

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Wahrung des Datenschutzes bei der Registermodernisierung

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, 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 Bedenken 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/ebab686008cfec0a7919ca03e51abe3/2017-10-06-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.).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wann wird die Bundesregierung der Öffentlichkeit einen Gesetzentwurf zur Regelung der von ihr befürworteten Registermodernisierung vorlegen?
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?
 - a) Inwieweit und mit welchem Ergebnis wurden hierbei auch Konzepte dezentraler Registerführung in Erwägung gezogen und geprüft?
 - b) Inwiefern wurde bislang bei der Konzepterstellung auf das Prinzip offener Standards und Nachhaltigkeit bei der Dateninfrastruktur geachtet?
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?
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?
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 mitgeregelt 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?
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?
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)?
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?
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)?

Berlin, den 26. Mai 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

