

Behördeninternes Ordnungsmerkmal oder Personenkennzeichen? - Der Bundesfinanzhof verwirft Musterklagen gegen die Steueridentifikationsnummer

Grundrechte-Report 2013, Seite 47

Im Januar 2012 entschied der Bundesfinanzhof (BFH) über erste Musterklagen gegen die Zuteilung und Verwendung der neuen Steueridentifikationsnummern (Steuer-ID). Das Gericht befand: „Die Zuteilung der Identifikationsnummer und die dazu erfolgte Datenspeicherung sind mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und sonstigem Verfassungsrecht vereinbar.“ (BFH II R 49/10, Leitsatz) Aus der Ziffer selbst gingen keine Informationen über die Steuerbürger/innen hervor, sie sei deshalb unbedenklich - so der Tenor der Entscheidung.

Worum geht es?

Die Steuer-ID wird seit dem 1. Juli 2007 vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) vergeben. Bereits 2003 hatte die rot-grüne Bundesregierung die gesetzliche Grundlage dafür in der Abgabenordnung geschaffen. Die neue Steuer-ID ersetzt die alte, nur innerhalb eines Bundeslandes gültige Steuernummer. Sie wird heute direkt nach der Geburt zugeteilt und bleibt bis zur Verjährung der letzten Steuerpflichten 20 Jahre nach dem Tod gültig und gespeichert. Sie soll zu mehr Steuergerechtigkeit führen (weil Steuerflüchtige leichter ausfindig gemacht werden können), soll die Besteuerung von Einkommen und Kapitalerträgen sowie die Verwaltung der dazugehörigen Steuermerkmale (Freibeträge, Steuerklassen, Steuerbegünstigungen etc.) erleichtern und den Bezug von Kindergeld kontrollierbarer gestalten. Schließlich ist die Steuer-ID auch die Voraussetzung der seit geraumer Zeit geplanten Ersetzung papierner Lohnsteuerkarten durch elektronische Melde- und Nachweissysteme.

Der Einführung der neuen Steuernummern ging ein bundesweiter Datenabgleich zwischen allen Meldebehörden voraus, den das BZSt 2007 startete.

Profilbildung und informationelle Gewaltenteilung

Die Gefährdungen der informationellen Selbstbestimmung liegen bei der Steuer-ID nicht in der Nummer selbst - sie enthält keine codierten Informationen - sondern in dem Umstand, dass die Nummer *eineindeutig* ist. Das heißt: Jede/r Bundesbürger/in hat in seinem ganzen Leben nur eine Nummer; umgekehrt lässt sich aus jeder Nummer eindeutig deren Träger/in bestimmen. Das unterscheidet sie von den anderen „amtlichen“ Nummern für Pass, Personalausweis, Sozialversicherung usw. Mit ihrer Eineindeutigkeit erfüllt die Steuer-ID das wichtigste Kriterium eines universellen Personenkennzeichens. Alle Datenbanken, in denen die Steuer-ID gespeichert ist, lassen sich automatisch miteinander abgleichen. Der „Traum“ von der

umfassenden Profilbildung rückt in greifbare Nähe.

Die Gefahren einer Profilbildung standen bereits Anfang der 1980er Jahre im Mittelpunkt der Bewegung gegen die Volkszählung. Ein Staat, der in unkontrollierbarer Weise Informationen aus verschiedenen Lebensbereichen über seine Bürgerinnen und Bürger miteinander verbindet, schränkt deren Freiheitsspielraum ein, so der damalige Konsens. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vertrat 1983 im „Volkszählungs-Urteil“ die Auffassung, dass eine Zusammenführung bestehender Dateien und Register noch problematischer sei, als die 1983 geplante Vollerhebung der Daten in einer Volkszählung: „[D]ie 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.“ (BVerfGE 65, 56 f.)

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschreibt jedoch nicht nur ein bestimmtes Freiheitsverständnis des Menschen, sondern auch eine neue Ausprägung staatlicher informationeller Gewaltenteilung im Informationszeitalter.

Dass mit der Steuer-ID „technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen“ zur Datenzusammenführung verbunden sind, lässt sich kaum bestreiten. Eine ernsthafte Prüfung, wie die Steuer-ID die informationelle Gewaltenteilung aufweichen kann, sucht man jedoch vergeblich in der Entscheidung des BFH. Die Grundsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur informationellen Selbstbestimmung werden zwar ausführlich zitiert (s. Rdnr. 35-45), ohne sie jedoch auf die Steuer-ID konkret anzuwenden. Kritiklos übernimmt das Gericht die Darstellung der Bundesregierung, wonach es sich bei der Nummer lediglich um ein „behördeninternes Ordnungsmerkmal“ handle, aber nicht um ein Personenkennzeichen. Worin der Unterschied zwischen beidem besteht, wird nirgends erklärt. Dabei zeigt sich bereits jetzt, dass sich die Steuer-ID nahezu unkontrollierbar ausbreitet: Außer bei Finanzämtern wird sie inzwischen bei Arbeitgebern und Arbeitsagenturen, Trägern der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherungen, bei Familienkassen und Banken sowie bei Versicherungsunternehmen gespeichert, teilweise auch im Ausland.

Zweckbindung? Fehlanzeige!

Eine zentrale Erkenntnis des Volkszählungsurteils lautet, dass es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung keine belanglosen personenbezogenen Daten gibt. Ob und in welchem Maße eine Information sensibel ist, hängt von ihrem Verwendungskontext ab. Da mit jedem Transfer die Daten in einen neuen Kontext gestellt werden, kann die Sensibilität von Informationen nicht abstrakt (aus den Daten allein) bestimmt werden.

Auch diesen Lehrsatz des Datenschutzrechts zitiert der BFH in seiner Entscheidung (Rdnr. 36), tappt wenige Absätze später jedoch wieder in die Falle: Nach Ansicht der Richter/innen sind die beim Bundeszentralamt gespeicherten Daten harmlos, sie ließen „keine Einblicke in oder Rückschlüsse auf ... soziales Umfeld, persönliche Angelegenheiten, Interessen, Neigungen und Gewohnheiten sowie Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu.“ (Rdnr. 82) Schön wäre es ... Dem Bundeszentralamt, einst nur für die Vergabe der Steuernummern zuständig, wurden in den vergangenen Jahren immer neue Aufgaben übertragen. Heute sammeln sich dort u.a. Informationen zu Einkommenssteuerklassen, Steuerfaktoren und Freibeträgen; zur Mitgliedschaft in steuererhebenden Religionsgemeinschaften; der Beitragshöhe bei privaten Kranken- oder Pflegeversicherungen; dem Familienstand und ggf. den Identifikationsnummern von Ehegatten und Kindern. Schon die Angaben zur Anschrift eines Steuerpflichtigen (und der abweichenden Adresse des Ehepartners), zu weiteren unter dieser Adresse gemeldeten Mitbewohner/innen, zur Mitgliedschaft in einer

Religionsgemeinschaft, bergen unter Umständen ein enormes Offenbarungspotential.

Die kontinuierliche Aufgabenerweiterung des Bundeszentralamtes und die damit verbundene Ausbreitung der Steuer-ID war von Beginn an vorgesehen: Die Abgabenordnung enthält eine Öffnungsklausel, wonach die Finanzbehörden (und private Stellen) die Nummer für all ihre gesetzlichen Aufgaben verwenden dürfen oder wenn neue Rechtsvorschriften dies zulassen (§ 139b Absatz 2 AO). Zweckerweiterung und -entfremdung waren also vorprogrammiert. Der BFH begnügt sich in seiner Prüfung jedoch damit, dass die juristische Kommentarliteratur (nicht das Gesetz selbst!) aus den Motiven des Gesetzgebers und den allgemeinen Regeln des Bundesdatenschutzgesetzes eine Zweckbindung rekonstruiert (vgl. Rdnr. 67 ff.). Bleibt zu hoffen, dass diese Entscheidung des Bundesfinanzhofs zur Steuer-ID nicht das letzte Wort der Gerichte ist. Einige Kläger, wie der von der Humanistischen Union unterstützte Beschwerdeführer, haben angekündigt, ihre Verfahren fortzuführen.

Literatur

Bundesfinanzhof, Az. II R 49/10 vom 18.1.2012, abrufbar unter:

<http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/druckvorschau.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=25290>.

Thilo Weichert: eGovernment als zentralisierte Bürgerkontrolle, in: Grundrechte-Report 2009, S. 62 ff.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/2013/publikation/behoerdeninternes-ordnungsmerkmal-oder-personenkennzeichen-der-bundesfinanzhof-verwirft-musterklag/>

Abgerufen am: 12.08.2024