



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Herrn
Joachim Lindenberg
Heubergstraße 1a
76228 Karlsruhe

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799- [REDACTED]

E-MAIL Referat16@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON [REDACTED]

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 07.06.2023

GESCHÄFTSZ. 16-206 II#1313

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Datenschutzaufsichtsbehördliches Verfahren**

HIER Bescheid

BEZUG 1. Ihre Beschwerde gegen das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) vom 31. August 2022; 2. Ihre E-Mails vom 5. Oktober 2022 und 13. und 24. Mai 2023; 3. Anhörung nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 10. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Lindenberg,

hiermit ergeht gemäß Art. 77 Abs. 2 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) folgender

BESCHIED

1. Ihrer Beschwerde nach Art. 77 Abs. 2 DSGVO vom 31. August 2022 gegen das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) gebe ich im aus der Begründung II. ersichtlichen Umfang statt. Insbesondere liegt eine Datenschutzverletzung durch das BMI vor in Bezug auf die Nichteinhaltung der Auskunftsfrist, auf die Unvollständigkeit der Auskunft, auf die pauschale Anforderung einer Ablichtung Ihres Ausweisdokuments sowie auf die Verwendung eines nicht gängigen elektronischen Formats.
2. Im Übrigen wird Ihre Beschwerde abgewiesen.



3. Die Entscheidung ergeht gemäß Art. 57 Abs. 3 DSGVO kostenfrei.

Begründung:

I.

Mit E-Mail vom 31. August 2022 erhoben Sie eine datenschutzrechtliche Beschwerde gegen das BMI, die Sie mit E-Mail vom 5. Oktober 2022 und mit E-Mail vom 24. Mai 2023 „erweitert“ haben.

Am 8. Juli 2022 (22:59 Uhr) stellten Sie per E-Mail einen Antrag auf Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 DSGVO aller beim BMI über Sie gespeicherten Daten. Der Antrag wurde dort als Auskunftsantrag bearbeitet, wobei der Verweis auf Art. 15 Abs. 3 DSGVO zunächst unbeachtet blieb.

Das BMI bat mit Schreiben vom 11. Juli 2022 darum, eine geschwärzte Kopie Ihres Personalausweises einzureichen, aus der sich die Meldeadresse ergibt. Mit E-Mail vom 14. Juli 2022 reichten Sie eine solche Kopie Ihres Personalausweises beim BMI ein. Diese wurde nach Sichtung beim BMI gelöscht.

Am 16. August 2022 teilte das BMI Ihnen auf Ihre Erinnerung vom Vortag mit, dass die Erstellung der Auskunft noch etwas Zeit in Anspruch nehmen werde.

Das BMI übermittelte sodann mit Schreiben vom 17. August 2022 eine Auskunft postalisch, welche am 22. August 2022 bei Ihnen einging. Darin teilte das BMI Ihnen eine Auflistung der Akten des BMI mit, in denen nach Auskunft der BMI-Zentralregistratur Daten zu Ihrer Person gespeichert sind. Zu den einzelnen Akten wurden insbesondere folgende Angaben gemacht: Aktenzeichen, Titel des Vorgangs, Thema, Eingang, Verarbeitungszweck, Datenarten, Begründung für das Fortbestehen des Interesses an der Speicherung, Rechtsgrundlage, Aufbewahrungsfrist. Zudem waren Informationen zur Pflicht ordnungsgemäßer Aktenführung, zu Ihren datenschutzrechtlichen Betroffenenrechten, zu Speicherfristen bezüglich des Auskunftsvorgangs sowie ein Hinweis auf die Datenschutzerklärung des BMI enthalten. Darüber hinaus wies das BMI darauf hin, dass die Antwort ausschließlich auf dem Postweg erfolgt. Eine Kopie der aufgeführten Akten war nicht beigelegt. Auf eine „gestufte“ Auskunftserteilung wurde nicht hingewiesen.



Sie rügten am 23. August 2022 gegenüber dem BMI das Fehlen der Aktenkopien, das Fehlen von Informationen nach Artikel 15 Abs. 1 (lit. c, g) DSGVO sowie, dass Aktenzeichen zu Ihren Beschwerden und Vermittlungsgesuchen beim/über den BfDI in der Auskunft in der Auflistung nicht angegeben worden wären. Unter Fristsetzung bis zum 30. August 2022 baten Sie das BMI darum, die aus Ihrer Sicht fehlenden Informationen und Daten nachzureichen.

Mit E-Mail vom 22. September 2022 informierte Sie das BMI, dass die Datenkopien zur Beantwortung Ihrer Anfrage gemäß Artikel 15 Abs. 3 DSGVO nun zum Versand bereit seien. Das BMI nannte Ihre E-Mail-Adresse, welche auch für die E-Mail-Kommunikation zwischen Ihnen und dem BMI Verwendung fand, und fragte an, ob die Datenkopien an diese E-Mail-Adresse gesendet werden sollen.

Daraufhin forderten Sie mit E-Mail vom 22. September 2022 vom BMI: *„(...) wenn Sie sicherstellen können, dass vom BMI eine qualifizierte Transportverschlüsselung aka BSI TR 03108 aka RFC 7672 – alles nachzulesen auf <https://blog.lindenberglone.com/Emailverschlüsselung-verwendet-wird-dann-gerne-direkt-per-Email-Andernfalls-bitte-als-verschlüsseltes-Zip-per-Email-und-das-Passwort-per-Post>“*.

Das BMI übersandte Ihnen mit Schreiben vom 23. September 2022 – mit Poststempel vom 26. September 2022 – die Datenkopien per Daten-CD und per separater Post das Passwort für den Zugang zur CD-ROM. Einzelne Dokumente weisen Schwärzungen auf.

Beim BMI ist es alternativ möglich, Betroffenenanträge online über das Bundesportal zu stellen und sich mit der der Online-Funktion des Ausweises oder dem ELSTER-Zertifikat zu identifizieren.

Beim BfDI liegt ein Vorgang vor, der unter dem Geschäftszeichen 16-206 II#1228 (Betreff: „Verschlüsselung im BSI Grundschutz“) geführt wird. Im Rahmen dieses Vorgangs wurde Ihr Name mit Schreiben vom 26. Januar 2022 gegenüber der behördlichen Datenschutzbeauftragten des BMI offengelegt mit dem Zweck der *„Identifikation seiner personenbezogenen Daten in Ihren Systemen“*. Das Schreiben wurde im Zuge einer Erinnerung erneut am 17. März 2022 übermittelt. Diese Kommunikation – konkret das BfDI-Schreiben vom 26. Januar 2022 – fehlt in durch das BMI später erteilten Auskunft/Datenkopie nach Art. 15 DSGVO.



Das BMI behauptet,

- es könne die von Ihnen vermutete Kommunikation, die nicht mit Ihnen, aber über Sie geführt worden sein soll, nicht identifizieren. Bitten um Stellungnahme des BfDI würden separat erfasst und nicht einer Person zugeordnet.

Sie vertreten in Bezug auf die zunächst am 17. August 2022 erteilte Auskunft die folgenden Ansichten:

- Die Auskunft entspeche nicht der Formvorschrift von Artikel 15 Abs. 3 Satz 3 DSGVO; zumindest zum Zeitpunkt Ihrer Beschwerde am 31. August 2022.
- Die Auskunft sei nicht vollständig sowohl hinsichtlich der Informationen nach Artikel 15 Abs. 1 lit. c und g DSGVO (zu Weitergabe und Herkunft) als auch der Datenkopie nach Artikel 15 Abs. 3 DSGVO.
- Die Auskunft sei nicht fristgemäß innerhalb des vorgesehenen Monats erteilt worden.
- Die Anforderung einer Personalausweiskopie widerspreche § 20 Personalausweisgesetz und den Empfehlungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz (BayLfD). Die Anforderungen an die Freiwilligkeit einer Einwilligung nach Art. 7 DSGVO seien nicht erfüllt.
- Das BMI habe gegen die „Begründungspflicht“ nach Art. 12 Abs. 6 DSGVO verstoßen.
- Da die Kommunikation zwischen dem BMI und Ihnen vorher elektronisch und überwiegend über FragDenStaat stattgefunden habe, sei der Sinn der Anforderung einer Personalausweiskopie fraglich. Eine Prüfung der Erreichbarkeit über die anderen bekannten E-Mail-Adressen wäre nach Ihrer Ansicht sinnvoller gewesen.
- Die Berufung auf EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014 – C-141/12 und C-372/12 werde Art. 15 DSGVO nicht gerecht.
- In Ihren Augen sei unklar, was mit gestufter Auskunft gemeint sei.
- Generell eine starke Identifizierung und Authentifizierung mit eID/Elster vorzusehen sei nicht im Sinne der EU-Grundrechtecharta oder DSGVO; im konkreten Fall sehen Sie sich nach Ihren Ausführungen vom 24. Mai 2023 jedoch nicht als betroffen an.

In Bezug auf die Übersendung der Datenkopien sind Sie der Ansicht, dass ein Verstoß gegen Art. 32 DSGVO vorliege, und vertreten dazu begründend folgende Ansichten:

- Die Übermittlung von Daten und Schlüssel über den gleichen Kanal (Post - PIN) sei „Bad-Practice“ im Bereich Sicherheit.
- Das Passwort unter Verwendung des Datums habe keine wirklich hohe



Entropie.

- Die Verwendung eines unsignierten Executables erschwere die Prüfung auf Authentizität und Schadcode-Freiheit und wäre bei einem unbedarften Bürger geeignet, ihm Schadcode unterzuschleichen.
- Wegen Verwendung einer Windows-EXE.-Datei sei ein Verstoß gegen Artikel 15 Abs. 3 Satz 3 DSGVO „gängiges elektronisches Format“ gegeben, da Nicht-Windows-Nutzer mit der Ausführung Probleme hätten. Eine Komprimierung sei angesichts der geringen Dateigröße von 36MB nicht nötig.
- Sie sehen sich als Betroffenen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 S. 1 DSGVO, da Sie darüber nachdenken mussten, wie Sie sich vor einem potentiellen Angriff durch die übermittelte Datenkopie schützen können.

In Bezug auf die Schwärzung einzelner Passagen von Datenkopien sind Sie der Ansicht, dass die Schwärzungen möglicherweise über Art. 15 Abs. 4 DSGVO hinausgehen könnten und eine Begründung hätte erfolgen müssen, welche Art. 23 DSGVO bzw. § 34 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gerecht wird.

Sie sind der Ansicht, dass die Auskunft nach Art. 15 Abs. 3 DSGVO unvollständig erteilt sei, da die Datenkopie keine Kommunikation enthalte, die über Sie bzw. über Ihre Eingaben stattgefunden habe.

Das BMI vertritt die folgenden Ansichten:

- Es empfehle sich regelmäßig, zunächst eine Auskunft über die vorhandenen Vorgänge zu geben und erst in einem zweiten Schritt Datenkopien herauszugeben, wobei dies mit verschiedenen rechtlichen Erwägungen unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014 – C-141/12 und C-372/12 gefolgert wird.
- Das Fehlen von Angaben nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO könne nicht nachvollzogen werden.
- Bei den im BMI verarbeiteten Daten handle es sich naturgemäß um sensible Daten, mitunter auch im Sinne von Art. 9 DSGVO.
- Die Anforderung einer Kopie des Personalausweises sei geeignete Maßnahme, um hinreichende Sicherheit dahingehend zu erlangen, personenbezogene Daten vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung zu schützen. Es sei ein Behelf, da nicht jede betroffene Person persönlich zur Identifizierung beim BMI vorstellig werden könne. Darüber hinaus helfe der Identitätsnachweis bei der Identifikation personenbezogener Daten im BMI (z. B. bei Namensgleichheiten).



- Das BMI sieht die Anfrage als grundsätzlich beantwortet an.
- Die ergriffenen technisch-organisatorischen Maßnahmen seien angemessen. Dazu führt das BMI insbesondere aus, dass Postsendungen dem Briefgeheimnis unterliegen, das Passwort nicht nur aus Zahlen bestanden habe und ohne CD-Rom wertlos sei.

II.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für die Datenschutzaufsicht über das BMI zuständig.

Nach Art. 77 DSGVO hat jede betroffene Person das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, wenn sie der Ansicht ist, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegen diese Verordnung verstößt.

Gemäß Art. 57 Abs. 1 lit. f) DSGVO habe ich im Rahmen meiner Untersuchung zu Ihrem Beschwerdefall einen datenschutzrechtlichen Verstoß feststellen können.

Es liegt eine Überschreitung der Frist nach Art. 12 Abs. 3 DSGVO vor, auch wenn es nur um eine Verspätung von wenigen Tagen geht. Einen rechtzeitigen und ausreichenden Hinweis auf Verspätung hat das BMI nicht gegeben.

Die Auskunft nach Art. 15 Abs. 3 DSGVO wurde unvollständig erteilt. Die Auskunft ist bereits deswegen unvollständig, weil die vom BMI erteilte Auskunft das BfDI-Schreiben vom 26. Januar 2022 nicht enthält, in dem Ihr Name genannt wird. Auch die enthaltenen Schwärzungen in den Datenkopien wurden nicht ausreichend nach Art. 23 DSGVO bzw. § 34 BDSG begründet.

Die Anforderung einer Kopie Ihres Ausweises war nicht erforderlich. Gemäß Art. 12 Abs. 6 DSGVO kann der Verantwortliche, so er begründete Zweifel an der Identität der natürlichen Person hat, die den Antrag gemäß den Art. 15 – 21 DSGVO stellt, unbeschadet des Art. 11 DSGVO zusätzliche Informationen anfordern, die zur Bestätigung der Identität der betroffenen Person erforderlich sind. Das BMI hat nicht ausreichend dargelegt, inwiefern begründete Zweifel an Ihrer Identität bestehen oder daran, dass es sich um Ihre personenbezogenen Daten handelt. Das BMI hat auch nicht ausreichend dargelegt, inwiefern



eine Personalausweiskopie ein geeignetes Mittel ist, um Zweifel an Ihrer Identität in Bezug auf die vorhandenen Daten zu zerstreuen.

Das BMI hat bei der Übersendung der Kopien personenbezogener Daten per Daten-CD mit Schreiben vom 23. September 2022 Art. 15 Abs. 3 S. 3 DSGVO nicht eingehalten. Da Sie Ihren Auskunftsantrag elektronisch gestellt haben, waren die Informationen nach Art. 15 Abs. 3 Satz 3 DSGVO in einem gängigen elektronischen Format zur Verfügung zu stellen. Zwar kann die Anforderung grundsätzlich durch Versand einer Daten-CD per Post erfüllt werden (vgl. Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, Version 2.0, adopted on 28 March 2023, Rn. 40 am Ende). Jedoch sehe ich im konkreten Fall einen Datenschutzverstoß darin, dass die (selbst in einem gängigen Format vorliegenden) Daten mit den Kopien in einer ausführbaren (executable bzw. EXE-) Datei verschlüsselt waren. Von einem gängigen elektronischen Format gehe ich insbesondere deswegen nicht aus, weil das Format (soweit ersichtlich) nicht verbreitet für derartige Datenübermittlungen eingesetzt wird, nicht plattformunabhängig ist und grundsätzliche Risiken in Bezug auf Authentizität und Schadcode-Freiheit bestehen.

Ich beabsichtige das BMI wegen dieser Verstöße gem. Art. 58 Abs. 2 DSGVO zu verwarnen.

III.

Soweit Sie weitergehende Feststellungen zum Datenschutzverstoß und Handlungen des BfDI beantragt haben, ist Ihrem Antrag nicht stattzugeben.

1. Kein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 3 Satz 3 DSGVO durch Schreiben vom 17. August 2022

Da das Schreiben vom 17. August 2022 keine Kopien Ihrer personenbezogenen Daten gemäß Art. 15 Abs. 3 S. 1 DSGVO enthielt (und somit unvollständig war) liegt keine Verletzung von Art. 15 Abs. 3 S. 3 DSGVO vor. Denn Art. 15 Abs. 3 S. 3 DSGVO „ist dahin auszulegen, dass sich der im Sinne dieser Bestimmung verwendete Begriff »Informationen« ausschließlich auf personenbezogene Daten bezieht, von denen der für die Verarbeitung Verantwortliche gem. S. 1 dieses Absatzes eine Kopie zur Verfügung stellen muss“ (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2023 – C-487/21, 2. Amtl. Leitsatz). Zum Datenschutzverstoß in Bezug auf die spätere Übersendung der Kopien habe ich bereits oben ausgeführt.



2. Kein Verstoß gegen § 20 Personalausweisgesetz (PAuswG)

Ein Datenschutzverstoß seitens des BMI liegt in Bezug auf § 20 PAuswG nicht vor. § 20 PAuswG untersagt die Verarbeitung von Ausweiskopien nicht, sondern stellt lediglich einzelne Anforderungen an die Verarbeitung sowie Verbote bestimmter Verarbeitungsmodalitäten auf. Ein Verstoß ist nicht ersichtlich.

3. Kein Verstoß wegen Möglichkeit „starker“ Identifizierung und Authentifizierung mit eID/Elster

Ein Datenschutzverstoß seitens des BMI in Bezug auf das Angebot an Sie, für Auskunftersuchen das Bundesportal zu stellen, welches eine starke Identifizierung und Authentifizierung mit eID/Elster zu Ihren Lasten liegt nicht vor. Insoweit ist – wie Sie in Ihrer E-Mail vom 24. Mai 2023 selbst einräumen – bereits die Betroffenheit nicht gegeben, da die Antragstellung per E-Mail an das BMI und eben nicht über ein Portal des BMI erfolgte, welches die gerügten Identifikations- und Authentifizierungsmittel potentiell erfordert. Eine Datenschutzbeschwerde ist kein Mittel, um abstrakte Gestaltungen oder rechtspolitische Gestaltungen ohne eigene Betroffenheit zu rügen und allgemeine Stellungnahmen des BfDI einzufordern. Wie Sie selbst ausgeführt haben, positioniert sich der BfDI bereits bei geeigneten Anlässen allgemein zu datenschutzrechtlichen Themen.

4. Keine Datenschutzverstoß wegen gestufter Auskunftserteilung

Da keine gestufte Auskunftserteilung erfolgt ist, sind hierzu keine Ausführungen erforderlich. Verspätung und Unvollständigkeit der Auskunft wurden oben bereits bejaht.

5. Zur Sicherheit der Verarbeitung bei Übermittlung der Auskunft

Ein Datenschutzverstoß nach Art. 32 DSGVO seitens des BMI liegt in Bezug auf die Sicherheit der Übermittlung der Auskunft nicht vor. Die seitens des BMI getroffenen Maßnahmen zur Herstellung der Sicherheit der Übermittlung sind im konkreten Fall ausreichend.

Zwar ist es richtig, dass die Übermittlung von Daten und Schlüssel über den gleichen Kanal für sich genommen keine Praxis ist, welche regelmäßig das Sicherheitsniveau erhöht. Im elektronischen Bereich (wie z.B. Übermittlung per E-Mail) ist das Risiko der



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Seite 9 von 9

missbräuchlichen Überwachung eines Kommunikationskanals besonders hoch. Allerdings ist die – wie hier – postalische Übermittlung von verschlüsselten Daten einerseits und Entschlüsselungspasswort andererseits in zwei separaten Postsendungen zumindest als eine gewisse Erhöhung der Sicherheit anzusehen, da es potentiell schwerer erscheint, direkt zwei Sendungen abzufangen. Zudem reichen die weiteren Maßnahmen aus, um ein angemessenes Maß an Sicherheit zu erreichen.

Auch ist richtig, dass Passwörter nicht unter Verwendung leicht zu erratender Angaben (wie z.B. eines aktuellen Datums) gebildet werden sollten, da dies „intelligente“ Angriffstrategien außerhalb des Brute-Force-Bereichs erleichtert. Gleichwohl ist die Verwendung eines Passworts als zumindest gewisse Erhöhung des Sicherheitsniveaus anzusehen. Zudem reichen die weiteren Maßnahmen aus, um ein angemessenes Maß an Sicherheit zu erreichen.

Die getroffenen Sicherheitsmaßnahmen für die Übermittlung erachte ich im konkreten Fall als ausreichend. Dies begründet sich damit, dass bereits der Postversand ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet. Die grundsätzliche Verschlüsselung der Information sowie das Erfordernis des Empfangs zweier Postsendungen (Daten einerseits und Passwort andererseits) erscheint hier ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

[Redacted]



[Redacted]

gt.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem **Verwaltungsgericht Köln** erhoben werden.