

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Luise  
Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/19784 –**

### **Wahrung des Datenschutzes bei der Registermodernisierung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Koalitionsvertrag von 2018 verspricht die Große Koalition, die öffentlichen Register zu modernisieren (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, S. 46).

Durch die Registermodernisierung soll es den Behörden ermöglicht werden, Daten über gemeinsame Register und eindeutige, registerübergreifende Identifikatoren zukünftig zu verknüpfen. Ziel ist die verbesserte Interoperabilität der zumeist auf völlig unterschiedlichen technischen und rechtlichen Grundlagen errichteten öffentlichen Register sowie ein „registerübergreifendes Identitätsmanagement“ (vgl. dazu „Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung“, Zwischenbericht für die Innenministerkonferenz 4. bis 6. Dezember 2019, [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2019-12-04\\_06/anlage-zu-top-32.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2019-12-04_06/anlage-zu-top-32.pdf?__blob=publicationFile&v=2), S. 3). So seien insbesondere in einer gesonderten Experten­gruppe (EG 2) Fragen eines verfassungsrechtlich und datenschutzkonformen „Identifiers“ zu behandeln (vgl. a. a. O., S. 4).

Der Nationale Normenkontrollrat hatte bereits 2017 Forderungen nach einer Modernisierung der Registerlandschaft erhoben und ein Gutachten vorgelegt (vgl. „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf>).

Das Projekt der Registermodernisierung, das seit März 2019 auch als Koordinierungsprojekt beim IT-Planungsrat geführt wird, ist in Umfang, Inhalt und hinsichtlich seines konkreten Umsetzungsstandes weitgehend intransparent. Während das Projekt hinsichtlich seiner generellen Zielsetzung insbesondere hinsichtlich der Interoperabilität wegen des wichtigen Gemeinwohlbezuges grundsätzlich zu begrüßen ist, werfen der bisherige Ablauf sowie insbesondere die Planungen für ein mögliches übergreifendes Personen­kennzeichen gravierende datenschutzrechtliche Fragen auf. Besondere grundrechtliche Beden-

ken bestehen vor dem Hintergrund der für die bundesdeutsche administrative und kulturelle Tradition maßgebenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), denn:

In mehreren Entscheidungen erklärte das BVerfG eine sektorübergreifend verwendete Personenkennziffer für mit der Menschenwürde nicht vereinbar und daher für verfassungswidrig (BVerfGE 27, 1, 6; 65, 1, 53, 57). Die besonderen Risiken liegen, je nach Realisierungskonzept, in der eindeutigen Zuordenbarkeit innerhalb einer Gruppe, der Verknüpfbarkeit aller zu einer Person in den unterschiedlichsten Datenbeständen zu den unterschiedlichsten Zwecken vorhandenen Informationen und Daten zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil. Diese Profile sind in ihrer Reichweite kaum überschaubar und weitgehend intransparent. Zudem erhöhen sich die Risiken der Bildung aussagekräftiger Persönlichkeitsprofile, Gefahren von struktureller Diskriminierung und Missbrauchsmöglichkeiten wie Identitätsvortäuschungen und Identitätsdiebstahl.

Jede Regelung muss neben den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen die Vorgaben aus Artikel 87 der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) beachten. Danach erscheint die Schaffung von Personenkennziffern allerdings nicht schlechterdings ausgeschlossen. Und selbst moderne „Big Data“-Verfahren erlauben technisch besehen ohne den Rückgriff auf allgemeine Personenkennziffern eine vergleichbar risikobehaftete Zusammenführung von persönlichen Daten. Die von der Innenministerkonferenz offenbar gewünschte allgemeine Zusammenführung der Informationen und Daten zu Bürgerinnen und Bürgern aus allen unterschiedlichen öffentlichen Registern unter der Steuer-Identifikationsnummer – Steuer-ID – (vgl. dazu die Vorgaben aus BFH ZD 2012, 380) wirft hingegen mit Blick auf den Missbrauch von allgemeinen Personenkennziffern in der jüngeren und jüngsten deutschen Geschichte gegen die Bevölkerung sowie angesichts der Risiken für den verfassungsrechtlichen Privatheitsschutz weitreichende Fragen auf (vgl. dazu u. a. das Gutachten von Martini, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476034/eebab686008cfec0a7919ca03e51abe3/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-datenschutz-data.pdf?download=1>). Dabei bestehen sichere und datenschutzfreundliche Alternativen wie etwa das im Nachbarland Österreich realisierte Konzept bereichsspezifischer Nummern (vgl. ebd. S. 62 m. w. N.).

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Um die intensiven Digitalisierungsanstrengungen der Verwaltung zum Erfolg zu führen, muss gewährleistet werden, dass Personenverwechslungen auch in der digitalen Kommunikation ausgeschlossen sind und die zu einer bestimmten Person übermittelten Daten uneindeutig zugeordnet werden können.

Dies kann durch ein registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung wahrgenommen werden.

Im Rahmen des Vorhabens zum registerübergreifenden Identitätsmanagement – anfangs auch als „verfahrenübergreifendes“ Identitätsmanagement bezeichnet – wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) eingerichtet und Arbeitsgruppenmitglieder u. a. aus dem Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und der Statistik eingebunden. Ebenso wurden in die Expertengruppen auch das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Vertreter der Datenschutzkonferenz (DSK), das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie als für die Digitalisierung verantwortliche Stellen die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) in Bremen, die Föderale IT-Kooperation (FITKO) in Frank-

furt am Main sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft mit einbezogen.

Die in der Vorbemerkung der Fragesteller u. a. angedeutete Intransparenz trifft daher sachlich nicht zu. Das BMI hat der Innenministerkonferenz (IMK) Berichte vorgelegt, die über die Webseite der IMK freigegeben sind; dies betrifft den Vorschlag zur Verbesserung des Identitätsmanagements für die Sitzung der IMK vom 12. bis 14. Juni 2019 sowie den Zwischenbericht für die Sitzung der IMK vom 4. bis 6. Dezember 2019. Vorbehaltlich der Zustimmung der IMK soll auch der Abschlussbericht des BMI zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der steuerlichen Identifikationsnummer für die IMK am 17. bis 19. Juni 2020 veröffentlicht werden.

Das Vorhaben des registerübergreifenden Identitätsmanagements unterstützt die Erhaltung der dezentralen Registerlandschaft in Deutschland. Die einzelnen Fachdaten zu einer Person werden nicht zusammengeführt oder anders als bislang gespeichert. Im Falle eines gesetzlich geregelten Datenaustausches von Daten einer bestimmten Person zwischen zwei Behörden soll zukünftig die steuerliche Identifikationsnummer genutzt werden.

Die Registermodernisierung soll auch die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger erhöhen und sehr viel besser sichtbar machen, welche öffentliche Stelle welcher anderen Stelle wann und zu welchem Zweck Daten zu einer Person übermittelt hat. Diese Funktion kann von einem zukünftigen Datencockpit wahrgenommen werden.

1. Wann wird die Bundesregierung der Öffentlichkeit einen Gesetzentwurf zur Regelung der von ihr befürworteten Registermodernisierung vorlegen?

Auf Basis des Beschlusses zu Punkt 40 des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 bereitet das BMI gegenwärtig einen Gesetzentwurf mit dem Ziel vor, dass dieser noch diesen Sommer vom Bundeskabinett beschlossen werden soll.

2. Welche Schritte im Hinblick auf das Ziel verbesserter Interoperabilität einzelner oder gleich mehrerer öffentlicher Register auf Bundesebene wurden bereits getroffen, und mit welchem Ergebnis?

Die Stärkung der Interoperabilität von Registern wird auf Bundesebene in einer Vielzahl von Verwaltungsbereichen verfolgt. So ist beispielsweise im Bereich der Innenverwaltung im Jahr 2007 ein System technischer Standards eingerichtet worden, dem inzwischen alle Behörden des Ausländer-, Melde- und Personenstandswesens folgen. Es basiert auf offenen Standards. Alle Übermittlungen von Meldedaten an Bundesbehörden und zwischen den Ländern sind auf diese Standards umgestellt worden.

Zur weiteren Verbesserung der Interoperabilität hat der IT-Planungsrat ein Koordinierungsprojekt Registermodernisierung eingerichtet. Ziel ist die Entwicklung einer registerübergreifenden Gesamtarchitektur unter Einbeziehung technischer, rechtlicher und organisatorischer Maßnahmen.

- a) Inwieweit und mit welchem Ergebnis wurden hierbei auch Konzepte dezentraler Registerführung in Erwägung gezogen und geprüft?

Die öffentliche Verwaltung speichert Daten in elektronisch geführten Registern, die in der Regel nach dem Prinzip der behördlichen Zuständigkeit organisiert sind. Die derzeitige dezentrale Registerstruktur wird daher beibehalten werden.

Bei sämtlichen Vorhaben zur Stärkung der Interoperabilität von Registern wird dies berücksichtigt, so tragen registerübergreifende technische Standards dazu bei, dass Datenbestände weiter dezentral geführt werden. Eine Voraussetzung hierfür ist die organisierte Interoperabilität, die vom Bund und den Ländern durch offene Standards, z. B. des XÖV Rahmenwerks, sichergestellt wird.

- b) Inwiefern wurde bislang bei der Konzepterstellung auf das Prinzip offener Standards und Nachhaltigkeit bei der Dateninfrastruktur geachtet?

Die Sicherstellung einer breiten Anschlussfähigkeit durch offene Standards ist ein wesentliches Ziel bei den Konzeptstellungen im Kontext der Registermodernisierung. So basiert der Austausch von Daten zwischen Behörden u. a. auf dem sog. „XÖV Rahmenwerk“, welches im Auftrag des IT-Planungsrats von der Koordinierungsstelle für IT-Standards für den Bund und die Länder entwickelt und betrieben wird. Es dient der zügigen Entwicklung qualitativ hochwertiger IT-Standards für Verwaltungsbereiche wie der Innenverwaltung, dem elektronischen Rechtsverkehr oder der Verwaltungsleistungen für Wirtschaft und Unternehmen. Alle XÖV Standards müssen offene Standards mit einem transparenten und offenen Partizipationsprinzip sein, was im Rahmen einer Zertifizierung bestätigt wird.

Zum Rahmenwerk gehören auch die Standards OSCI und XTA des IT-Planungsrats, die die Sicherheit der Datenübermittlung zwischen Behörden gewährleisten.

3. Trifft es zu, dass – wie die Fragestellerinnen und Fragesteller erfahren haben – Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung bzw. des federführenden Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat sowie weiterer beteiligter Bundesministerien sich gemeinsam in Österreich das dortige Identitätsmanagementkonzept als alternative datenschutzfreundliche Variante haben erläutern und vorführen lassen, und wenn ja, wann konkret, und mit welchem Ergebnis?

Vertreterinnen und Vertreter des BMI, des BMF, des BMJV sowie des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit haben am 27./28. August 2019 das österreichische Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort mit dem Ziel eines Austauschs besucht, um das dortige Identitätsmanagement mit zentralen Kernregistern und bereichsspezifischen Personenkennziffern vorgestellt zu bekommen. Einigkeit bestand bei der deutschen Delegation, dass das österreichische Modell nicht 1:1 auf Deutschland übertragen werden kann.

4. Trifft es zu, dass – wie die Fragestellerinnen und Fragesteller erfahren haben – sich die Bundesregierung gegen das in Österreich verfolgte Konzept entschieden hat, und wenn dem so ist, unter welcher Abwägung und aus welchen konkreten Gründen ist diese Entscheidung getroffen worden?
5. Trifft es zu, dass – wie die Fragestellerinnen und Fragesteller erfahren haben – sich zumindest das Bundesinnenministerium hinsichtlich des übergreifenden Registermanagements bereits für die Steuer-ID entschieden und diese konzeptionell zur Grundlage eines ersten zur Ressortabstimmung verschickten Gesetzentwurfs zur Registermodernisierung gemacht hat, und wenn ja, warum setzt es sich damit über diverse wissenschaftliche Gutachten sowie rechtliche und politische Bedenken zahlreicher anderer beteiligter Stellen so eindeutig hinweg?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich mit allen vorgetragenen Positionen sorgfältig auseinandergesetzt. Im Ergebnis soll die Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements mithilfe der steuerlichen Identifikationsnummer erfolgen. Für gegebenenfalls erforderliche zusätzliche Sicherungen gegen rechtlich unzulässige Datenzusammenführungen soll dabei auf das sogenannte „4-Corner-Modell“ zurückgegriffen werden (siehe auch Antwort zu Frage 10).

Einer der wesentlichen Ausgangspunkte des registerübergreifenden Identitätsmanagements ist es, möglichst die Vorteile etablierter Strukturen zu nutzen, um eine zügige, praxisnahe und wirtschaftliche Realisierung zu ermöglichen, wobei alle verfassungsrechtlichen Anforderungen und hohe Datenschutzstandards einzuhalten sind. Die Bundesregierung wird dazu ein Modell vorlegen.

So stehen mit der steuerlichen Identifikationsnummer, der Identifikationsnummer-Datenbank, einer mit Public-Key-Infrastruktur und zentralem Verzeichnisdienst ausgestatteten IT-Kommunikationsinfrastruktur eine Reihe nachweislich geeigneter Bausteine für ein funktionierendes registerübergreifendes Identitätsmanagement zur Verfügung.

In einem ersten Schritt soll der Bereich der Register mit Relevanz für die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes mit der steuerlichen Identifikationsnummer als verwaltungsübergreifender ID-Nummer erschlossen werden. Dabei soll der Datenaustausch nicht direkt zwischen zwei Behörden, sondern als zusätzliche Sicherung immer über eine dritte Stelle erfolgen. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen soll entschieden werden, ob für andere Bereiche weitere, bereichsspezifische Identifier eingeführt werden oder ein einheitlicher Identifier für alle Register umgesetzt wird.

6. Trifft es zu, dass – wie die Fragestellerinnen und Fragesteller erfahren haben – nach dem Gesetzeskonzept des Bundesinnenministeriums nicht allein die öffentlichen Register des Bundes, sondern zugleich auch die Grundlagen für ein übergreifendes Identitätsmanagement auf der Grundlage der Steuer-ID auch gleich für Länder und Kommunen mit geregelt werden sollen, und womit wird diese enorme Ausweitung des Regelungsansatzes angesichts der auf der Hand liegenden Gegeneinwände und erhöhten Risiken für die davon betroffenen Bürgerinnen und Bürger gerechtfertigt?

Ja. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung erstreckt sich sowohl auf die öffentlichen Register des Bundes als auch auf Register der Länder und Kommunen.

7. Trifft es zu, dass – wie die Fragestellerinnen und Fragesteller erfahren haben – sich das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat aufgrund der massiven Einwände und Bedenken gleich mehrerer Bundesministerien sowie auch des offenbar einbezogenen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) kürzlich veranlasst sah, eine bereits vorgesehene Ressortbesprechung wieder abzusagen, und wenn ja, was waren die konkret geäußerten Einwände, und wie bewertet die Bundesregierung diese?

Da die Ressortabstimmung zu dem Gesetzentwurf noch nicht abgeschlossen ist, betrifft die Frage den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung.

8. Welche „Standardisierungsanstrengungen“ hat sich die Bundesregierung inzwischen einfallen lassen, um der weiteren Fragmentierung im Hinblick auf Dienste und Daten auf europäischer Ebene entgegenzuwirken (vgl. IMK-Beschluss, Anlage zu TOP 32, S. 19)?

Im Rahmen des Koordinierungsprojektes Registermodernisierung werden die Anforderungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmenwerkes berücksichtigt. Gleichzeitig bringt sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene in den Prozess zur Umsetzung des Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1724 (sog. SDG-Verordnung) ein.

9. Erkennt die Bundesregierung in ihrem derzeitig verfolgten Konzept Gefahren hinsichtlich einer annähernd unbeschränkten Verknüpfung erhobener Daten mit Datenbeständen bei Verwaltungsbehörden und/oder einer Erschließung eines Datenverbundes durch eine einheitliche Personenkennziffer oder ein einheitliches Ordnungsmerkmal, und wenn ja, wie schätzt sie diese rechtlich ein?

Die Bundesregierung hat sich eingehend mit verfassungsrechtlichen Argumenten, insbesondere den Schlussfolgerungen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auseinandergesetzt. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses soll nun in einem ersten Schritt zunächst der Bereich der Register mit Relevanz für die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes mit der steuerlichen Identifikationsnummer als verwaltungsübergreifender ID-Nummer erschlossen werden. Dabei soll der Datenaustausch nicht direkt zwischen zwei Behörden, sondern als zusätzliche Sicherung immer über eine dritte Stelle erfolgen. Derzeit wird geprüft, wie diese Festlegung umgesetzt werden kann.

10. Welche organisatorischen, technischen und rechtlichen Maßnahmen hält die Bundesregierung für zwingend geboten, damit „keine unbeschränkte Verknüpfung erhobener Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensiblen Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch eine einheitliche Personenkennziffer oder ein einheitliches Ordnungsmerkmal möglich wäre“ (BVerfGE 65, 1, 53)?

Die steuerliche Identifikationsnummer sorgt dafür, dass Daten in den Registern der öffentlichen Verwaltung eindeutig einer Person zugeordnet werden können. Die bestehenden rechtlichen Regelungen, wann eine Behörde zu welchem Zweck Zugriff auf welche Daten erhalten darf, werden nicht erweitert. Die in den dezentralen Registern gespeicherten Informationen werden gerade nicht an einer zentralen Stelle zusammengeführt, vielmehr bleibt die dezentrale Registerführung erhalten.

Der Datenaustausch wird nicht direkt zwischen zwei Behörden, sondern als zusätzliche Sicherung immer über eine dritte Stelle erfolgen. Als Sicherungsmaßnahme ist damit das sogenannte „4-Corner-Modell“ vorgesehen. Dieses hat sich seit Jahren in der Innen- und Justizverwaltung bewährt und liegt Architekturmodellen für den Datenaustausch auf EU-Ebene zugrunde. Im 4-Corner-Modell erfolgt eine Übermittlung von Daten nicht direkt zwischen zwei beteiligten Behörden, sondern über eine dritte Stelle, die rechtlich und technisch kontrolliert, ob die Übermittlung erfolgen darf und eine entsprechende Protokollierung vornimmt. Es kann auf andere Bereiche der Verwaltung angewendet werden, um auch dort die erforderliche Kontrollfunktion einsetzen zu können.

