

Der Bundesminister des Innern

V II 1 - 131 136 - 1/1

Bonn, den 1. April 1970

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Personenkennziffern**

Bezug: **Kleine Anfrage der Fraktionen der SPD, FDP**
— **Drucksache VI/554** —

Die Kleine Anfrage beantworte ich namens der Bundesregierung wie folgt:

1. Treffen Meldungen zu, wonach in mehreren Bereichen der öffentlichen Verwaltung den Bürgern Personenkennziffern zugeteilt wurden; falls ja, in welchen Bereichen ist dies der Fall und welche Zwecke werden damit verfolgt?

Personenkennziffern werden von Verwaltungen verwendet, die umfangreiche Bestände an Personendaten führen oder auswerten. So erhalten z. B. die Angehörigen der Bundeswehr Personenkennziffern. An die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherungen wird seit einigen Jahren eine Versicherungsnummer vergeben. Viele Einwohnermeldeämter ordnen ihre Register nach Personenkennziffern. Verwaltungen mit umfangreichen Personalkörpern haben Personal- oder Gehaltsnummern eingeführt, so die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost. Die Besoldungsstelle der Bundesfinanzverwaltung verwendet Kenn-Nummern für die von ihr betreuten Bundesbediensteten. Gleiches gilt für Landesbesoldungsstellen. Alle diese Kennziffersysteme dienen der Rationalisierung der Arbeitsabläufe. Große Mengen von Personendaten lassen sich nämlich nach der alphabetischen Namensfolge allein nicht mehr ordnen; vielmehr müssen weitere Unterscheidungsmerkmale zusätzlich herangezogen werden. Kennziffern ermöglichen eine eindeutige Zuordnung der Daten bei Sortiervorgängen; sie erleichtern zudem den Einsatz der elektronischen Datenverarbei-

tung beträchtlich. Mit ihrer Hilfe können Grund- und Folgedaten aus verschiedenen Dateien besser für gemeinsame Auswertungen zusammengeführt werden. Für den Rationalisierungszweck ist diese Verknüpfungsfunktion besonders bedeutsam, weil dadurch kostenaufwendige Mehrfacherfassungen und -speicherungen gleicher Daten an verschiedenen Stellen vermieden und für Grund- und Folgedaten je nach Art und Häufigkeit ihrer Auswertung verschiedene Speichermedien gewählt werden können.

2. Können Angaben darüber gemacht werden, für wie viele Einwohner der Bundesrepublik Deutschland solche Zeichen verwendet werden; werden die Zeichen den Einwohnern bekanntgegeben?

Personenkennziffern, Versicherungsnummern, Personal- oder Gehaltsnummern erhielten bisher mehr als 6 Millionen Personen durch die Bundeswehr, rund 4 Millionen Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherungen, rund 1 Million Bedienstete der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost und weitere rund 120 000 Bundesbedienstete, die ihre Bezüge von der Besoldungsstelle der Bundesfinanzverwaltung erhalten. Diesen Personen ist die Kennziffer oder Nummer, unter der ihre Vorgänge geführt werden, zur Erleichterung des Geschäftsverkehrs bekanntgegeben worden. Die obengenannten Zahlen steigen noch an.

Nach neueren Erhebungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung wird in ca. 120 Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, in der Mehrzahl Großstädte, das Einwohnerwesen ganz oder teilweise mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung bearbeitet. Soweit es nach dem Grad der Automation (Datenorganisation mit Direktzugriff) erforderlich ist, wurden Personenkennziffern vergeben. Sie wurden jedoch den Einwohnern nicht mitgeteilt, um der von Ländern und Gemeinden erwarteten Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens nicht vorzugreifen. Zur Zeit haben etwa 3,5 Millionen Bürger kommunale Personenkennziffern erhalten, darunter beispielsweise die Einwohner der Städte Augsburg, Düsseldorf, Gelsenkirchen und Stuttgart. In weiteren kommunalen oder regionalen Bereichen mit insgesamt ca. 13 Millionen Einwohnern sind die Vorbereitungen für die Automatisierung schon so weit fortgeschritten, daß die baldige interne Vergabe von Personenkennziffern unausweichlich ist.

3. Gibt es im Ausland — außer in Dänemark — noch andere Beispiele für derartige Personenkennciffern?

Nach dem Teilergebnis einer zur Zeit noch nicht abgeschlossenen, auf Veranlassung der Bundesregierung veranstalteten Umfrage bei den Mitgliedstaaten des Intergovernmental Council for ADP (ICA) wurden allgemeine Personenkennciffen bisher in Schweden (1947), Israel (1948), Norwegen (1964), Finnland (1965) und Dänemark (1968) an die Bevölkerung vergeben. Planungen für eine Vergabe bestehen in Belgien, Luxemburg und den Niederlanden. In der Schweiz wird die 1948 eingeführte staatliche Versicherungsnummer weitgehend als allgemeine Personenkennciffen verwandt.

Die Kennciffen enthalten als Bestandteil meist das Geburtsdatum der betreffenden Person. Lediglich in Israel wurden fortlaufende Zählnummern vergeben.

4. Gibt es in der Bundesrepublik Deutschland schon Vorarbeiten für eine allgemeine Personenkennciffen, ggf. wer ist daran beteiligt?

In meinem Hause laufen seit 1968 intensive Vorarbeiten für die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennciffens. An diesen Vorarbeiten, über die dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Fragestunde schon mehrfach berichtet wurde, sind die Länder und kommunale Stellen von Anfang an beteiligt worden. Die bisherigen Arbeitsergebnisse wurden außerdem mit den Kommunalen Spitzenverbänden, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und dem Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung im Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft abgestimmt. Alle beteiligten Stellen bejahen die Notwendigkeit eines einheitlichen Personenkennciffens. Teilweise drängen sie auf baldige Einführung, um ihre Automationsvorhaben fortsetzen zu können, ohne ein vorläufiges, partielles Kennciffensystem einführen zu müssen; so soll erheblicher Verwaltungs- und Kostenaufwand vermieden werden.

Das bundeseinheitliche Personenkennciffen ist als zwölfstellige Ziffernfolge vorgesehen. Es soll aus dem Geburtsdatum, der Angabe des Geschlechts, einer vierstelligen Serienzahle zur Unterscheidung der am gleichen Tag geborenen Personen gleichen Geschlechts und einer Prüfziffer bestehen. Die Vorteile dieser Zusammensetzung liegen neben der leichten Merkbarkeit darin, daß in den Grunddatensätzen Angaben über Geburtsdatum und Geschlecht entbehrlich sind und Auswertungen nach Alter und Geschlecht vereinfacht werden. Die Prüfziffer ermöglicht es, die meisten Übertragungsfehler im maschinellen Verfahren sofort aufzudecken.

Alle Einwohner der Bundesrepublik Deutschland sollen Personenkennzeichen erhalten. Die Vergabe wird Sache der Länder sein. Die Organisation der Vergabe muß daher auf den unterschiedlichen Stand der Automation in den Verwaltungen der Länder Rücksicht nehmen. Es erscheint aber möglich, die Vergabe im Jahre 1973 vorzunehmen.

5. Gibt es Personenkenzziffern auch in der Wirtschaft?

Auch in der Wirtschaft werden zunehmend Personalnummern eingeführt. Das gilt nicht nur für Großunternehmen, sondern für alle Unternehmen, die in der Personalverwaltung die elektronische Datenverarbeitung anwenden. Von großer Bedeutung sind die Kundennummern, insbesondere bei Versandhäusern. Auch die in sehr großer Zahl vergebenen Vertragsnummern der Bausparkassen und Versicherungen erfüllen weithin vergleichbare Funktionen.

6. Gibt es Gründe, die dafür sprechen, nur eine allgemein verwendbare Kennziffer einzuführen?

Die schon vorhandenen Personenkenzziffern dienen jeweils bestimmten Zwecken in begrenzten Fach- oder Regionalbereichen. Sie haben darüber hinaus keine Bedeutung. Die derzeitigen Möglichkeiten der Datenverarbeitung und Datenspeicherung würden aber erst dann voll ausgeschöpft, wenn sich Verwaltungen und Behörden nicht nur im eigenen Bereich, sondern auch bei ihrer Zusammenarbeit der elektronischen Datenverarbeitung bedienen. Ein Beispiel hierfür wäre ein gegenseitiger Datenaustausch, in dem die einzelnen Verwaltungen das für die Erfüllung einer Aufgabe benötigte Datenmaterial unter Vermeidung eigener Erhebungen dort abfragen, wo es schon vorhanden ist. Wünschenswert wären angesichts der häufigen Veränderungen der verwaltungsrelevanten Einwohnerdaten (jährlich für ca. 40 v. H. der Bevölkerung) regelmäßige Mitteilungsdienste zwischen Gemeinden, staatlichen Verwaltungen oder Registerbehörden untereinander, z. B. über Anschriften- oder Personenstandsänderungen. Dadurch wäre ein hoher Grad an Aktualität der für die Verwaltung wichtigen Arbeitsunterlagen erreichbar. Auch das Einwohnermeldewesen ließe sich vereinfachen, wenn die Meldebehörden, die bereits die elektronische Datenverarbeitung anwenden, für ihre gegenseitigen Mitteilungen maschinenlesbare Datenträger benutzen. Schließlich sind in diesem Zusammenhang auch die in verschiedenen Organisationsformen entstehenden kommunalen, regionalen oder überregionalen Datenzentralen zu erwähnen, wo für angeschlossene Behörden Datenverarbeitungsaufgaben durchgeführt und dabei vorhandene Grunddaten mit den für den jeweiligen Arbeitsgang zur Verfügung gestellten Spezialdaten zusammengeführt werden sollen.

Alle diese im Rahmen der Verwaltungsrationalisierung sehr wirksamen Maßnahmen erfordern ein einheitliches Kennzeichensystem, nach dem die Verwaltungen verfahren und die von ihnen erfaßten Personendaten ordnen, bereitstellen oder abrufen. In diesem System darf in der Bundesrepublik Deutschland jedes Personenkennzeichen nur einmal vergeben werden und jede Person nur ein Personenkennzeichen erhalten, das unveränderlich bleibt.

Ein Personenkennzeichen dieser Art kann selbstverständlich auch unabhängig von der elektronischen Datenverarbeitung verwendet werden und hat gegenüber anderen Ordnungsnummern oder Aktenzeichen den Vorteil, daß der Bürger es im Geschäftsverkehr mit einer Vielzahl von Behörden verwenden kann und daß seine Vorgänge an vielen Stellen unter dem gleichen Zeichen aufgefunden werden können.

7. Teilt die Bundesregierung die verschiedentlich in der Öffentlichkeit geäußerte Befürchtung, durch die Einführung einer allgemeinen Personenkennziffer würden
 - a) die Möglichkeiten für Eingriffe in die Privatsphäre des Einzelnen erweitert,
 - b) die Würde des Menschen beeinträchtigt?

Die Verknüpfung von Einwohnerdaten, die an verschiedenen Stellen vorhanden sind, war schon nach herkömmlichen Arbeitsmethoden möglich, jedoch wegen des damit verbundenen Aufwandes nicht immer zweckmäßig. Erleichtert und rationell wird die Zusammenführung von Daten nicht erst durch ein Personenkennzeichen, sondern schon durch den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung bei der Erledigung personenbezogener Verwaltungsaufgaben. Grundsätzlich sind dabei auch andere Verknüpfungsmerkmale verwendbar, denen gegenüber ein Personenkennzeichen jedoch die zu Fragen 1 bis 6 beschriebenen Vorteile hat.

Eine denkbare Beeinträchtigung der Privatsphäre des Einzelnen würde folglich nicht durch die Einführung eines Personenkennzeichens, sondern durch mißbräuchliche Ausnutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung veranlaßt. Derartige Mißbräuche können durch herkömmliche Sicherungen und automationsgerechte Schutzvorkehrungen weitgehend verhindert werden. Außerdem plant die Bundesregierung, für das Gebiet des Meldewesens, dem eine in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung zukommen wird, folgende Regelungen vorzuschlagen:

- Recht des Einzelnen, die über ihn gespeicherten Daten zu erfahren,
- differenzierte Regelungen der Auskunftserteilung auf Grund sorgfältiger Abwägung der Interessen des Auskunftsuchenden und des Betroffenen,
- Beschränkung der Übermittlung von Daten an andere Stellen auf solche Angaben, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder eines Rechtsanspruchs des Betroffenen erforderlich sind,
- Pflicht zur Protokollführung über den Abruf von Einwohnerdaten zum Zweck der Kontrolle,
- Strafvorschrift gegen die unbefugte Offenbarung und Verwertung von Einwohnerdaten.

Diese Regelungen werden sicherstellen, daß der Schutz der Individualsphäre in keiner Beziehung herabgesetzt oder auch nur gefährdet wird. Die gesetzliche Regelung des jetzt schon möglichen — in der Regel aus technischen Gründen aber unterbliebenen — Informationsaustausches zwischen den Behörden wird sogar zu einer Stärkung des Rechtsschutzes für jeden Bürger führen.

Eine Verletzung der Menschenwürde vermag die Bundesregierung in der Vergabe von Personenkennzeichen und ihrer Anwendung in der Verwaltung nicht zu erblicken. Das Personenkennzeichen soll in den Beziehungen zwischen Bürger und Staat nicht die Funktion des Namens und anderer Individualmerkmale ersetzen, sondern neben diesen für bestimmte Funktionen verwendet werden. Ähnliches geschieht bereits jetzt in vielfältiger Form durch die Verwendung zahlreicher Ordnungsnummern und Aktenzeichen, unter denen die Vorgänge des Bürgers bei den einzelnen Verwaltungen geführt werden. Die Vergabe eines allgemeinen Personenkennzeichens, das an die Stelle vieler Zeichen treten kann, bedeutet keine Entpersönlichung oder Mißachtung der Würde des Menschen.

8. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung dieses Sachbereiches für erforderlich?

Die Ankündigung eines allgemeinen Personenkennzeichens hat in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik Deutschland starkes Interesse gefunden und in der Presse teils zustimmende, teils ablehnende Äußerungen hervorgerufen. Die Bundesregierung

hält wegen des Sachzusammenhanges mit notwendigen Regelungen zum Schutz des Persönlichkeitsbereichs eine gesetzliche Grundlage für unbedingt erforderlich. Es ist vorgesehen, das Personenkennzeichen durch ein Rahmengesetz über das Meldewesen einzuführen. Der Gesetzentwurf soll dem Deutschen Bundestag in diesem Jahr zugeleitet werden.

Genscher