

Pressemitteilung des Nationalen Normenkontrollrates

Registermodernisierung in Angriff genommen

Bundesregierung beschließt Registermodernisierungsgesetz

Berlin, 23. September 2020. Heute hat das Bundeskabinett den Regierungsentwurf des Registermodernisierungsgesetzes beschlossen. Damit kommt die Bundesregierung einem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag nach, was gleichzeitig den Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrats zur Ertüchtigung der deutschen Registerlandschaft entspricht.

Dr. Johannes Ludewig: „Wir sind heilfroh, dass der Gesetzentwurf nun endlich auf den Weg gebracht wird. Seit drei Jahren werden wir nicht müde, die Bedeutung eines vernünftigen öffentlichen Datenmanagements zu betonen. Ohne Registermodernisierung ist kein digitaler Staat zu machen. Gut, dass das Gesetz jetzt kommt – die Legislaturperiode ist fast vorbei.“

Vorschläge zur Registermodernisierung hatte der NKR bereits in seinem 2017er Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ gemacht. Das Gutachten findet sich hier [<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>]

Darin war ein Entlastungspotential von rund 6 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt worden, dass sich für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung aus einer besseren Verwendung von Registerdaten der öffentlichen Hand ergibt. Von diesen 6 Mrd. Euro **erschließt das Registermodernisierungsgesetz ca. 3,8 Mrd. Euro pro Jahr** (2 Mrd. für Bürgerinnen und Bürger, 1,8 Mrd. für die Verwaltung), da es allein den Umgang mit bürgerbezogenen Daten regelt; für Wirtschaftsdaten bedarf es eines weiteren Gesetzes. Die Entlastungen des Registermodernisierungsgesetzes entstehen einerseits dadurch, dass Basisdaten zu einer Person für Verwaltungsvorgänge verlässlicher zur Verfügung stehen. Andererseits – und das ist das weitaus größere Entlastungspotential – können in Zukunft, wenn entsprechende Fachgesetze geändert werden, Nachweispflichten durch Registerabfragen ersetzt werden. Statt z.B. immer wieder Geburtsurkunden beantragen und einreichen zu müssen, könnten in Zukunft diese Daten mit Einwilligung des Einzelnen einfach aus dem Personenstandsregister abgerufen werden.



Vor dem Hintergrund der über Jahre aufgebauten strukturellen Defizite bei der Digitalisierung der Verwaltung ist Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich ins Hintertreffen geraten und kann die Erwartungen der Bevölkerung und der Unternehmen an eine moderne, digitale Verwaltung nicht erfüllen. Zugleich zeigen Krisensituationen (Migration, COVID-19), dass ein funktionierendes öffentliches Datenmanagement essentiell für die Krisenbewältigung ist. Wenn dies, wie in Deutschland zu beobachten, fehlt, ist die Reaktionsfähigkeit des Staates eingeschränkt. Dies gilt in gleicher Weise für die öffentliche, bevölkerungsbezogene Statistik, die in Deutschland nur mit erheblichem – im Vergleich zu gängigen europäischen Lösungen – unverhältnismäßigem Aufwand erstellt werden kann.

Dr. Johannes Ludewig: „Eine systematische Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements, wie sie mit dem Regierungsentwurf in Angriff genommen wird, ist von essentieller, strategischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland.“

Obwohl das Entlastungspotential unstrittig und die positiven Effekte auf der Hand liegen, bestehen in Deutschland traditionell Vorbehalte gegenüber einer einfachen Identifizierbarkeit von natürlichen Personen und der besseren Erschließung personenbezogener Datenbestände.

Dr. Johannes Ludewig: „Seit dem Volkszählungsurteil von 1983 herrscht in der öffentlichen Debatte eine große Skepsis gegenüber einer Personenidentifikationsnummer vor. Die Befürchtung eines möglichen Missbrauchs ist ernst zu nehmen. Mit dem 4-Corner-Modell plant die Bundesregierung ein ‚strukturelles Hemmnis‘ gegen missbräuchliche Profilbildung einzuführen, das dem österreichischen Modell ebenbürtig ist. In seiner Schutzwirkung wird es durch die – im Gegensatz zu Österreich – dezentrale deutsche Registerstruktur sogar noch verstärkt. Positiv ist zu bewerten, dass ein Datencockpit eingeführt werden soll. Das gibt es in Österreich so nicht. Durch diese zusätzliche Transparenzfunktion wird es Bürgerinnen und Bürgern erleichtert, die Verwendung ihrer Daten zu überprüfen. Das schafft ‚Waffengleichheit‘ des Einzelnen im Verhältnis zum Staat.“

Nach Einschätzung des NKR ist die Alternativenabwägung der Bundesregierung nachvollziehbar. Mit der gewählten Regelungsalternative hat sich die Bundesregierung für das im europäischen Kontext gängige Modell entschieden¹, das auf einer einheitlichen Personenidentifikationsnummer beruht.

¹ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn



Obwohl im NKR-Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ das österreichische Modell (geheime Personenidentifikationsnummer mit abgeleiteten, unterschiedlichen Identifikationsnummern je Politikfeld) als praktikables System und mögliches Vorbild für Deutschland beschrieben wurde, ging die Untersuchung nicht so weit, im Einzelnen zu prüfen, ob eine 1:1-Übertragbarkeit auf Deutschland tatsächlich umsetzbar wäre. Die von der Bundesregierung identifizierten Herausforderungen bei der Implementierung eines bereichsspezifischen Nummernsystem in der dezentralen Registerlandschaft Deutschland sind nachvollziehbar.

Im Gutachten ebenfalls nicht untersucht wurde die Frage nach möglichen Alternativen zu den aus Datenschutzsicht wichtigen „strukturellen Hemmnissen“ gegen Datenmissbrauch bzw. eine verfassungsrechtlich verbotene Bildung von Persönlichkeitsprofilen. Mit dem s.g. 4-Corner-Modell (Datentransfers werden über kontrollierende Instanzen abgewickelt) plant die Bundesregierung ein vergleichbar gutes, einem bereichsspezifischen Nummernsystem ggf. sogar überlegenes „strukturelles Hemmnis“ einzuführen. Überlegen ist es deshalb, weil es, ganz unabhängig von dem zu Grunde liegenden Identifizierungsmechanismus, die tatsächliche Berechtigung einer Behörde zum Datenaustausch kontrolliert und den konkreten Datenaustausch protokolliert. D.h. allein mit Hilfe der Identifikationsnummer können keine Daten abgerufen und zusammengeführt werden. Es bedarf immer einer separaten Berechtigung und systemseitigen Akkreditierung.

Zudem ist das österreichische Modell nicht vor einem missbräuchlichen Zusammenführen von Personendaten gefeit. Wer in Österreich widerrechtlich in den Besitz der Stammzahl kommt oder versucht, Personenprofile anhand der immer noch in den Registern enthaltenen Basisdaten zu erstellen, hätte hierzu die Möglichkeit. Eine absolute Gewähr zur Verhinderung von Missbrauch bietet das österreichische Modell insofern nicht.

Die dezentrale deutsche Registerlandschaft stellt ein zusätzliches strukturelles Missbrauchshindernis dar. Denn dezentral durch eigenständige Gemeinde- bzw. Landesverwaltungen verantwortete Register könnten viel leichter wieder abgeschottet werden, als zentrale Bundesregister – etwa wenn wiederholter Missbrauch festgestellt würde oder (theoretisch denkbare) Bestrebungen einer Recht und Gesetz missachtenden bundesstaatlichen Zentralgewalt zu befürchten wären, die Personendaten zu Überwachungszwecken umfassend zusammenführen wollte.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Registermodernisierungsgesetz wird entsprechend NKR-Gesetz öffentlich, sobald der Regierungsentwurf als Drucksache veröffentlicht wurde. Dies ist in der Regel einige Tage nach Kabinettsbeschluss der Fall.