



Faktencheck Registermodernisierungsgesetz

Der **Entwurf des Registermodernisierungsgesetzes** wurde im September 2020 von der Bundesregierung beschlossen. Seit dem 19. November 2020 wird er im Bundestag beraten. Die Abschließende Lesung und **Verabschiedung ist für den 28. oder 29. Januar 2021** geplant.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, Daten natürlicher Personen, die in verschiedenen staatlichen Registern liegen, durch eine eindeutige Identifikationsnummer so zu ertüchtigen, dass diese Daten in digitalen Verwaltungsverfahren genutzt werden können, wenn dies für das jeweilige Verfahren gesetzlich zugelassen ist und/oder die Betroffenen einer Datenübermittlung zwischen Behörden zustimmen. Im Ergebnis soll erreicht werden, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Daten nicht immer wieder neu mitteilen und Nachweise immer wieder aufs Neue gegenüber verschiedenen Behörden einreichen müssen. Um dies zu ermöglichen soll die existierende **Steuer-ID zu einer einheitlichen Identifikationsnummer für alle relevanten Verwaltungsverfahren** werden.

Im Zuge seiner Entstehung und zuletzt auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde **immer wieder Kritik** am Regierungsentwurf geäußert. So heißt es, die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer (auch Personenkennzeichen oder PKZ) verstoße gegen das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Mit Hilfe der Identifikationsnummer sei es dem Staat, also beliebigen staatlichen Einrichtungen, möglich, Personendaten auf Knopfdruck zusammenzuführen, Persönlichkeitsprofile zu erstellen und so die informationelle Selbstbestimmung der Menschen zu gefährden. Zudem stünden besser geeignete Lösungsansätze zur Verfügung, die ohne weiteres umsetzbar seien. Verwiesen wird dabei insbesondere auf das österreichische Modell.

Diese Aussagen sind zumeist wenig begründet und verweisen oft pauschal auf das Volkszählungsurteil von 1983. Sie scheinen häufig auf **Missverständnissen oder Unkenntnis** der geplanten Regelungen zu basieren bzw. der bereits existierenden rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen in Deutschland, Österreich und weiteren europäischen Ländern. Mitunter ist der Kritik auch eine **gewisse Entrüstung** dahingehend anzumerken, dass von der Bundesregierung überhaupt in Erwägung gezogen wird, eine solche Nummer einzuführen und dafür die Steuer-ID zu verwenden, von der es immer hieß, sie solle niemals zu einer solchen Nummer umgewidmet werden.

Die **Skepsis** gegenüber der angestrebten Lösung ist verständlich und **muss ernst genommen werden**. Schließlich stellt die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer einen Paradigmenwechsel im öffentlichen Datenmanagement dar und stellt einige, über die Jahre als selbstverständlich angesehene datenschutzrechtliche Bewertungen in Frage. **Aufgrund der fundamentalen Bedeutung**, die das Registermodernisierungsgesetz für die dringende und lange überfällige Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland hat, sind jedoch eine **Neubewertung und tiefgehende Analyse der bisherigen Einschätzungen erforderlich**. Im Folgenden soll eine Reihe von Äußerungen und möglichen Missverständnissen erläutert und eingeordnet werden.

1. „Eine einheitliche Identifikationsnummer ist verfassungswidrig.“

Die Aussage, die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer sei verfassungswidrig, stützt sich im Wesentlichen auf das s.g. Volkszählungsurteil aus dem Jahr 1983. Darin urteilt das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den Zensus, ein Personenkennzeichen sei die Voraussetzung zur Zusammenführung von persönlichen Daten und senke beim Staat die Hürde zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen seiner Bürger in einem solchen Maße, dass das Persönlichkeitsrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt sei.

Gegen die formale Lesart, durch die bloße Erwähnung im Urteil sei die Einführung eines Personenkennzeichens per se unzulässig, richten sich mehrere rechtsgutachterliche Expertisen. Sie stellen klar, dass **nicht das Personenkennzeichen als solches** das Problem ist, sondern die mögliche **Erstellung von Persönlichkeitsprofilen**. Sofern die Erstellung solcher Profile also effektiv verhindert werden kann, ist die Einführung eines Personenkennzeichens möglich. Hinsichtlich der Maßnahmen zur Verhinderung einer Profilerstellung durch Einrichtung s.g. struktureller Hemmnisse steht dem Gesetzgeber ein **Ermessensspielraum** zu.¹

2. „Schon die Vermutung der Bürgerinnen und Bürger, der Staat könne mit Hilfe eines Personenkennzeichens Persönlichkeitsprofile erstellen, führt zu einem verfassungswidrigen Zustand.“

In Zuspitzung des Arguments aus Nr. 1 wird argumentiert, es sei de facto unerheblich, ob Persönlichkeitsprofile tatsächlich erstellt werden könnten. So lange die Bürger diese Gefahr für realistisch hielten, würde sie bereits dieser Gedanke dazu bewegen, ihr Verhalten angesichts einer drohenden Überwachung so zu verändern, dass die freiheitliche Ausübung ihrer Persönlichkeitsrechte kompromittiert sei.

Dieses **Szenario ist unrealistisch**. Einerseits sind die vorhandenen und im Gesetzentwurf zusätzlich vorgesehenen **Schutz- und Transparenzmechanismen** geeignet, eine Profilbildung zu verhindern. Zum anderen können diese Schutzmechanismen der Bevölkerung so verständlich erklärt werden, dass ein Unsicherheitsgefühl vermieden werden kann. Durch die Einführung des **Datencockpits** kann die Transparenz und das Vertrauen in die staatliche Datenverarbeitung gegenüber dem Ist-Zustand sogar noch gesteigert werden.

Am gewichtigsten dürfte jedoch das Argument sein, dass nach der oben dargestellten Argumentation bereits der Ist-Zustand der staatlichen Datenverarbeitung als Bedrohung der informationellen Selbstbestimmung angesehen werden kann und **bereits der Ist-Zustand verfassungswidrig** wäre (vgl. Nr. 3).

¹ „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. Insofern verfügt der Gesetzgeber über einen Handlungsspielraum.“, Martini M., Wagner D., Wenzel M. (2017) Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer, S. 33.

3. „Erst die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer ermöglicht das Zusammenführen persönlicher Daten.“

Es wird argumentiert, dass der Ist-Zustand staatlicher Datenverarbeitung einen effektiven Schutz gegen mögliche Profilbildungen darstelle und beibehalten werden sollte.

Dieses Argument verkennt die Tatsache, dass Personen **bereits heute** in Datenbeständen und über Datenbestände hinweg eindeutig identifiziert werden. Dies geschieht – zusätzlich zu bereichsspezifischen Nummern wie z.B. der Steuer-ID oder der Sozialversicherungsnummer – mit Hilfe sprechender Grunddaten einer Person. Dazu gehören in der Regel **Name, Geburtsdatum und Adresse**, aber auch weitere Informationen wie **Geburtsname, Geburtsort, akademischer Grad, Geschlecht** etc. Diese Grunddaten bilden **de facto schon heute ein einheitliches Personenkennzeichen** (Bsp.: ErikaMustermann12081964BerlinGablerHannoverDrW), mit dessen Hilfe sich theoretisch beliebige Datenbestände zu Persönlichkeitsprofilen zusammenführen ließen, sofern es ein „böser Staat“ darauf anlegte.

Im heutigen System stellen allein Verwechslungen wegen gleicher Grunddaten, Tippfehler in den Grunddaten oder veraltete Angaben einen gewissen Schutz gegen befürchtete Profilbildungen dar. Bereits heute nimmt die Qualitätssicherung der in den öffentlichen Datenbeständen enthaltenen Grunddaten und der Abgleich mit den Melderegistern zu. Ein solcher **„Datenschutz per Zufall“** schützt also immer weniger Personen. Auf der anderen Seite führt der Ist-Zustand seinerseits zu datenschutzrechtlichen Problemen. Denn es kann heute vorkommen, dass zufällig gleiche oder aufgrund von Schreibfehlern gleich erscheinende Grunddaten zu Verwechslungen und Falschzuordnungen von Datensätzen führen, d.h. dass einer Person die Daten einer anderen Person zugeordnet werden.

4. „Durch die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer lassen sich Personendaten per Knopfdruck zusammenführen.“

Zu den größten Missverständnissen der Debatte um den Gesetzentwurf gehört die Annahme, dass personenbezogene Daten durch Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer „einfach so“ bzw. „per Knopfdruck“ zusammengeführt werden könnten und insofern die Verhinderung einer solchen Nummer der einzige effektive Schutz gegen ungewollte Profilbildungen und sonstigen Missbrauch wäre.

Nicht nur wird dem **bereichsspezifischen Nummernmodell** von den Kritikern des Regierungsentwurfs eine Wirksamkeit zugesprochen, die es nicht bietet und eine **Machbarkeit** unterstellt, die **in keiner Weise untermauert** wurde. Es wird darüber hinaus in Abrede gestellt, dass die bereits bestehenden und mit dem Gesetzentwurf geplanten Sicherungsmechanismen eine Profilbildung ausreichend verhindern. Dabei setzt der Gesetzentwurf auf **zwei ganz maßgebliche Prinzipien**, die die beiden wichtigsten **strukturellen Hemmnisse** gegen eine befürchtete Profilbildung und sonstigen Missbrauch sind.

Zum einen stellt die überwiegend **dezentral organisierte deutsche Registerlandschaft** sicher, dass die Personendaten der Bürgerinnen und Bürger sowohl fachlich als auch territorial aufgeteilt und der Verfügungsgewalt einer einzelnen Staatlichen Instanz entzogen sind.

Zum anderen stellt das s.g. **4-Corner-Modell** sicher, dass über Verwaltungsbereiche hinweg (auf diese Schutzwirkung zielt auch das bereichsspezifische Nummernmodell) Daten nur über zusätzlich kontrollierende Intermediäre geleitet werden können. Diese Schutzarchitektur besteht bereits heute z.B. im Meldewesen. Dabei wird bei einer Datenabfrage durch den Intermediär kontrolliert,

ob die jeweilige Behörde überhaupt für den Datenaustausch akkreditiert ist und ein rechtlich legitimer Grund für einen Datenaustausch vorliegt. Diese Prüfung erfolgt zusätzlich durch die Daten abfragende und die Daten abgebende Stelle und wird jeweils dokumentiert. Außerhalb dieser technischen 4-Corner-Infrastruktur ist kein Zugriff auf Daten möglich und eine Umgehung kann ausgeschlossen werden. Dies gilt in ähnlicher Weise auch in anderen Konstellationen, in denen zwar keine Intermediäre des 4-Corner-Modells zum Einsatz kommen, in denen aber auch heute schon Datenzugriffe kontrolliert und protokolliert werden. D.h. **selbst bei Kenntnis der einheitlichen Identifikationsnummer** (oder der äquivalenten Grunddaten einer Person) kann **keine Behörde** in Deutschland „**einfach so**“ **Zugriff** auf beliebige Personendaten in beliebigen Registern erlangen.

Damit wirken die dezentrale Registerstruktur mit ihren verteilten Verfügungsgewalten und das 4-Corner-Modell (und vergleichbare Kontrollverfahren) als **vorsorgende, systemseitige Schutzmechanismen**. Das darüber hinaus noch hinzukommende Datencockpit entfaltet eine nachträgliche, kontrollierende Schutzfunktion, indem Bürgerinnen und Bürger niederschwellig einsehen können, welche Stelle, welche Daten von welcher anderen Stelle im Rahmen welchen Verwaltungsvorgangs abgerufen hat.

Eine bildliche Gesamtdarstellung dieser Prinzipien bietet die Grafik im Anhang.

5. „Das österreichische Modell bereichsspezifischer Identifikationsnummern ist datenschutzrechtlich überlegen“

Österreich hat im Jahr 2006 ein System harmonisierter, bereichsspezifischer Identifikationsnummern eingeführt. Für jeden Bürger wurde eine Stammzahl zugeordnet, die nur auf dem Personalausweis gespeichert und im Stammzahlenregister der Stammzahlenbehörde gespeichert ist und geheim gehalten wird. Aus dieser Stammzahl werden bei Bedarf für über 20 abgegrenzte Verwaltungsbereiche jeweils unterschiedliche Bereichsnummern abgeleitet, die nur den Behörden eines Verwaltungsbereichs bekannt sind. Der bereichsübergreifende Datenaustausch erfolgt über die Stammzahlenbehörde, die die jeweilige Bereichszahl des einen, mit dem des anderen Bereichs abgleicht und eine korrekte Zuordnung von Datensätzen ermöglicht. Jeder Bereich kennt also nur seine eigene Nummer. Dies soll einer befürchteten Profilbildung entgegenwirken.

Die Annahme, dass es sich beim **bereichsspezifischen Nummernsystem Österreichs** um einen effektives „strukturelles Hemmnis“ handelt, **geht fehl**. Denn obwohl die österreichischen Register jeweils nur bereichsspezifische Identifikationsnummern enthalten, werden weiterhin die Grunddaten der Personen geführt. Diese Grunddaten sind auch das Mittel für die Stammzahlenbehörde, um den Datenbeständen jedes Bereichs die richtige Bereichsnummer zuzuordnen. Insofern könnte der österreichische Staat nicht nur durch Ausnutzung der zentralen Stammzahl alle bereichsspezifischen Stammzahlen **zusammenführen** und darüber Datenprofile seiner Bewohner erzeugen. Er könnte dies auch **allein anhand der immer noch in den Registern liegenden Grunddaten** tun.

Darüber hinaus muss zur Kenntnis genommen werden, dass das bereichsspezifische Modell in Österreich nur für solche Register gilt, die auf Bundesebene zentralisiert worden sind. **Erst diese Zentralisierung** hat die technische **Umsetzung des Modells überhaupt möglich gemacht**. Datenaustausche auf Ebene der österreichischen Länder und Kommunen erfolgen weiterhin außerhalb des bereichsspezifischen Nummernsystems mit Hilfe der Grunddaten einer Person; vergleichbar zum Ist-Zustand in Deutschland.

6. „Das österreichische Modell bzw. vergleichbare Alternativen lassen sich in Deutschland ohne weiteres einführen.“

Nach Aussage der Befürworter des österreichischen Modells ließe sich dieses ohne größeren Mehraufwand zum Modell der einheitlichen Identifikationsnummer in Deutschland einführen. Die Aufwandschätzungen der Bundesregierung seien diesbezüglich nicht aussagekräftig.

Unabhängig davon dass die Befürworter des österreichischen Modells keine eigenen Aufwandschätzungen vorgelegt haben, reicht allein der qualitative Vergleich der deutschen und der österreichischen Registerlandschaft aus, um zu verstehen, worin nicht nur der bloße finanzielle Aufwand, sondern auch der organisatorisch bzw. systemische Aufwand besteht. Während Österreich seine wesentlichen personenbezogenen Register (z.B. Melde- und Personenstandsregister) zentralisiert hat, sind dies in Deutschland sehr dezentral organisierte Datenbestände, die sich je nach Register über tausende Kommunen, einige hundert Landkreise bzw. 16 Bundesländer verteilen. Die **Implementierung eines bereichsspezifischen Modells in der sehr dezentralen deutschen Registerlandschaft** wird von vielen Praktikern und Experten als nicht nur zu aufwändig eingeschätzt. Es wird sogar die **Machbarkeit als solche in Frage gestellt**.

Dieses Argument wird auch dadurch erhärtet, dass die **Wirksamkeit des bereichsspezifischen Modells davon abhängt, die sprechenden Grunddaten einer Person aus allen Registern zu tilgen**. Nur auf diese Weise könnte die eigentlich befürchtete Profilbildung tatsächlich verhindert werden. **Wie** also die Umsetzung eines effektiven, um die persönlichen Grunddaten einer Person bereinigten, bereichsspezifischen Modells in einer dezentralen Registerlandschaft überhaupt funktionieren sollte, **hat noch niemand aufgezeigt**. Es gibt dafür auch **keine funktionstüchtigen Beispiele aus anderen Ländern**. Insofern wäre es sogar **unverantwortlich**, mit einem solchen, überkomplexen Lösungsansatz in die Umsetzung zu gehen, bestünde doch die Gefahr, entweder erst in vielen Jahren bzw. Jahrzehnten, wahrscheinlich aber nie fertig zu werden und den – auch datenschutzrechtlich – unbefriedigenden Ist-Zustand weiter bzw. dauerhaft hinnehmen zu müssen.

7. „Es ist irrelevant, was andere Länder tun. Maßgeblich für Deutschland ist die bisherige Beurteilung des Bundesverfassungsgerichts und die daraus entstandene spezifische Datenschutztradition Deutschlands.“

Da die DSGVO die Verwendung von einheitlichen Identifikationsnummern zulässt und diese in der überwiegenden Zahl der Länder in Europa (und darüber hinaus) verwendet werden, fokussiert sich die Kritik am Gesetzentwurf auf die spezifische deutsche Datenschutztradition, die maßgeblich durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 geprägt wurde.

Es ist **richtig und wichtig**, dass der Verwendung einheitlicher Personenkenneichen mit Verweis auf die deutsche Geschichte mit **besonderer Skepsis** begegnet werden muss und eine mögliche Einführung der besonderen Prüfung und Bewertung bedarf, an die die bisherigen, „deutschen“ Maßstäbe angelegt werden.

Zur **Ausgewogenheit der Bewertung** ist es trotzdem hilfreich, die im Gesetzentwurf beinhaltete Lösung mit den Lösungsansätzen **anderer Länder zu vergleichen**, insbesondere solchen in Europa. Dies hilft dabei, einzuschätzen, welche Lösungen sich andernorts bewährt haben und wie Deutschland im internationalen Vergleich einzuordnen ist. Dabei zeigt folgende Übersicht, dass **Deutschland** nach Umsetzung des Gesetzes über **die meisten strukturellen Hemmnisse** verfügt und sein öffentliches Datenmanagement in einer Weise gegen Missbrauch absichern würde, wie es kein anderes Land in Europa derzeit tut. Es ist auch kein anderes Land auf der Welt bekannt, dass strengere Maßstäbe anlegt.

Deutschland zeichnet sich durch besonders viele strukturellen Hemmnisse aus, die einer unerlaubten Profilbildung bei der Nutzung personenbezogener Daten entgegenwirken						
Strukturelle Hemmnisse gegen Profilbildung	Deutschland (RegMod)	Österreich	Estland	Schweiz	Frankreich	Dänemark
Effektives 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

Darüber hinaus zeigt der Blick in andere europäische Länder, dass nur Österreich (nur Bundesebene) auf ein bereichsspezifisches Nummernmodell setzt und **fast alle anderen Länder eine einheitliche Identifikationsnummer** verwenden. Die Situation in den restlichen Ländern entspricht dem Ist-Zustand in Deutschland.

Einsatz von einheitlichen Personenkennzeichen im europäischen Vergleich			
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

Zur Expertise des Nationalen Normenkontrollrats

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) beschäftigt sich seit 2017 sehr intensiv mit dem Thema Registermodernisierung und hat sich seither mit vielen Praktikern und Experten ausgetauscht und seine fachliche Einschätzung kontinuierlich geschärft und weiterentwickelt.

Er ist Herausgeber des **Gutachtens** „Mehr Leistungen für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, zu dem weitere Teilgutachten des Statistischen Bundesamtes und ein Rechtsgutachten von Prof. Martini gehören (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>).

Zum Regierungsentwurf hat der NKR gemäß seinem Mandat vor Kabinetttbefassung eine **förmliche Stellungnahme** abgegeben (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/stellungnahme-des-nkr-nationaler-normenkontrollrates-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-einfuehrung-und-verwendung-einer-identifikationsnummer-in-der-oeffentlichen-verwaltung-und-zur-aenderung-weiterer-gesetze-registermodernisierungsgesetz-1790426>) und aufgrund der Bedeutung des Gesetzwurfs auch eine **Pressemitteilung** herausgegeben (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/registermodernisierung-in-angriff-genommen-bundesregierung-beschliesst-registermodernisierungsgesetz-1790302>).

Anlässlich der **Anhörung im Innenausschuss** des Deutschen Bundestages hat der NKR eine ergänzende Stellungnahme nachgereicht (<https://www.bundestag.de/resource/blob/813138/2b508db0997dcd7bceda481539aefc0/A-Drs-19-4-670-data.pdf>).

Datenverarbeitung gemäß Registermodernisierungsgesetz (und bestehender Regelungen)

