, die sich der Identifikationsnummer bedienen, für datenschutzrechtlich geboten.

Zu 4. Keine Ausparung des Steuerbereichs

Betreffend Art. 1 RegMoG, §§ 7, 9 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)

In den §§ 7, 9 IDNrG-E sind einerseits die Anforderungen an die Transportsicherheit (s. o. zu 3.) geregelt und andererseits die Pflicht zur Protokollierung des Einsatzes der Identifikationsnummer, damit diese im Transparenzwerkzeug/Datencockpit (siehe Art. 2 RegMoG) für den Bürger zugänglich gemacht werden können. Dabei verwendet der Entwurf bewusst die Formulierung „Identifikationsnummer nach diesem Gesetz“, um eine Trennung zur bisherigen Steuer-ID vorzunehmen. Diese soll diesen neuen Regelungen nicht unterfallen.

Dies erscheint nicht schlüssig. Mit Einführung des IDNrG würde die Steuer-ID als ausschließlich steuerliches Identifikationsmittel aufhören zu existieren. Stattdessen wäre sie ab dann zugleich ein allgemeines Personenkennzeichen, das zwar weiterhin der Steuerverwaltung, aber eben auch der allgemeinen Verwaltung im Zusammenhang mit OZG-Leistungen dienen würde. Beide sind im Grunde identisch miteinander und verschmelzen so dann.

Ein allgemeines Personenkennzeichen und das dazugehörige Datenaustauschsystem haben aber eben jene, bereits unter 1. erwähnten, höheren Risiken. Dieses höhere Risiko und damit der verstärkte Eingriff müssen durch ausreichende strukturelle Maßnahmen eingedämmt werden. Ob der Einsatz (weiterhin) in der Steuerverwaltung oder in neuen Verwaltungsbereichen erfolgt, spielt dann keine Rolle mehr, da sich das System als Ganzes verändert hat. Auch die bisherige Rechtsprechung des BFH zur Steuer-ID hilft in diesem Fall nicht mehr weiter. Insofern muss die Steuer-ID auch in ihrer alten Verwendung alle neuen Sicherungs- und Transparenzmaßnahmen der Identifikationsnummer erfahren.

Der BfDI hält daher die Gleichstellung des Steuerbereichs, der dann ebenfalls das allgemeine Personenkennzeichen einsetzt, mit den übrigen Verwaltungsbereichen bei Sicherheit und Transparenz für verfassungsrechtlich geboten.

Zu 5. Fortentwicklung der Transparenz

Betreffend Art. 2 RegMoG, § 10 Onlinezugangsgesetz (OZG)

In § 10 OZG-E wird das Datencockpit geregelt. Es soll allen Bürgern Auskünfte über die Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen ermöglichen, die sich der Identifikationsnummer bedient haben. Das Datencockpit greift hierfür auf die Protokolldaten gemäß § 9 IDNrG-E zurück. Anhand ihres Nutzerkontos im Portalverbund können Bürgerinnen und Bürger dann auf das Datencockpit digital zugreifen.

Der BfDI begrüßt die Schaffung des Datencockpits. Es ist ein wichtiger Baustein bei der Schaffung der notwendigen Transparenz, um den Bürger technologisch auf die gleiche Stufe zu stellen wie die Verwaltung. Der nun in § 10 OZG-E normierte Funktionsumfang ist dabei die eigentliche Kernaufgabe des Datencockpits. Es dient in dieser Konzeption als Teil einer verfassungsgemäßen architektonischen Gestaltung dieses mit der ID-Nr. vereinfachten Datenaustauschsystems. Es ist insofern notwendiger Teil der Bauweise und kein subjektives Recht im engeren Sinne. Es dient in dieser Funktion daher auch nicht der Umsetzung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts, welches unabhängig vom Datencockpit gegenüber allen beteiligten Behörden unverändert besteht.

Allerdings bietet die technische Einrichtung des Datencockpits natürlich ein gut geeignetes Fundament für die Fortentwicklung datenschutzrechtlicher Transparenz. Das eingerichtete System kann bei datenschutzgerechter Ausgestaltung ebenso für den Abruf bereits vorhandener Daten des Bürgers genutzt werden. Dieser Bestandsdatenabruf wäre dann eine echte Erfüllung des Art. 15 DSGVO. Das Datencockpit wäre so ein zukunftsgerichteter Baustein für eine moderne Verwaltung, die dem Bürger offen gegenüber steht.

Aus der Begründung zu Absatz 4 des § 10 OZG-E geht jedoch hervor, dass der erweiterte Anwendungsbereich des Datencockpits vor allem aus Gründen der technischen Komplexität wohl auch mittelfristig nicht verfolgt werden soll. Der BfDI wirbt hier dafür, dass die Möglichkeiten und Chancen des Datencockpits konsequent genutzt werden sollen, um eine vollständige Informationsgleichstellung von Bürger und Staat zu erreichen.