

Gerrit Hornung/Alexander Roßnagel*

Die JobCard – „Killer-Applikation“ für die elektronische Signatur?

Signatur- und datenschutzrechtliche Anforderungen

Bundesregierung und IT-Wirtschaft setzen zurzeit große Hoffnungen in die sogenannte Job-Card. Da dieses System bei jedem Antragsteller in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in Deutschland den Besitz einer sicheren Signaturerstellungseinheit nebst Zertifikat voraussetzt, könnte mit seiner Hilfe der Verbreitung von Signaturverfahren ein entscheidender Schub verschafft werden. Neben den zu lösenden technischen und organisatorischen Problemen ergeben sich jedoch auch eine Reihe von rechtlichen Fragestellungen insbesondere aus dem Signatur- und Datenschutzrecht. Aus diesen lassen sich Gestaltungsanforderungen für die rechtliche Grundlage der JobCard und ihre praktische Umsetzung ableiten.

1 Die doppelte Zielsetzung der JobCard

Die Idee zur JobCard stammt von der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit („Hartz-Kommission“).¹ Sie schlug vor, ein neues System für den Abruf von Verdienst- und Arbeitsbescheinigungen zu entwickeln. Diese sollten nicht mehr durch den Arbeitgeber ausgegeben, sondern zentral so gespeichert werden, dass ein Zugriff im Leistungsfall unmittelbar möglich ist. Der Zugriff sollte aber in der Form geschützt werden, dass er nur durch die Kombination aus Signaturkarte des „Job-Centers“ und der des Arbeitnehmers erfolgen kann. Die Kommission erwartete von der medienbruchfreien Verarbeitung vor allem zwei Vorteile: erstens erhebliche Einsparungen bei den Arbeitsagenturen und den Arbeitgebern,² zweitens eine beschleunigte Leistungsauszahlung im Versicherungsfall.

Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag im „Aktionsprogramm Informationsgesellschaft Deutschland 2006“ aufgenommen.³ Sie verspricht sich von der Einführung der JobCard nicht nur die genannten Effizienzeffekte, sondern auch eine breite Einführung von Chipkarten, die zur Erstellung qualifizierter elektronischer Signaturen in der Lage sind. Ein Gesetzentwurf wird derzeit vorbereitet, das System der Job-Karte soll zum 1.1.2006 eingeführt sein.

* Prof. Dr. *Alexander Roßnagel* ist Universitätsprofessor für öffentliches Recht an der Universität Kassel, dort Leiter der Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken. Gerrit Hornung ist wissenschaftlicher Mitarbeiter von provet.

¹ *Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, http://www.bma.bund.de/download/Hartz-Kommission/Bericht_gesamt.pdf, 123 ff., 130 ff.

² Zurzeit stellen 2,8 Mio. Arbeitgeber jährlich ca. 60 Mio. Bescheinigungen in Papierform aus, s. *Leisten-schneider*, DuD 2004, 175. Diese Tätigkeit soll ca. 5 % der Personalverwaltungskosten ausmachen.

³ Abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/aktionsprogramm_informationsgesellschaft_2006.pdf, S. 9, 72f.

Mit dieser Initiative soll dem doppelten Problem bei der Einführung der elektronischen Signatur begegnet werden. Erstens setzt die elektronische Signatur als Infrastruktur des elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehrs eine kritische Masse voraus, durch die für Nutzer der Signaturverfahren gewährleistet wird, dass sie genügend Kommunikationspartner haben, die ihre Signaturen prüfen können. Zweitens werden elektronische Signaturen nur dann genutzt, wenn es genügend interessante Anwendungen gibt, die den Erwerb und die Implementation der Signaturverfahren rechtfertigen. Die potenziellen Anbieter attraktiver Anwendungen halten sich aber zurück, solange es keine kritische Masse von Nutzern gibt, die ihre Investition in Signaturverfahren rechtfertigen würde. Solange es keine attraktiven Anwendungen gibt, fehlt den Nutzern der Anreiz, die Anschaffungs- und laufenden Kosten für Signaturverfahren zu tragen. Weil bisher zu sehr auf die Marktkräfte vertraut und der Infrastrukturcharakter der Signaturverfahren verkannt wurde, fehlt es sowohl an interessanten Anwendungen als auch an einer kritischen Masse von Nutzern.⁴

Mit dem Projekt der JobCard soll nun sogar eine überkritische Masse von 40 Mio. potenziellen Nutzern von Signaturverfahren geschaffen werden. Sie soll es Anbietern ermöglichen, davon auszugehen, dass die Nutzer ihrer Anwendungen über Signaturkarten verfügen. Entsprechend der Attraktivität der Anwendungen könnten die Nutzer die – dann ohnehin vorhandene – Signaturkarte vielfältig nutzen. Werden Signaturverfahren von vielen genutzt, werden sie auch für diejenigen interessant, die nicht zum Besitz einer JobCard verpflichtet sind. Die JobCard soll also den entscheidenden Anstoß geben, um aus dem bisherigen Dilemma der Signatureinführung heraus zu kommen.

2 Zum Umsetzungskonzept

Ist ein Arbeitnehmer arbeitslos, hat er gemäß § 117 Abs. 1 SGB III Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn er sich arbeitslos gemeldet und die Anwartschaft erfüllt hat. Die Anwartschaft wird nach § 123 i.V.m. § 124 Abs. 1 SGB III im Regelfall erreicht, wenn er in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig beschäftigt war. Die Höhe des Arbeitslosengelds richtet sich nach § 130 Abs. 1 SGB III im Grundsatz nach dem durchschnittlichen Verdienst der letzten 52 Wochen vor dem Eintritt des Leistungsfalls (Bemessungszeitraum). Der Arbeitslose muss beim Antrag gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 SGB I die erheblichen Tatsachen angeben und auf Verlangen des Leistungsträgers Beweisurkunden vorlegen. Das betrifft beim Arbeitslosengeld die Arbeitsbescheinigung. In dieser hat der Arbeitgeber nach § 312 Abs. 1 Satz 1 SGB III bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses alle Tatsachen zu bescheinigen, die für die Entscheidung über den Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld erheblich sein können. Diese Pflicht trifft den Arbeitgeber, obwohl er jeden Monat nach § 28d SGB IV den Sozialversicherungsbeitrag an die Einzugsstelle (regelmäßig die gesetzliche Krankenversicherung des Arbeitnehmers) überweist, die die Beiträge an die Rentenversicherer und die Bundesagentur für Arbeit weiterleitet.

Im künftigen System der JobCard sollen sowohl Arbeitgeber wie Arbeitnehmer hinsichtlich der Arbeitsbescheinigung entlastet werden.⁵ Die Arbeitgeber übermitteln monatlich im Online-Verfahren die Arbeits- und Verdienstbescheinigungen sowie Angaben zur Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen an eine zentrale Speicherstelle. Sie werden gleichzeitig von der

⁴ S. z.B. *Roßnagel*, MMR 2003, 1f.; *Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft*, DuD 2003, 763 ff.

⁵ S. etwa *ITSG*, Das JobCard-Verfahren, <http://www.itsg.de/download/BroschuereJobcard.pdf>.

Pflicht entlastet, die Bescheinigungen aufzubewahren und im Leistungsfall bereitzustellen. Das System setzt an der bereits gesetzlich festgeschriebenen Pflicht für Arbeitgeber an, ab dem 1.1.2006 Bescheinigungen an die Sozialversicherungsbehörden nur noch in elektronischer Form zu übermitteln.⁶ Geplant ist, hierfür nur einfache elektronische Signaturen (softwarebasierte Verfahren) zu fordern. Die Speicherstelle überprüft die Daten auf ihre Vollständigkeit und bestätigt den Eingang. Sie speichert den vollständigen Datensatz in verschlüsselter Form und verwendet zunächst intern die Sozialversicherungsnummer als Ordnungskriterium. Dies soll dann, wenn – nach 2007 – eine allgemeine Verbreitung von Signaturkarten erreicht ist, auf die Zertifikatsnummer umgestellt werden.

Die Speicherung der Daten erfolgt somit ohne Mitwirkung des Arbeitnehmers. Der Abruf der Daten hat allerdings auch in der Phase, in der die Speicherstelle noch mit der Sozialversicherungsnummer arbeitet, zur Voraussetzung, dass sich die Arbeitnehmer eine Signaturkarte besorgen. Sie müssen sich sodann mit den zugehörigen Zertifikaten bei der „Registrierung Fachverfahren“ anmelden. Dort werden die Zertifikatsnummern der Arbeitnehmerkarten mit ihren Sozialversicherungsnummern verknüpft. Wird der Arbeitnehmer arbeitslos, so begibt er sich zur Arbeitsagentur und füllt dort ein elektronisches Formular, die Einverständniserklärung zum Datenabruf, aus. Diese wird sowohl von ihm als auch vom Mitarbeiter der Arbeitsagentur qualifiziert signiert und dann zur zentralen Speicherstelle gesendet. Es erfolgt keine Speicherung der Erklärung in der Arbeitsagentur. Die Speicherstelle prüft – automatisiert – die beiden Signaturen und die Gültigkeit der Zertifikate. Anhand der Zertifikatsnummer des Arbeitnehmers kann sie im Anschluss daran die zugehörige Sozialversicherungsnummer bestimmen und die gespeicherten Daten identifizieren. Im Ergebnis verwendet das System der JobCard den Signaturschlüssel der Karte des Arbeitnehmers für zwei Zwecke – zur formgerechten Datenschutzeinwilligung nach § 4a BDSG und §§ 126 Abs. 3, 126a BGB sowie zur Authentisierung.

Der Datenabruf kann während der Gültigkeit der Einverständniserklärung durch einen von mehreren berechtigten Mitarbeitern der Arbeitsagentur erfolgen. Sie authentisieren sich gegenüber der zentralen Speicherstelle, die die individuelle Berechtigung und – erneut – die bei ihr gespeicherte Einverständniserklärung überprüft. Im Erfolgsfall werden die Daten des Antragstellers an die Arbeitsagentur übermittelt, wo sie zur Überprüfung der Leistungsberechtigung und der Höhe der Ansprüche weiterverarbeitet werden.

Das genannte Konzept wurde seit Herbst 2002 in einem Modellversuch zunächst in Bezug auf die zentrale Speicherung von Arbeitsbescheinigungen getestet und läuft insoweit seit Oktober 2003 auch in der Praxis.⁷ Bis Ende 2004 sollen die Einkommensnachweise folgen. Die flächendeckende Speicherung aller Bescheinigungen ist ab dem 1.1.2006 geplant. Da für die Berechnung des Leistungsanspruchs zumindest die Daten der letzten zwölf Monate in der zentralen Speicherstelle vorliegen müssen, kann der Abruf durch die Arbeitsagenturen frühestens ein Jahr später beginnen.

Die Bezeichnung des Projekts als JobCard ist allerdings irreführend: Es handelt sich nicht um ein Karten-, sondern um ein Anwendungsprojekt. Dieses setzt zwar die Existenz von Signaturkarten bei den Beschäftigten voraus. Es kann sich jedoch um beliebige Signaturkarten unterschiedlicher Zertifizierungsdiensteanbieter handeln, die die Anforderungen an eine sichere

⁶ S. §§ 28a Abs. 1, 28b Abs. 2 SGB IV in der ab dem 1.1.2006 geltenden Fassung, wonach Meldungen nur noch per maschinell verwertbarem Datenträger oder Datenfernübertragung erfolgen dürfen.

⁷ S. das Aktionsprogramm der Bundesregierung (Fn. 3), 72f. Zuvor wurde eine Abstimmung mit dem Bundesbeauftragten für Datenschutz durchgeführt – s. auch *Leistenschneider*, DuD 2004, 175.

Signaturerstellungseinheit erfüllen. Das Projekt ist allerdings insoweit kartenbezogen, als nicht versucht wird, den Nutzer über die Attraktivität einer Anwendung zum Erwerb einer Signaturkarte zu verleiten. Stattdessen wird der Weg der zwangsweisen Einführung einer – allerdings beliebigen – Signaturkarte beschränkt.

Für die Arbeitsverwaltung und die Arbeitgeber dürften sich zum Teil erhebliche Einspareffekte ergeben. Diese kommen allerdings insbesondere großen Unternehmen zugute. Für einen erheblichen Teil der 2,8 Mio. Arbeitgeber in Deutschland dürfte die ab dem 1.1.2006 geltende Pflicht, sämtliche Arbeits- und Entgeltbescheinigungen für alle Arbeitnehmer nur noch elektronisch auszustellen einen erheblichen technischen, organisatorischen und finanziellen Mehraufwand bedeuten. Dieser wird allerdings nicht durch das JobCard-Verfahren hervorgerufen, sondern ist bereits gesetzlich festgeschrieben. Außerdem besteht die Möglichkeit, die dann erforderliche EDV-gestützte Personaldatenverwaltung an Dienstleister auszulagern.

Eine denkbare Pflicht des Arbeitslosen, die Kosten für die Signaturkarte zu tragen, würde allerdings zu einer unausgewogenen Kostenverteilung innerhalb des Gesamtprojekts führen. Dieses bewirkt Effizienzgewinne in der Arbeitslosenverwaltung und bei den Arbeitgebern. Während erstere aufgrund der paritätischen Beitragsfinanzierung zumindest hälftig den Arbeitnehmern zugute kommen, ist dies bei letzteren nicht der Fall. Der Vorteil der Arbeitnehmer beschränkt sich jenseits einer möglichen Beitragssenkung im Wesentlichen auf eine erleichterte und beschleunigte Leistungsauszahlung. Dies stellt indes einen weitgehend immateriellen Vorteil dar, dem derzeit Kosten in Höhe von etwa 100 Euro für die Anschaffung von Signaturkarte, Kartenlesegerät und Software und für die jährlichen Zertifikatsgebühren in Höhe von etwa 40 Euro gegenüberstehen. Fraglich ist, inwieweit diese Kosten durch eine Degression aufgrund der hohen Stückzahlen gesenkt und durch attraktive weitere Anwendungsmöglichkeiten ausgeglichen werden.

3 Die Verbreitung von Signaturverfahren

Mit der gesetzlichen Einführung der JobCard wird für jeden Antragsteller in der Arbeitslosenversicherung eine rechtliche Verpflichtung geschaffen, eine Signaturkarte zu besitzen. Diese setzt zwölf Monate nach dem Beginn der Datenübermittlungen an die zentrale Speicherstelle ein. Hieraus ergibt sich – auch wenn sich kaum abschätzen lässt, wie viele der ca. 40 Mio. versicherungspflichtig Beschäftigten im Zeitraum nach der Einführung arbeitssuchend sein werden – eine sehr hohe Zahl von Bürgern, die über die Möglichkeit verfügen werden, qualifizierte elektronische Signaturen zu erstellen. Von einer echten Massenanwendung kann dennoch nur für die Arbeitgeber und die Arbeitsverwaltung gesprochen werden, nicht jedoch für die Beschäftigten. Diese werden in ihrem Arbeitsleben vielfach nie oder im Regelfall nur wenige Male arbeitslos und benötigen damit die Signaturkarte zum Nachweis ihrer Leistungsberechtigung nur selten oder nie.

Der positive Effekt dieser zwangsweisen Verbreitung liegt allerdings darin, dass hierdurch der Anreiz zur Entwicklung von Anwendungen im Electronic Commerce und im Electronic Government massiv gesteigert wird. Denn diese können bereits heute davon ausgehen, dass sie ab 2007 auf eine breite Infrastruktur für die Nutzung der elektronischen Signatur aufbauen können. Da der weit überwiegende Teil der erwerbstätigen Bevölkerung in Deutschland diese Verfahren (bei Bestehen der sonstigen Infrastruktur wie etwa eines Internetanschlusses) unmittelbar nutzen kann, wird aller Voraussicht nach eine enorme Steigerung der Anwendungsmöglichkeiten erfolgen. Dies wiederum dürfte viele aus dem nicht am System der JobCard beteiligten Teil der Bevölkerung dazu motivieren, sich ebenfalls eine Signaturkarte zuzulegen, um die neuen Möglichkeiten nutzen zu können.

Das System der JobCard ist als Anwendungsprojekt darauf angewiesen, dass von anderen Stellen eine entsprechende Zahl von Signaturkarten bereitgestellt wird. Dies lässt sich zum einen dadurch bewerkstelligen, dass die bereits am Markt befindlichen Zertifizierungsdiensteanbieter ihre Kapazitäten entsprechend ausbauen oder sich die Zahl der Anbieter erhöht. Um die Ausgabe der gegenüber der aktuellen Verbreitung enorm hohen Stückzahl sowie das dauerhafte Angebot für die Zukunft sicherzustellen, bietet sich allerdings auch eine Komplementärlösung aus dem Anwendungsprojekt JobCard und Kartenprojekten an, die im selben Zeitraum durchgeführt werden. Schon allein aufgrund des gemeinsamen Starttermins käme hier die elektronische Gesundheitskarte in Frage.⁸ Auch ein abgestimmtes Vorgehen mit der Einführung eines Digitalen Personalausweises wäre empfehlenswert.⁹ Dies bietet sich aus drei Gründen an: Zum einen dürfte es den deutschen Kartenherstellern und Zertifizierungsdiensteanbietern nicht leicht fallen, für mehrere Projekte mit Stückzahlen vieler Millionen die notwendige Anzahl von Karten und Zertifikaten bis 2007 zur Verfügung zu stellen. Zum anderen ist es den betroffenen Bürgern nicht zuzumuten, sich auf eigene Kosten mehrere gesetzlich vorgesehene Karten zuzulegen. Drittens bieten nur staatlich verantwortete Infrastrukturprojekte die notwendige Investitionssicherheit für diejenigen, die in Anwendungsverfahren investieren sollen. Wie die kurze Geschichte der Internetwirtschaft gezeigt hat, kann es sehr schnell geschehen, dass private Anbieter vom Markt verschwinden oder auch große Konzerne sich aus diesem Marktsegment zurückziehen. Daher sollten die Gesundheitskarte und der Digitale Personalausweis zumindest als eine von mehreren Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um sichere Signaturerstellungseinheiten für das JobCard-Verfahren zu erwerben.

Für die Akzeptanz des JobCard-Projekts sollten auch Finanzierungsmodelle erwogen werden, die die Kosten nicht den Antragstellern auferlegen. Wirtschaftliche Vorteile haben zunächst nur die Arbeitgeber und die Arbeitsverwaltung. Zumindest für die erste Kartengeneration würden viele Beschäftigte zu einer Investition in eine Signaturkarte verpflichtet werden, die von ihr – mangels Internetanschluss oder mangels Interesse an Electronic Commerce und Electronic Government – keine unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteile erfahren. Daher wäre es vertretbar, wenn die Arbeitgeber verpflichtet würden, den Erwerb solcher Karten durch ihre Arbeitnehmer (etwa zur Hälfte) zu unterstützen.

4 Signaturrechtliche Fragen

Die vom Beschäftigten angemeldete Signaturkarte wird im System der JobCard erst dann eingesetzt, wenn der Leistungsfall eintritt. Bis zu diesem Zeitpunkt treten keine Probleme auf, die spezifisch durch dieses System hervorgerufen werden. Wenn allerdings zwischen der Anmeldung und dem Leistungsfall ein größerer Zeitraum liegt, begegnet man der praktischen Schwierigkeit, dass zum Freischalten der Karte die Eingabe einer PIN erforderlich ist. Da die Beantragung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung für eine Vielzahl von Karteninhabern der erste Einsatz dieser Nummer sein dürfte, besteht die große Gefahr, dass diese an einem unsicheren Ort aufbewahrt oder vergessen wird. Ersteres zieht aufgrund des Anscheinsbeweises des § 292a ZPO¹⁰ Haftungsrisiken im Missbrauchsfall nach sich. Letzteres verursacht demgegenüber ein Problem im Abrufsystem der JobCard, weil nur anhand einer Zertifikatsnummer, die bereits mit der Sozialversicherungsnummer verknüpft wurde, die Bestim-

⁸ S. hierzu *Hornung*, Der zukünftige Einsatz von Chipkarten im deutschen Gesundheitswesen, in: Horster (Hrsg.), *D'A'CH Security 2004*, 226 ff.

⁹ S. zu diesem *Reichl/Roßnagel/Müller*, Machbarkeitsstudie „Digitaler Personalausweis“, 2004, i.E.

¹⁰ S. dazu *Fischer-Dieskau/Gitter/Paul/Steidle*, MMR 2002, 713 ff.; *Borges*, Verträge im elektronischen Geschäftsverkehr, 2003, 505 ff.

mung der benötigten Daten in der zentralen Speicherstelle möglich ist. Eine Lösung könnte die Verwendung eines Personal Unlocking Keys (PUK) sein, sofern sichergestellt ist, dass nur der Berechtigte über den PUK verfügen kann.¹¹ Bei entsprechendem technischem Fortschritt wäre auch die Verwendung biometrischer Verfahren denkbar.¹²

In jedem Fall entsteht dasselbe Problem auch im Fall des Verlusts der Karte. Um nun einen Zugriff auf die Daten zu gewährleisten, gibt es zwei Möglichkeiten. Denkbar wäre zunächst ein papierbasiertes Verfahren. Der Arbeitslose könnte durch eine Auskunft seines Zertifizierungsdiensteanbieters seine Zertifikatsnummer erfragen und diese der Arbeitsagentur mitteilen. Deren Mitarbeiter müsste wie bisher eine Identifizierung vornehmen und würde danach eine Anfrage an die zentrale Speicherstelle senden, die – jetzt manuell – anhand der Zertifikatsnummer die Daten bestimmen würde.

Ein derartiges Verfahren führt jedoch zu erheblichen Effizienzeinbußen des Gesamtsystems. Überdies könnte es einzelne Betroffene dazu verleiten, diesen Weg anstelle des vorgesehenen Abrufs mittels der Signaturkarte zu nutzen. Vorzugswürdig erscheint es deshalb, im Fall des Verlusts der Karte oder des Vergessens der PIN eine Pflicht zur Neuanmeldung mit einer neuen Karte einzuführen und die Sozialversicherungsnummer mit der neuen Zertifikatsnummer zu verknüpfen. Ein solches Verfahren ist ohnehin dann erforderlich, wenn ein Zertifikat spätestens nach fünf Jahren seine Gültigkeit verliert (§ 14 Abs. 3 Satz 1 SigV) und ein neues ausgestellt werden muss. Für die zentrale Speicherstelle ändert sich hierdurch zunächst nichts, da sie intern ohnehin mit der Sozialversicherungsnummer arbeitet. Wird in Zukunft die Zertifikatsnummer als Ordnungskriterium verwendet, kann die Registratur Fachverfahren eine Historie über die verschiedenen Nummern eines Antragstellers verwalten, mit deren Hilfe der Abruf bewerkstelligt werden kann. In einem solchen System kann ein Bürger auch verschiedene Schlüssel und Zertifikate verwenden, ohne dass dies für den Datenabruf Probleme verursacht.

Eine Verwendung qualifizierter Verfahren durch Arbeitgeber ist bislang nicht vorgesehen. Ein Schriftformerfordernis besteht für die Bescheinigungen nicht,¹³ so dass dies de lege lata nicht erforderlich ist. Nichtsdestotrotz sollte gerade bei der Online-Übertragung der Daten im Interesse von deren Integrität und Authentizität auf qualifizierte Verfahren zurückgegriffen werden. Abgesehen davon, dass auch für Arbeitnehmer diese verbindlich vorgeschrieben werden, ergibt sich für die Arbeitgeber keine unzumutbare Belastung, da qualifizierte elektronische Signaturen auch durch Verfahren der „Massensignatur“, also der Signatur im Batch-Betrieb, erzeugt werden können.¹⁴

¹¹ Sowohl nach dem alten Maßnahmenkatalog des BSI als auch nach jüngsten Feststellungen der AGAP und der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist der PUK grundsätzlich wie eine PIN zu behandeln. Er muss mindestens acht Stellen lang sein und darf für die Rückstellung des PIN-Zählers und für das Auswechseln der PIN eingesetzt werden. Für diese Zwecke darf er maximal zehnmal verwendet werden und muss nach dem dritten Fehlversuch geblockt werden. S. hierzu bereits *Roßnagel/Hammer*, in *Roßnagel, Recht der Multimediadienste*, 1999 ff., § 5 SigV Rn. 84.

¹² Dazu *Albrecht*, *Biometrische Verfahren im Spannungsfeld von Authentizität im elektronischen Rechtsverkehr und Persönlichkeitsschutz*, 2003, 64ff., 104f. und passim. Biometrische Verfahren werden jedoch vermutlich in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein, in unbeobachteten (und damit manipulationsanfälligen) Umgebungen, die bei Signaturverfahren häufig vorliegen, eine der PIN gleichwertige Sicherheit zu erzeugen.

¹³ Nach § 16 DEÜV sollen diese vielmehr durch Datenübertragung oder auf maschinell verwertbaren Datenträgern erfolgen, wobei geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit vorzusehen sind. Bei der Nutzung allgemein zugänglicher Netze sind Verschlüsselungsverfahren anzuwenden.

¹⁴ Hierzu *Roßnagel/Fischer-Dieskau*, MMR 2004, 133.

Eine entsprechende Signatur der Daten erleichtert auch deren Prüfbarkeit nach längerem Zeitraum in der Zentralen Speicherstelle. Hier stellen sich auch Fragen der Langzeitarchivierung der elektronischen Dokumente.¹⁵ Diese sind allerdings dann entschärft, wenn die Bescheinigungsdaten ausschließlich für die Berechnung der Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung verwendet werden, da in diesem Fall nur ein relativ kurzer Aufbewahrungszeitraum erforderlich ist. Dies kann sich allerdings dann anders darstellen, wenn das Archiv in Zukunft auch für andere Zwecke eingesetzt werden sollte.¹⁶

5 Datenschutzrechtliche Fragen

Da die verwendeten Arbeits- und Verdienstbescheinigungen wie auch Informationen über das Ende eines Arbeitsverhältnisses personenbezogene Daten sind, stellen sich für das Projekt JobCard auch datenschutzrechtliche Fragen. Nach § 4 Abs. 1 BDSG ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, sofern diese durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt ist oder eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Im Konzept der Hartz-Kommission wurde noch von einer Einwilligungslösung ausgegangen: Der Arbeitgeber sollte „mit Einverständnis des Arbeitnehmers“ die Bescheinigungen bei einem Dritten hinterlegen.¹⁷ Von einem derartigen Freiwilligkeitselement ist in den Plänen der Bundesregierung nicht mehr die Rede. Dahinter dürfte der richtige Gedanke stehen, dass sich der aufwändige Aufbau der benötigten Infrastruktur finanziell nur dann rechnet, wenn sowohl Arbeitgeber wie Arbeitnehmer gesetzlich zur Teilnahme verpflichtet werden.

Auch wenn der Datenverwendung eine gesetzliche Ermächtigung zugrunde liegt, sind an diese zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung weitere Anforderungen zu stellen.¹⁸ Die gesetzliche Regelung muss insbesondere den Grundsätzen der Bestimmtheit, Datensparsamkeit, Transparenz, Zweckbindung und informationellen Gewaltenteilung entsprechen. Auch ist zu beachten, dass eine Vorratsdatenspeicherung, ein allgemeines Personenkennzeichen und weitgehende Profilbildungen grundsätzlich verboten sind.¹⁹ Das System der JobCard bedarf unter einer Reihe von Gesichtspunkten der datenschutzrechtlichen Prüfung und Gestaltung.

Die bisherigen Planungen sehen die Speicherung der Beschäftigungs- und Verdienstdaten aller Versicherten vor. Ein großer Anteil der Betroffenen wird jedoch nie arbeitslos. Ihre Daten werden in dem Datenspeicher an sich nicht benötigt. Andere Betroffene werden vielleicht erst in zehn oder zwanzig Jahren arbeitslos. Hier werden in der Anfangszeit Daten gespeichert, die zum Zeitpunkt der Anspruchsberechnung nicht benötigt werden. Allein von der Notwendigkeit der Datenverarbeitung für die Leistungserbringung her betrachtet, stellt sich das geplante System in weiten Teilen als eine nicht erforderliche – und deshalb grundsätzlich unzulässige²⁰ – Vorratsdatenspeicherung dar. Akzeptiert man jedoch das gesetzgeberische

¹⁵ S. näher *Roßnagel/Fischer-Dieskau/Pordesch/Brandner*, CR 2003, 301; *Brandner/Pordesch*, DuD 2003, 354.

¹⁶ Hier gibt es bereits entsprechende Vorhaben, etwa zur Berechnung von Wohngeld, BAföG, Kindergeld u.a., s. *ITSG* (Fn. 5).

¹⁷ *Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit* (Fn. 1), 27 und 130.

¹⁸ S. BVerfGE 65, 1 (43 ff.).

¹⁹ S. etwa v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Handbuch Datenschutzrecht*, 2003, Kap. 3.1, Rn. 1f. m.w.N.; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka*, *Modernisierung des Datenschutzrechts*, 2001, 70 ff.

²⁰ BVerfGE 65, 1 (46); *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* (Fn. 19), 98; *Sokol*, in: *Simitis* (Hrsg.), *BDSG*, 5. Aufl. 2003, § 13 Rn. 26 m.w.N.

Ziel, alle Beteiligte zu entlasten und die Datenerhebung und -verarbeitung zu effektivieren, ist die geplante Verarbeitung der Daten erforderlich. Zwar wären Systemvarianten denkbar, die besser dem Gebot der Datensparsamkeit des § 3a BDSG entsprechen,²¹ doch hätten diese nicht den gleichen Entlastungseffekt. Wenn der Gesetzgeber hier dem Effektivitätsziel den Vorrang einräumt, dann muss er allerdings das dadurch entstehende Risiko für die informationelle Selbstbestimmung durch zusätzliche Schutzmaßnahmen ausgleichen.²²

Die Speicherung der Daten soll an einer zentralen Stelle, nicht wie etwa bei den Trägern der Rentenversicherung dezentral erfolgen. Zentrale Datensammlungen erhöhen jedoch das Schadensmaß eines externen Angriffs oder internen Missbrauchs und fördern damit auch die Attraktivität eines solchen Angriffs. Im Erfolgsfall erhält der Angreifer aussagekräftige Daten über einzelne Betroffene und gleichzeitig Daten über eine Vielzahl von Betroffenen. Außerdem erleichtert die zentrale Datenhaltung Profilbildungen und Zweckentfremdungen seitens der zugriffsberechtigten Stellen. Eine dezentrale Datenhaltung würde jedoch die Zielsetzungen des geplanten Systems nicht erfüllen können. War der Antragsteller im Bemessungszeitraum in mehreren Arbeitsverhältnissen in den Zuständigkeitsbereichen mehrerer Arbeitsagenturen beschäftigt, muss die zuständige Agentur auf alle erforderlichen Daten zugreifen können.²³ Eine dezentrale Variante mit zentralem Directory-System wäre erwägenswert, würde die Risiken aber nur geringfügig verringern. Nimmt der Gesetzgeber zur Effektivitätssteigerung eine Erhöhung der datenschutzrechtlichen Risiken in Kauf, muss er auch in dieser Hinsicht zusätzliche Schutzvorkehrungen treffen.

Unabdingbar ist die Gewährleistung von Datensicherheit entsprechend den Anforderungen der Anlage zu § 9 BDSG. Hierfür ist zum einen eine verlässliche Absicherung des Grundsatzes der informationellen Gewaltenteilung²⁴ und der Erforderlichkeit des Zugriffs durch verlässliche Zugriffsschutzmechanismen umzusetzen. Allein der zuständige Mitarbeiter der Arbeitsagentur darf nur die Daten erhalten, die er für seine Aufgabe benötigt. Hierzu kann die Verwendung von Signaturen des Mitarbeiters und des Antragstellers ein tauglicher Ansatz sein. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass nur die Daten gespeichert sind, die für die Bearbeitung eines Antrags benötigt werden. Für die Anspruchsberechnung sind im Regelfall die Daten über die versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse der letzten 36 Monate und für die Höhe des Arbeitslosengeldes die Verdienstdaten der letzten 52 Wochen zu berücksichtigen. Hinzu treten eine Reihe von Ausnahmeregelungen und die Fristen, während derer die Bundesagentur Leistungen noch zurückfordern kann und deshalb über eine Dokumentation verfügen muss. Letzteres begründet allerdings nicht die Notwendigkeit einer generell längeren Aufbewahrung, sondern nur in den Fällen, in denen tatsächlich eine Leistung erbracht wurde. Für die Mehrzahl der Beschäftigten sind die Daten dagegen immer dann zu löschen, wenn sie für eine hypothetische Anspruchsberechnung zum jeweiligen Zeitpunkt nicht mehr benötigt würden. Sonderfälle können sich bei laufenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ergeben.

²¹ Zum Unterschied zwischen den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Datensparsamkeit s. z.B. *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* (Fn. 19), 101f.

²² S. BVerfGE 65, 1 (46).

²³ Auch ist es erforderlich, die Daten kurzfristig der zentralen Datenhaltung zur Verfügung zu stellen, da andernfalls (insbesondere bei kurzen Beschäftigungsverhältnissen und kurzfristigen Kündigungen) der Beschleunigungseffekt nicht eintreten kann.

²⁴ S. zu diesem BVerfGE 65, 1 (69); v. *Zeitzschwitz* (Fn. 19), Rn. 1. Der Grundsatz wurzelt in der Idee der Zweckbindung, s. *Simitis*, in: ders. (Hrsg.), BDSG, 5. Aufl. 2003, Einleitung Rn. 36.

Für die zentrale Speicherung ist daher ein differenziertes Konzept zur Löschung der jeweils nicht mehr erforderlichen personenbezogenen Daten zu entwickeln. Weiterhin ist die Integrität, Authentizität und jederzeitige Verfügbarkeit der Daten sicherzustellen. Schließlich sind die Daten während ihrer Speicherung, vor allem aber bei ihrer Übertragung zu und von dem zentralen Speicher verlässlich gegen Kenntnisnahme Unberechtigter zu schützen.

Das System der JobCard verwendet zunächst die Sozialversicherungsnummer als Ordnungskriterium, allerdings nur innerhalb der zentralen Speicherstelle. Damit ist im regulären Betrieb keine Verwendung als allgemeines Personenkennzeichen möglich. Allerdings verbleibt das Risiko eines internen Missbrauchs durch Beschäftigte, insbesondere wenn diese über Administratorrechte verfügen. Dieses Problem kann nicht technisch gelöst, sondern nur durch eine effektive Datenschutzkontrolle und die Abschreckung durch entsprechende Straftatbestände für den Datenmissbrauch vermindert werden.

Hinsichtlich der Verknüpfung in der Registratur Fachverfahren ist jedoch eine technische Alternative denkbar, die dem Grundsatz der Datensparsamkeit entsprechen würde. Statt die Zertifikatsnummer direkt mit der Sozialversicherungsnummer zu verknüpfen, könnte aus ihr zunächst mittels eines Hash-Algorithmus²⁵ ein Einwegpseudonym berechnet und dieses Pseudonym der Sozialversicherungsnummer zugeordnet werden.²⁵ Beim Abruf der Daten wird der Vorgang wiederholt und so der einschlägige Datensatz bestimmt. Das hat den Vorteil, dass in der Registratur Fachverfahren keine Speicherung der Zertifikatsnummern erforderlich ist. Mit der zunehmenden Verbreitung von Signaturverfahren könnte es sonst dazu kommen, dass diese Nummern in einer Vielzahl von Lebensbereichen als Ordnungskriterium verwendet würden. Das könnte zu bedenklichen Datenzusammenführungen führen, die bei der Verwendung von Einwegpseudonymen verhindert werden können.

Ein grundsätzliches Problem stellt des Weiteren die Frage der Dauer der Zugriffsmöglichkeit durch den Mitarbeiter der Arbeitsagentur dar. Hintergrund ist, dass der letzte Arbeitgeber des Arbeitslosen zum Zeitpunkt der Antragstellung möglicherweise noch nicht alle Daten an die Speicherstelle übermittelt hat oder andere Einnahmen, insbesondere Provisionen, erst später ermittelt werden können. Um hier dem Mitarbeiter in der Arbeitsagentur eine Aktualisierung des Anspruchsumfangs ohne erneutes Erscheinen des Arbeitslosen zu ermöglichen, soll die Zugriffsberechtigung nach den Konzepten nicht nur für einen einmaligen Vorgang, sondern auch für die Zukunft gelten. Hier sollte zumindest eine zeitliche Obergrenze für den Zugriff bestimmt werden, nach der der Arbeitslose eine neue Signatur vornehmen müsste. Nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Erforderlichkeit muss ein Zugriff des Mitarbeiters außerdem dann unterbunden werden, wenn der Arbeitslose eine neue Beschäftigung aufnimmt. Hierzu könnte eine Möglichkeit für diesen eingerichtet werden, der zentralen Speicherstelle mitzuteilen, dass eine bestimmte Einverständniserklärung in Zukunft nicht mehr gültig sein soll.

Da der Betroffene keinen unmittelbaren Kontakt mit der speichernden Stelle hat, ist ein effektives Verfahren zur Durchsetzung seines Auskunftsrechts nach § 83 SGB X erforderlich. Eine Auskunft muss einerseits auf konventionellem Weg in papierbasierter Form möglich sein. Es sollte aber auch die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung und Auskunft ermöglicht werden. Die Identität des Betroffenen kann automatisiert über dessen Zertifikat festgestellt werden. Ihm könnte danach sein Datensatz zum lesenden Zugriff freigeschaltet werden.

²⁵ Die Autoren danken Herrn *Ernst-Günter Giessmann* (T-Systems) für seine Kommentare zu diesem Absatz.

Eine datenschutzrechtlich andere Beurteilung würde sich dann ergeben, wenn die Daten in Zukunft auch für andere Anwendungen bereitgestellt werden, die eine längerfristige Speicherung erfordern. Dies könnte zwar dem Ziel einer weiteren Effektivierung staatlicher Leistungserbringung entsprechen, würde aber dem Grundsatz widersprechen, dass die Daten jeweils für einen spezifischen Zweck gespeichert und verarbeitet werden sollen. Dieser Grundsatz soll gerade die multifunktionale Verwendung der Daten verhindern. Eine Möglichkeit wäre deshalb, für verschiedene Anwendungen unterschiedliche zentrale Speicherstellen und unterschiedliche Registraturen Fachverfahren einzurichten sowie je eigene Speicherfristen und Zugriffsberechtigungen einzurichten. Alternativ könnte auch eine einzige zentrale Speicherstelle mit unterschiedlichen Zugriffssystemen kooperieren. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass nur die wirklich erforderlichen Daten übermittelt werden. Dies lässt sich beispielsweise durch unterschiedliche Formulare beim Abruf oder durch verschiedene Attributzertifikate der abrufenden Behördenmitarbeiter organisieren. Beide Systeme haben Vor- und Nachteile. Einerseits entspricht die Einrichtung mehrerer Speicherstellen zwar dem Sinn einer Datentrennung besser, vervielfacht jedoch die Datensammlungen. Andererseits spart eine Zentralisierung von Datensammlungen vermutlich Kosten, erhöht aber zugleich die Missbrauchsrisiken.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die signaturrechtlichen Herausforderungen des JobCard-Systems erscheinen bei näherer Betrachtung lösbar. Für das Vergessen der PIN, den Verlust oder Wechsel der Karte, das Auslaufen oder den Wechsel eines Zertifikats oder eines Zertifizierungsdiensteanbieter können Lösungen gefunden werden, die für alle Beteiligten akzeptabel und handhabbar sind. Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit sollten auch die beteiligten Arbeitgeber qualifizierte Verfahren verwenden.

Im Bereich des Datenschutzes bestehen demgegenüber aufgrund der zentralen Datenhaltung größere Bedenken. Diese würden verschärft, falls die zentrale Datenspeicherstelle nach und nach zu einer allgemeinen Sozialdatenbank ausgebaut würde, auf die eine Vielzahl von Behörden Zugriff hätten. Die Form der zentralen Speicherung ist allenfalls dann akzeptabel, wenn nicht nur auf der rechtlichen Ebene ein ausdifferenziertes System von abgestuften Zugriffsrechten existiert, sondern dieses auch technisch so abgesichert ist, dass den einzelnen Beteiligten ausschließlich die Daten zur Verfügung stehen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe unbedingt benötigen.

Jenseits dieser Umsetzungsfragen besteht eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass das System der JobCard der elektronischen Signatur einen entscheidenden Impuls verschaffen könnte. Sollten die – von der Bundesregierung für dieses Jahr angekündigten – gesetzlichen Grundlagen einen definitiven Starttermin nennen, hätten Entwickler und Integratoren sogar vor dem 1.1.2007 Planungssicherheit darüber, dass sie nach diesem Termin mit einer großen Zahl von Kunden rechnen können, die in der Lage sind, qualifizierte elektronische Signaturen einzusetzen. In dieser positiven Ausgangslage sollte es auch möglich sein, ein gerechtes Kostenmodell für die Betroffenen zu entwickeln.