

Bundesvorstand:
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender
Tobias Baur
Christiane Bodammer
Stefan Hügel
Mikey Kleinert
Dr. Kirsten Wiese
Prof. Dr. Rosemarie Will

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Prof. Dr. Erhard Denninger
Gunda Diercks-Elsner
Prof. Dr. Johannes Feest
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Heinrich Hannover
Johann-Albrecht Haupt
Dr. Detlef Hensche
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Friedrich Huth
Dr. Thomas Krämer
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann

Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Ingeborg Rürup
Prof. Dr. Fritz Sack
Helga Schuchardt
Prof. Klaus Staeck
Rosi Wolf-Almanasreh
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Geschäftsführung:
Katharina Rürup
Carola Otte

BÜRGERRECHTSORGANISATION, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative

HUMANISTISCHE UNION e.V., Haus der Demokratie und Menschenrechte,
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 -56
Fax: 030 / 20 45 02 -57
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

**Humanistische
Union**

Berlin, 04.09.2020

Stellungnahme der Humanistischen Union zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG)

Die Humanistische Union bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Aufgrund der knappen Frist konzentrieren wir uns auf die verfassungsrechtliche Problematik, die vom vorliegenden Gesetzentwurf ausgeht, und gehen nicht näher auf europarechtliche Aspekte ein.

Der uns übersandte Gesetzentwurf sieht die Nutzung eines registerübergreifenden eindeutigen und veränderungsfesten Personenkennzeichens (PKZ) vor. Dazu soll die steuerliche Identifikationsnummer (Steuer-ID) nach § 139b AO verwendet werden. Die Humanistische Union hat bereits bei Einführung der Steuer-ID darauf hingewiesen,¹ dass damit die Gefahr der Einführung eines verfassungsrechtlich verbotenen PKZ entsteht. Der vorgelegte Gesetzentwurf will nun entgegen den damaligen Beteuerungen, dass es sich bei der Steuer-ID nur um eine bereichsspezifisch auf Besteuerungsverfahren begrenzte ID handle (vgl. § 139a Abs. 1 S. 1 AO), diese nunmehr auf praktisch alle öffentlichen Register ausdehnen. Jede Erfahrung im Umgang mit PKZs lehrt, dass diese im Laufe der Zeit zum alles bestimmenden Ordnungsmerkmal für die Grundrechtsträger werden – nicht nur im Umgang mit dem Staat, sondern auch in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen. Daher lehnen wir das Grundkonzept des Gesetzentwurfs aus verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Gründen ab. Die im Entwurf vorgesehenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und in das durch die EU-Grundrechtecharta (EU-GrCh) garantierte Grundrecht auf Datenschutz genügen nicht den Anforderungen des Grundgesetzes (GG) und der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Der Gesetzentwurf greift verfassungswidrig in das Gebot der besonderen Zweckbindung von Daten ein und verstößt damit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

I. PKZ UND SCHUTZBEREICH DES GRUNDRECHTS AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG (ART. 2 ABS. 1 I.V.M. ART. 1 ABS. 1)

Der Gesetzentwurf muss mit den Grundrechten des Grundgesetzes, insbesondere mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, vereinbar sein. Soweit der Anwendungsbereich der DSGVO nach Art. 2 DSGVO eröffnet ist, wird den Mitgliedstaaten gemäß Art. 87 S. 1 DSGVO die Befugnis eingeräumt, näher zu bestimmen, unter welchen spezifischen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung Gegenstand einer Verarbeitung sein dürfen. Neben den in der DSGVO gewährten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person (Art. 87 S. 2 DSGVO) und den Grundrechten der EU-GRCh bleiben innerhalb des von der DSGVO gewährten weiten nationalen Regelungsspielraumes die Grundrechte des GG weiter anwendbar.²

¹ http://www.humanistische-union.de/nc/publikationen/mitteilungen/hefte/nummer/nummer_detail/back/mitteilungen-202/article/neuer-datenschutzvirus-in-umlauf-gebracht/

² Statt vieler vgl. von Lewinski in BeckOK DatenschutzR, 32. Ed. 1.5.2020, DS-GVO Art. 87, Rn. 53.2; allgemein zur Anwendbarkeit der Grundrechte des GG bei mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräumen vgl. Schwerdtfeger in: Meyer/Hölscheid, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRCh Art. 51 Rn. 43, beck-online.

Die in § 4 ff. des Referentenentwurfes vorgesehenen (weiteren) Nutzungen der Steuer-ID sowie die entsprechende Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten sind daher am Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG zu messen.

Mit den (weiteren) Nutzungen wird die Steuer-ID von einem bereichsspezifischen Ordnungskriterium für Besteuerungsverfahren zu einem PKZ, mit dem Register aus verschiedenen, inhaltlich nicht zusammenhängenden Verwaltungsbereichen bzw. Verwaltungsverfahren geordnet werden sollen.

Dabei hat das BVerfG im Volkszählungsurteil zwei explizite Aussagen zu einem PKZ gemacht:

„Das Erhebungsprogramm vermag zwar einzelne Lebensbereiche, zum Beispiel den Wohnbereich des Bürgers, jedoch nicht dessen Persönlichkeit abzubilden. Etwas anderes würde nur gelten, soweit eine unbeschränkte Verknüpfung der erhobenen Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensitiven Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal möglich wäre; denn eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebensdaten und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger ist auch in der Anonymität statistischer Erhebungen unzulässig.“³

Sowie mit Blick auf eine mögliche Nutzung vorhandener Register:

„Auch die Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Dateien der Verwaltung ist keine zulässige Alternative zu der vorgesehenen Totalzählung. Denn die Nutzung von Daten aus verschiedenen Registern und Dateien würde voraussetzen, daß technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen getroffen werden, die es erst erlauben, diese Daten, bezogen auf bestimmte Personen oder Institutionen, zusammenzuführen. Eine solche Maßnahme wäre zum Beispiel die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens oder dessen Substituts. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. Die Verknüpfung vorhandener Dateien wäre danach auch nicht das mildere Mittel.“⁴

³ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 – Volkszählung, BVerfGE 65, 1-71, Rn. 171 - juris.

⁴ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 – Volkszählung, BVerfGE 65, 1-71, Rn. 185 - juris.

Die Rechtmäßigkeit speziell der Steuer-ID wurde vom FG Köln⁵ und dem BFH⁶ bejaht. Eine dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG ohne Begründung nicht zur Entscheidung angenommen.⁷

2017 hat die Universität Speyer im Auftrag des Normenkontrollrates die Zulässigkeit eines registerübergreifenden PKZ geprüft und bejaht.⁸ Die Stellungnahme fand Eingang in das vom Normenkontrollrat herausgegebene Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“⁹, das im Referentenentwurf erwähnt wird.

II. EINGRIFF

Der Referentenentwurf sieht die Einführung eines registerübergreifenden PKZ auf der Basis der Steuer-ID (im Folgenden: Maßnahme) vor.

Diese Maßnahme stellt einen Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger dar. Der Eingriff verläuft in mehreren Schritten:

- Zentrale Speicherung und Bereitstellung der Steuer-ID durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) nach § 139b Abs. 2 AO. Dazu erweitert der Entwurf die gespeicherten Daten (Datum des letzten Verwaltungskontakts, Validitätswerte der Daten).
- Das BVA greift auf die Steuer-ID-Datenbank zu und übermittelt die unter der Steuer-ID gespeicherten Daten an die Einzelregister.¹⁰
- Es erfolgt ein automatischer Abgleich der öffentlichen Einzelregister mit den beim BZSt gespeicherten Daten. Dazu erfolgt eine automatisierte Übernahme der beim BZSt in der Steuer-ID-Datenbank gespeicherten Daten in das Einzelregister.
- Das Einzelregister ordnet seine verfügbaren Daten der Steuer-ID und den aus der Steuer-ID-Datenbank gelieferten Daten zu.

⁵ FG Köln, Urteil vom 07. Juli 2010 – 2 K 3093/08.

⁶ BFH, Urteil vom 18. Januar 2012 – II R 49/10 –, BFHE 235, 151, BStBl II 2012, 168.

⁷ BVerfG, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 01. Juli 2016 – 1 BvR 2533/13 –, juris.

⁸ Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“, abrufbar unter

<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476034/eebab686008cfec0a7919ca03e51abe3/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-datenschutz-data.pdf>.

Die Stellungnahme fand Eingang in das

⁹ Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476004/12c91fff877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf>.

¹⁰ Vgl. § 3 des Referentenentwurfs.

- Die Einzelregister tauschen mit Hilfe der Steuer-ID Daten aus und verknüpfen sie nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Befugnisse.¹¹

Damit wird ein in seiner Intensität nie dagewesener Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ermöglicht, weil durch die Steuer-ID die Verknüpfung aller in öffentlichen Registern verfügbaren Daten erfolgen kann.

III. FEHLENDE RECHTFERTIGUNG DES EINGRIFFS

a. Legitimer Zweck

Der Referentenentwurf nennt zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung folgende Zwecke:¹²

- Das Bedürfnis nach einer eindeutigen Zuordnung von Datensätzen zu der jeweils richtigen Person, einerseits auf Seiten des Staates (Funktionsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung), andererseits auf Seiten der betroffenen Person (Richtigkeit der personenbezogenen Daten);
- die Steigerung der Leistungsgerechtigkeit staatlichen Handelns durch Umsetzung des „Once Only“-Grundsatzes: Entlastung der Bürgerinnen und Bürger von Nachweispflichten; und
- die Durchführung eines registerbasierten Zensus anhand verschiedener Informationen in Verwaltungsregistern.

Grundsätzlich soll nach der Gesetzesbegründung also einerseits die Datenqualität erhöht und andererseits eine Verfahrensvereinfachung erzielt werden. Zudem soll mit einer Verknüpfbarkeit der Daten u.a. ein regelbasierter Zensus erleichtert werden.

Die vom Gesetz geschaffene Möglichkeit der automatisierten Verknüpfung und automatisierten Zusammenführung aller in öffentlichen Registern gespeicherten Daten auch außerhalb eines regelbasierten Zensus wird von der Entwurfsbegründung als Gesetzgebungszweck nicht benannt, ist aber in § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Referentenentwurfs klar angelegt und dürfte das grundsätzliche Ziel des Gesetzgebungsentwurfs sein. Die Legitimität dieses vom Entwurf zweifellos verfolgten Gesetzeszweckes bestreiten wir. Wir gehen davon aus, dass die automatische Verknüpfung aller in öffentlichen Registern verfügbaren Daten mit Hilfe der Steuer-ID seit dem Volkszählungsurteil von Verfassungs wegen verboten ist und daher vom Gesetzgeber nicht als Zweck verfolgt werden darf.

¹¹ § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Referentenentwurfs.

¹² Referentenentwurf, S. 54.

b. Geeignetheit

Unterstellt man die Legitimität der vom Entwurf benannten Gesetzeszwecke, fehlen in der Gesetzesbegründung Ausführungen zur Geeignetheit der Steuer-ID zur Erreichung dieser Zwecke. Ob und wie der unterstellte Nutzen¹³ tatsächlich mit der Steuer-ID erreichbar ist, wird behauptet, aber kaum begründet.

c. Erforderlichkeit

Als mögliches milderes Mittel zur Einführung der Steuer-ID nennt der Referentenentwurf selbst „die Möglichkeit, wie in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein registerübergreifendes Identitätsmanagement aufzubauen, bei welchem bereichsspezifische Kennziffern verwendet werden und Sonderregelungen für bereichsübergreifende Datenübermittlungen bestehen“.¹⁴ Dieses Mittel sei aber nicht gleich geeignet, da die „Registerstruktur (...) für die Verwendung von bereichsspezifischen Ordnungsmerkmalen zunächst unter großen Aufwänden zurückgebaut und die gesamte Datenkommunikation reorganisiert werden [müsste]“.¹⁵ Datenzusammenführungen aufgrund des übergreifenden Ordnungskriteriums seien rechtlich unzulässig (Zweckbindung) und könnten zudem durch Technikgestaltung („4-Corner-Modell“) verhindert werden. Die Datenschutzkontrolle würde dagegen z.B. durch Protokollierungsmöglichkeiten gestärkt, eine Datenminimierung bei der Übertragung ermöglicht und die Datenqualität durch eine zentrale Auskunftverteilung verbessert.¹⁶

Mit der vorliegenden Begründung des Referentenentwurfs würde der Gesetzgeber seinen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Erforderlichkeit überschreiten. Die Entwurfsbegründung überspielt einfach, dass es im Ausland eine Technikgestaltung gibt, die unter Nutzung lediglich bereichsspezifischer Kennziffern auch einen registerübergreifenden Datenaustausch unter bestimmten Umständen ermöglicht. Weil diese aber nach Ansicht der Entwurfsbegründung aufwendiger umzusetzen wäre, behauptet sie seine geringere Effizienz. Allerdings dürfte das Einpflegen eines registerspezifischen Ordnungskriteriums in die verschiedenen Register einen ähnlich hohen technischen Aufwand verursachen wie das Einpflegen der Steuer-ID in die verschiedenen Register und die Schaffung von technischen Schnittstellen zur Steuer-ID-Datenbank. Warum ein registerübergreifendes Identitätsmanagement den „Rückbau“ der Registerstruktur erforderlich machen sollte, der bei der Verwendung der Steuer-ID nicht notwendig wäre, wird im Entwurf nicht begründet.

¹³ Vgl. Referentenentwurf, S. 2.

¹⁴ Referentenentwurf, S. 5.

¹⁵ Referentenentwurf, S. 55.

¹⁶ Vgl. Referentenentwurf, S. 55.

Zudem kann u. E. die Schaffung einer so hohen Gefährdungslage für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger kaum mit wirtschaftlichen Erwägungen gerechtfertigt werden.

Speziell mit Blick auf den Zensus lässt sich zudem auf den Zensus 2021 verweisen, bei dem temporäre Steuerungs- und Klassifizierungsmerkmale genutzt werden, vgl. §§ 5, 16 ZensVorbG 2021. Es wird vor diesem Hintergrund nicht klar, warum das nicht auch in Zukunft ausreichen und die Nutzung der lebenslang personengebundenen Steuer-ID für eine statistische Erhebung notwendig sein sollte. Die Aussage in der Begründung des Referentenentwurfs, dass das „Bundesverfassungsgericht anerkannt [habe], dass die Datenerhebung aus Registern zum Zwecke der Durchführung des Zensus gegenüber der Direktbefragung betroffener Personen der weniger intensive Grundrechtseingriff ist“,¹⁷ ist irreführend, da damit nichts über die Einführung eines PKZ zu diesem Zweck gesagt worden ist, die das BVerfG bereits im Volkszählungsurteil explizit als hochproblematisch bewertet hat¹⁸ (s. oben unter I.).

d. Angemessenheit

Selbst wenn man die Erforderlichkeit bejaht, erweist sich die Maßnahme als nicht angemessen. Unserer Ansicht nach hat das BVerfG mit den oben unter I. zitierten Aussagen die Einführung eines PKZ bereits grundsätzlich und von vornherein als unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig eingestuft¹⁹ (dazu aa.). Jedenfalls ergibt sich die Unverhältnismäßigkeit aber aus einer Abwägung (dazu bb.).

aa. Generelles Verbot eines PKZ?

Der unbegründete Nichtannahmebeschluss einer Kammer des BVerfG zu einer Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des BFH zur Steuer-ID²⁰ ist kein Beleg dafür, dass das BVerfG bereichsspezifische Ordnungsmerkmale in engen Grenzen für zulässig hält. Dazu hätte es einer Begründung bedurft, nicht nur durch eine Kammer, sondern durch den zuständigen Senat. Da es sich, anders als der unbegründete Nichtannahmebeschluss unterstellt, um eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage handelt, die nach dem Volkszählungsurteil noch nicht entschieden war, steht eine Entscheidung des BVerfG dazu noch aus. Als Bürgerrechtsorganisation gehen wir davon aus, dass es dazu noch einer verfassungsgerichtlichen Klärung bedarf bzw. der Verfassungsgeber selbst diese Frage entscheiden muss. Grundsätzlich bleibt es bis dahin umstritten, inwieweit ein

¹⁷ Referentenentwurf, S. 54.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 – *Volkszählung*, BVerfGE 65, 1-71, Rn. 185 - juris.

¹⁹ Vgl. dazu Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“ (2017), S. 29.

²⁰ BVerfG, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 01. Juli 2016 – 1 BvR 2533/13 –, juris.

bereichsspezifisches Ordnungskriterium oder ein darüber hinausgehendes PKZ zulässig ist, zumal eines, nach dem – wie hier – ein großer Umfang an Registern aus verschiedenen, inhaltlich nicht zusammenhängenden Verwaltungsbereichen bzw. Verwaltungsverfahren geordnet und abgeglichen werden sollen.

α. Generelles Verbot des Instruments

Nach unserer Ansicht hat das BVerfG ein grundsätzliches Verbot derartiger PKZ aufgestellt.²¹ Das FG Köln hat in diesem Sinne mit Blick auf die Steuer-ID darauf hingewiesen, dass ein PKZ grundsätzlich und von vornherein unverhältnismäßig im engeren Sinne und damit verfassungswidrig wäre. Die Steuer-ID sei nur deswegen kein PKZ, weil nur bestimmte Daten zum Zweck der Besteuerung darunter gespeichert würden.²²

Der BFH hat sich im Revisionsverfahren zwar nicht allgemein zur Zulässigkeit eines PKZ geäußert, bei seiner Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der Steuer-ID hat er aber ebenfalls maßgeblich auf den vom Gesetzgeber in § 139a f. AO festgelegten bereichsspezifischen Charakter der Steuer-ID abgestellt, d. h. hervorgehoben, dass die Nutzung der Steuer-ID zur Identifizierung des Steuerpflichtigen in steuerlichen Verfahren beschränkt ist. Er hat darauf hingewiesen, dass die Nutzung zu anderen Zwecken – auch im Rahmen der Amtshilfe – ausgeschlossen ist.²³

Die vom BFH hervorgehobene Ausgestaltung der Steuer-ID nach § 139a f. AO verdeutlicht, dass auch der Gesetzgeber bewusst lediglich ein bereichsspezifisches Ordnungskriterium für steuerliche Verfahren schaffen wollte. Dies dürfte auch auf verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Einführung eines PKZ beruhen haben.

Der Gesetzentwurf sieht nunmehr aber die Verwendung der Steuer-ID in allen wesentlichen öffentlichen Registern vor, daher ist davon auszugehen, dass die betroffenen Register einen Gesamtinformationsgehalt aufweisen, der die Erstellung von umfassenden Persönlichkeitsprofilen ermöglicht.

Daher geht der Hinweis in der Begründung des Referentenentwurfs fehl, dass die Steuer-ID aus datenschutzrechtlichen Erwägungen genutzt werden solle, da ihre Konformität mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und sonstigem Verfassungsrecht höchstrichterlich bestätigt worden sei.²⁴ Die Verfassungsmäßigkeit der Steuer-ID wurde bisher gerade nur in ihrer Eigenschaft

²¹ Vgl. dazu Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“ (2017), S. 30 mit Verweis auf FG Köln, Urteil vom 07. Juli 2010 – 2 K 3093/08.

²² Vgl. FG Köln, Urteil vom 07. Juli 2010 – 2 K 3093/08.

²³ Vgl. BFH, Urteil vom 18. Januar 2012 – II R 49/10 –, BFHE 235, 151, BStBl II 2012, 168, Rn. 59 ff.

²⁴ Vgl. Referentenentwurf, S. 56.

als bereichsspezifisches Ordnungskriterium beurteilt, dessen Anwendung strikt auf steuerliche Verfahren beschränkt ist.

β. Kann nach Einführung eines PKZ die verbotene Katalogisierung der Persönlichkeit effektiv ausgeschlossen werden?

Der Entwurf unterstellt, dass ein bereichsübergreifendes PKZ auch nach den Vorgaben des BVerfG im Volkszählungsurteil verfassungsrechtlich zulässig sein kann, ohne sich dabei mit den maßgeblichen Aussagen des BVerfG zu einem PKZ auseinanderzusetzen.

Im vom Normenkontrollrat beauftragten Gutachten wird eine verfassungskonforme Ausgestaltung für möglich erachtet, soweit durch wirksame technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen effektiv sichergestellt wird, dass eine umfassende Verknüpfung von Daten ausgeschlossen ist, die zu einer umfassenden Katalogisierung der Persönlichkeit führen könnte.²⁵ Dafür wird angeführt, dass die grundsätzliche Möglichkeit der Zusammenführung von Daten nach den heutigen technischen Möglichkeiten bereits umfassend gegeben sei, und ein Personenkennzeichen daher nicht mehr – anders als noch zum Zeitpunkt des Volkszählungsurteils – als das entscheidende Mittel zur fehlerfreien Identifizierung einer Person angesehen werden könne.²⁶ Ihm wohne gleichsam „mit Blick auf die Möglichkeit zur Profilbildung keine diese erst ermöglichende, sondern lediglich eine die persönlichkeitsensible Datenverquickung erleichternde Funktion inne“.²⁷

Der Referentenentwurf dürfte sich dem inhaltlich anschließen, da auch er in der Begründung auf eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen verweist, um die Gefahr einer umfassenden unzulässigen Profilbildung durch die Nutzung der Steuer-ID als PKZ auszuschließen.²⁸ Wie eine Profilbildung in der Praxis verhindert werden soll, beantwortet der Entwurf allerdings nicht.

γ. Bewertung

Das BVerfG führt im Volkszählungsurteil aus, dass die Einführung eines für alle Register und Dateien geltenden PKZ „ein entscheidender Schritt“ sei, „den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren“²⁹. Dass diese Bewertung immer noch

²⁵ Vgl. dazu Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“ (2017), S. 31 f.

²⁶ Vgl. Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“ (2017), S. 32.

²⁷ Martini/Wagner/Wenzel: „Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern“ (2017), S. 32.

²⁸ Vgl. Referentenentwurf, S. 54 f.

²⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 – *Volkszählung*, BVerfGE 65, 1-71, Rn. 185 - juris.

zutreffend ist, zeigt gerade, für wie groß der Referentenentwurf den Mehrwert der Steuer-ID zur eindeutigen Identifizierung einer Person bzw. zum Datenabgleich zwischen den Registern und der Zusammenführung von Daten für den Zensus hält. Auch wenn sich die Möglichkeiten, Daten abzugleichen und zusammenzuführen, erweitert haben, ist ein einheitliches, eindeutiges Ordnungskriterium nach wie vor ein unverzichtbarer Schritt, um verschiedene Register mit großen Datenmengen mit der gewünschten Präzision vollautomatisiert abgleichen und zusammenführen zu können. Davon abgesehen ist auch grundsätzlich nicht klar, warum ein PKZ deshalb zulässig sein soll, weil es die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen „nur“ erleichtert.

Der Aussage des BVerfG im Volkszählungsurteil ist zudem nicht zu entnehmen, dass ein unzulässiges PKZ auch (bereits bei seiner Einführung) zum Zweck der Katalogisierung der Persönlichkeit nutzbar sein muss. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt gerade auch vor gesteigerten Gefährdungslagen im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter, die durch die technischen Möglichkeiten unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung entstehen.³⁰ In diesem Sinne soll das Verbot eines einheitlichen PKZ präventiv das Zusammenführen von Daten, z.B. zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, verhindern.³¹ Es besteht daher nach wie vor ein grundsätzliches verfassungsrechtliches Verbot eines PKZ.

bb. Abwägung

Soweit ein registerübergreifendes PKZ nicht schon von vornherein unverhältnismäßig ist, käme auch eine Abwägung im konkreten Einzelfall zum gleichen Ergebnis. Dabei kommt der bereits dargestellten Schwere der durch ein PKZ geschaffenen Gefährdungslage besondere Bedeutung zu.

Bei der Gewichtung der Mittel und Ziele des Referentenentwurfs kann – wie oben ausgeführt – kaum auf die in der Rechtsprechung zur Steuer-ID entwickelten Maßstäbe zurückgegriffen werden. Darin wird nämlich zum einen von der bereichsspezifischen Beschränkung der Steuer-ID auf steuerliche Verfahren ausgegangen, die im Referentenentwurf gerade aufgegeben wird. Zum anderen weist das Besteuerungsverfahren spezifische Besonderheiten auf. Der Zweck der Steuer-ID, die Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen, hat ein besonderes verfassungsrechtliches Gewicht.³² In diesem Bereich bestehen daher auch besonders umfassende Offenbarungspflichten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat. Zudem wurden gerade zu diesem Zweck elektronische Massenmeldeverfahren von steuerlichen

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381, Rn. 70 -juris; BVerfG, Beschluss vom 10. März 2008 – 1 BvR 2388/03 –, BVerfGE 120, 351-377, BStBl II 2009, 23, Rn. 57 - juris; BFH, Urteil vom 18. Januar 2012 – II R 49/10 –, BFHE 235, 151, BStBl II 2012, 168, Rn. 34 f. m.w.N.

³¹ Polenz in Kilian/Heussen ComputerR-HdB, 1. Abschnitt. Erläuterungen Teil 13: Datenschutz. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Datenschutzes Rn. 20, beck-online.

³² Vgl. BFH, Urteil vom 18. Januar 2012 – II R 49/10 –, BFHE 235, 151, BStBl II 2012, 168, Rn. 4 m.w.N.

Tatbeständen etabliert (z.B. Rentenbezugsmitteilungsverfahren, elektronisches Lohnsteuerverfahren), die ein eindeutiges Identifikationsmerkmal zur automatisierten Zuordnung der unterschiedlichen elektronischen Meldungen an ein Steuerkonto mit hoher Genauigkeit benötigen.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass für alle anderen Register das Ziel der eindeutigen Zuordnung von Datensätzen zu einem PKZ bzw. die bloße Verwaltungsvereinfachung ein vergleichbares verfassungsrechtliches Gewicht haben, und vor allem, dass der Mehrwert, der durch die Nutzung gerade der Steuer-ID für diese Register gesehen wird, noch in einem angemessenen Verhältnis zu der damit geschaffenen Gefährdungslage steht. Das gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass technische Gestaltungen bekannt sind, die ein in allen Registern verzeichnetes PKZ verzichtbar machen – auch wenn diese ggf. aufwendiger zu etablieren sind (s.o.).

Der Standpunkt des Gesetzgebungsentwurfes, dass die durch ein solches PKZ geschaffene Gefährdungslage durch technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen gesichert werden könne, ist unrealistisch. Die Maßnahme eröffnet umfassende technische Möglichkeiten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen und setzt die Aufhebung der Zweckbindung der Daten irreversibel in Gang. Damit ist sie ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und katalogisieren.

*Autor*innen: Mikey Kleinert, Michael Kuhn, Carola Otte, Prof. Dr. Rosemarie Will*