

An das
Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien

Mit E-Mail:
BMI-III-A@bmi.gv.at
BMI-III-1@bmi.gv.at

BMJ - Kompetenzstelle GDSR (Geschäftsstelle des
Datenschutzrates)

dsrc@bmi.gv.at
+43 1 52152 2918
Museumstraße 7, 1070 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte
unter Anführung der Geschäftszahl an
dsrc@bmi.gv.at zu richten.

Geschäftszahl: 2022-0.170.258

GZ des Begutachtungsentwurfes:
2022-0.103.202

**Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Inneres über die
Registrierung und Verwendung eines Elektronischen Identitätsnachweises
(E-ID-Verordnung);
Stellungnahme des Datenschutzrates**

Der Datenschutzrat hat in seiner 266. Sitzung am 7. März 2022 einstimmig beschlossen, zu
der im Betreff genannten Thematik folgende Stellungnahme abzugeben:

I. Allgemeines

- 1 Mit der in BGBl. I Nr. 121/2017 kundgemachten Novelle des E-Government-Gesetzes (E-GovG) wurden laut den Erläuterungen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der Funktion Bürgerkarte hin zum Elektronischen Identitätsnachweis (E-ID) geschaffen. Im Rahmen der Vorarbeiten und Begleitmaßnahmen für den Pilotbetrieb des E-ID gemäß § 25 Abs. 2 E-GovG sowie der Weiterentwicklung der damit verbundenen Technologie habe sich Anpassungsbedarf in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben (ErläutRV 469 BlgNR 27. GP 1). Diese Überlegungen hätten in die in BGBl. I Nr. 169/2020 kundgemachte Novelle des E-GovG gemündet, im Zuge derer unter anderem die Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Inneres in § 18 Abs. 3 und 4 E-GovG präzisiert wurde.

- 2 Im Zuge dieser Vorarbeiten zum Start des Echtbetriebs wären laut den Erläuterungen die genauen Abläufe, insbesondere wie der Identitätsnachweis im Zuge der behördlichen Registrierung erfolgen soll oder wie Dritte die Eröffnung der Nutzung des E-ID-Systems zu beantragen haben, festgelegt worden und könnten diese nun in der gegenständlichen Verordnung Berücksichtigung finden. Von der in § 18 Abs. 4 letzter Satz E-GovG vorgesehenen Verordnungsermächtigung soll in dieser Durchführungsverordnung Gebrauch gemacht werden, sodass die Daten und Informationen aus Datenverarbeitungen des Bundesministers für Inneres, die für den Nachweis mithilfe der Funktion E-ID in Betracht kämen, näher konkretisiert werden.
- 3 Datenverarbeitungen bzw. Register im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Inneres, die vorerst für einen Datennachweis im Sinne des § 18 Abs. 1 in Betracht kämen, wären das Zentrale Melderegister (ZMR) gemäß dem § 16 Meldegesetzes 1991 (MeldeG), BGBl. Nr. 9/1992, und die zentrale Evidenz (Identitätsdokumentenregister – IDR) gemäß § 22b des Passgesetzes 1992, BGBl. Nr. 839/1992.
- 4 Um eine Offline-Nutzung des E-ID für den Nachweis von Daten aus Registern im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Inneres zu ermöglichen, soll in dieser Verordnung im Sinne des § 4 Abs. 6 E-GovG normiert werden, dass der E-ID-Inhaber diese Daten zu seinem E-ID speichern darf.
- 5 Weiters soll von der Verordnungsermächtigung gemäß § 25 Abs. 3 E-GovG Gebrauch gemacht werden, um einen vereinfachten und damit reibungslosen und raschen Umstieg von einer Bürgerkarte auf einen E-ID zu gewährleisten.

II. Inhaltliche Bemerkungen

A. Grundsätzliches

- 6 1. Das Vorhaben enthält technisch komplexe Regelungen im Bereich des E-Governments. Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich primär auf die datenschutzrechtlichen Aspekte des Entwurfes. Weiters wird auf die Stellungnahme des Datenschutzrates vom 23. Mai 2017 zum Bundesgesetz, mit dem das E-Government-Gesetz geändert wird, GZ BKA-817.250/0002-DSR/2017, und die darin geäußerte Kritik hingewiesen.
- 7 2. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Verordnungsermächtigungen im E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004, zum Teil sehr allgemein formuliert sind (zum vereinfachten Umstieg siehe § 25 Abs. 3 letzter Satz E-

GovG etwa die allgemein gehaltene Ermächtigung vor, mit Verordnung für Bürgerkarteninhaber einen vereinfachten Prozess für den Umstieg von der Bürgerkarte auf einen E-ID vorzusehen). Damit ist aus dem Gesetz für einzelne Datenverarbeitungen im Verordnungsentwurf (zB § 6) kaum vorhersehbar, welche personenbezogenen Daten verarbeitet werden dürfen.

- 8 Dabei handelt es sich in erster Linie um ein legistisches Problem auf der gesetzlichen Ebene, welches sich jedoch auch auf den vorliegenden Verordnungsentwurf auswirkt (Frage der Vorhersehbarkeit der in der Verordnung vorgesehenen Datenverarbeitungen aus der gesetzlichen Rechtsgrundlage; siehe VfSlg. 18.146/2007; 16.369/2001; zuletzt Erkenntnis des VfGH vom 11.12.2019, G 72-74/2019 ua., Rz 64 ff).
- 9 Die Beurteilung, ob der Verordnungsentwurf den Vorgaben des E-GovG entspricht (und die erforderliche Auslegung der betreffenden Verordnungsermächtigungen im E-GovG), ist vom Bundesministerium für Inneres vorzunehmen.

B. Zum Entwurf

Zu § 1:

- 10 Zur Anordnung der „sinngemäßen“ Anwendung von Regelungen der Passgesetz-Durchführungsverordnung (PassG-DV), BGBl. II Nr. 223/2006, in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 325/2021, auf die Registrierung eines E-ID wird angemerkt, dass entweder uneingeschränkt auf die anderen Rechtsvorschriften in ihrer bestehenden Fassung zu verweisen ist oder aber anzugeben ist, mit welcher Maßgabe sie angewendet werden sollen. Dies gilt vor dem Hintergrund des datenschutzrechtlichen Determinierungsgebots umso mehr, wenn es um Regelungen geht, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten (wie die Registrierung eines E-ID) umfassen.

Zu § 3:

- 11 § 3 Abs. 1 sieht vor, dass die Auswahl der personenbezogenen Daten und Informationen, die der E-ID Inhaber dem Dritten gemäß § 18 Abs. 1 Z 3 E-GovG unter Verwendung der Funktion E-ID übermitteln kann, schriftlich und nachvollziehbar zu begründen ist.
- 12 Die Erläuterungen führen diesbezüglich aus, dass es beispielsweise nachvollziehbar sei, dass ein Verkehrsverbund vom E-ID-Inhaber den Nachweis des Hauptwohnsitzes verlangt, wenn der Verkehrsverbund seinen Fahrgästen mit Hauptwohnsitz in der betreffenden Gemeinde ermäßigte Fahrscheine anbietet.

- 13 Es ist nicht ersichtlich, dass seitens des Bundesministers für Inneres die Begründung geprüft werden muss. Dies sollte klar und ausdrücklich im Verordnungstext geregelt werden und gegebenenfalls unter Beziehung der Datenschutzbehörde erfolgen. Es erscheint überdies fraglich, nach welchen Kriterien die „Nachvollziehbarkeit“ beurteilt wird, zumal damit auch die konkrete Auswahl der personenbezogenen Daten begründet wird. Gleiches ist zur „Glaubhaftmachung“ gemäß § 3 Abs. 2 anzumerken. In der Sitzung wurde durch den informierten Vertreter des Bundesministeriums für Inneres zugesichert, dass bei § 3 im Verordnungstext ergänzt wird, nach welchen Kriterien die Nachvollziehbarkeit zu prüfen ist.
- 14 Der Datenschutzrat regt an, die Verpflichtung zu prüfen, die erhaltenen und geprüften Begründungen im Sinne der Transparenz zu veröffentlichen.
- 15 Im Zusammenhang mit der Konkretisierung des § 18 Abs. 1 E-GovG – auch im Sinne der von den informierten Vertretern als Ziel der Verordnung genannten Klarstellung für die Betroffenen – scheint es sinnvoll, klarzustellen, dass die jeweilige Übermittlung „im Auftrag“ des E-ID-Inhabers als jeweilige Einwilligung im Einzelfall iSd DSGVO zu qualifizieren (und auszugestalten) ist.

Zu § 4:

- 16 In § 4 sollte im Verordnungstext ergänzt werden, an welchen Verantwortlichen (Art. 4 Z 7 DSGVO) die in dieser Bestimmung genannten Daten übermittelt werden.

Zu § 6:

- 17 Nach den Erläuterungen zu § 6 Abs. 1 soll im Rahmen des vereinfachten Umstiegs auf den neuen E-ID gemäß § 4a Abs. 4 dritter Satz E-GovG mithilfe der Datenverarbeitungen von Sicherheitsbehörden überprüft werden, ob gegen den Inhaber der Bürgerkarte Aufzeichnungen in den Fahndungsevidenzen vorliegen.
- 18 § 4a Abs. 4 dritter Satz E-GovG dient dem Wortlaut nach aber der „Überprüfung der Identität und der vorgelegten Dokumente“. Ein Abgleich mit den Fahndungsevidenzen lässt sich aus dieser Bestimmung wohl nicht unmittelbar ableiten.
- 19 Nachdem eine derartige Datenverarbeitung im Rahmen der Hoheitsverwaltung aufgrund von § 1 Abs. 2 DSG (sowie auch aufgrund von Art. 18 B-VG) eine gesetzliche Rechtsgrundlage erfordert, sollte nochmals geprüft werden, aus welcher gesetzlichen Regelung sich der Abgleich mit den Fahndungsevidenzen ableiten lässt.

Zu § 9:

- 20 § 9 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Laut den Erläuterungen soll die Verordnung bereits für Zwecke des Pilotbetriebes gemäß § 25 Abs. 2 E-GovG anwendbar sein. Im Detail scheint diese Regelung jedoch von § 25 Abs. 2 E-GovG abzuweichen.
- 21 § 25 Abs. 2 E-GovG sieht vor, dass zur Gewährleistung eines sicheren Betriebes für die vollumfängliche Nutzung des E-ID unter Anwendung der dafür erforderlichen Bestimmungen des E-GovG zeitlich, örtlich oder auf bestimmte Personengruppen beschränkte Pilotbetriebe unter Verarbeitung personenbezogener Daten durchgeführt werden dürfen, sofern die Betroffenen daran freiwillig mitwirken.
- 22 Diese Voraussetzungen für den Pilotbetrieb („zeitlich, örtlich oder auf bestimmte Personengruppen beschränkte Pilotbetriebe“, „Freiwilligkeit“) finden sich jedoch nicht ausdrücklich in § 9, welcher offenbar allgemein davon ausgeht, dass „für Zwecke des Pilotbetriebes gemäß § 25 Abs. 2 E-GovG [...] diese Bestimmungen bereits ab Inkrafttreten anwendbar“ sind.
- 23 § 6 tritt gemäß § 9 letzter Satz mit 1. April 2022 in Kraft. Es stellt sich jedoch die Frage, ob § 6 auch bereits zu diesem Zeitpunkt anwendbar sein kann, dies vor dem Hintergrund, dass zuvor die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Echtbetrieb des E-ID (sowie die diesbezügliche Kundmachung des Bundesministers für Inneres im Bundesgesetzblatt gemäß § 24 Abs. 9 iVm Abs. 6 letzter Satz E-GovG) vorliegen müssten.
- 24 § 9 sollte aus diesen Gründen nochmals geprüft und präzisiert werden.

III. Zu den Materialien

- 25 Im Vorblatt wird zur Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 DSGVO ausgeführt, dass keine gesonderte Datenschutz-Folgenabschätzung für diese Verordnung erstellt wird, sondern „seitens des BMDW eine gesamthafte Datenschutz-Folgenabschätzung für Datenverarbeitungen auf der Grundlage des E-GovG vor dem Start des Vollbetriebes E-ID“ erfolgt.
- 26 Die Vorwegnahme der Datenschutz-Folgenabschätzung müsste gemäß Art. 35 Abs. 10 DSGVO bereits im Rahmen der allgemeinen Folgenabschätzung im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Rechtsgrundlage erfolgen. Eine spätere, erst nach Erlass der Rechtsgrundlage vorgenommene Datenschutz-Folgenabschätzung entspricht diesen Vorgaben

des Art. 35 Abs. 10 DSGVO nicht. In diesem Fall würde die Verpflichtung zur Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung (wieder) den jeweiligen Verantwortlichen treffen.

Für den Datenschutzrat:

Der Vorsitzende

OFENAUER

8. März 2022

Elektronisch gefertigt