

Gustavo Gil Gasiola

# Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung

Ein Rechtsvergleich des deutschen und brasilianischen Datenschutzrechts



**Nomos**

Studien zum Datenschutz

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Spiros Simitis<sup>†</sup>

Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M.

Band 72

Gustavo Gil Gasiola

# Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung

Ein Rechtsvergleich des deutschen und brasilianischen  
Datenschutzrechts



**Nomos**

Gedruckt bzw. veröffentlicht mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Passau, Univ., Diss., 2023

ISBN 978-3-7560-1727-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-4456-0 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/2024 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind im Wesentlichen auf dem Stand von Dezember 2022. Nur vereinzelt konnten Rechtsprechung und Literatur bis Dezember 2023 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder, für seine sorgfältige, konstante und fachkundige Begleitung und Betreuung, die den wissenschaftlichen Freiraum für die Entwicklung des Projekts gewährleistet hat. Frau Prof. Dr. Laura Schertel Mendes gebührt mein Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens und für die fachlichen Diskussionen und Denkanstöße.

Herrn Prof. Dr. Thiago Marrara, Herrn Prof. Dr. Kai von Lewinski, Frau Prof. Dr. Cíntia Rosa Pereira de Lima und Frau Dr. Miriam Wimmer danke ich für die Unterstützung in verschiedenen Stadien des Projekts. Frau Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmann danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe „Frankfurter Studien zum Datenschutz“.

Darüber hinaus möchte ich dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die finanzielle Förderung des Projekts und der Veröffentlichung danken. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) danke ich für die Förderung des Graduiertenkollegs Privatheit und Digitalisierung, welches mir die Erweiterung interdisziplinärer Forschungsperspektiven ermöglichte.

Ein besonderer Dank gilt meinem Ehemann, Sebastian Glassner, für seine großartige Unterstützung während der gesamten Promotionszeit, einschließlich der sorgfältigen Durchsicht des Manuskripts.

Schließlich möchte ich meiner Familie und all meinen Freundinnen und Freunden für ihre grundlegende Unterstützung danken.

Karlsruhe, im Februar 2024

*Gustavo Gil Gasiola*



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Grundlagen	23
A. Einleitung und Untersuchungsgegenstand	23
I. Datenübermittlung als Antriebsfaktor für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und Brasilien	24
1. Der Grundsatz der einmaligen Erfassung in der Europäischen Union und in Deutschland	26
2. Verwaltungsmodernisierung in Brasilien und das Bürgerbasisregister	29
3. Lücken im Rechtsrahmen als Hindernis für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung	30
II. Rechtsrahmen der Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung	31
1. Streichung des Grundsatzes der Direkterhebung im deutschen Recht	32
2. Verpflichtung zur Verknüpfung nach brasilianischem Recht	34
III. Erkenntnisgewinn über die Datenübermittlung durch Rechtsvergleich	34
B. Forschungsfragen	35
C. Rechtsvergleichende Methode	37
D. Begriffsklärungen	37
I. Datenübermittlung	38
1. Übermittlung und Empfangen	40
2. Personenbezogene Daten	41
3. Verantwortliche	42
II. Öffentliche Verwaltung	45
E. Gang der Darstellung	45

1. Kapitel — Verwaltungsdatenschutzrecht	47
A. Einführung	47
B. Datenschutz in Deutschland	48
I. Rechtsrahmen für den Datenschutz	49
1. Internationale Ebene	49
a) Europarat	49
aa) Europäische Menschenrechtskonvention	49
bb) Resolution (73) 22 und (74) 29	50
cc) Konvention 108	51
b) OECD	53
aa) Richtlinien über Datenschutz und grenzüberschreitende Ströme personenbezogener Daten	53
bb) Privacy Guidelines	54
c) UN	55
2. EU-Recht	56
a) Primärrecht	56
aa) Art. 8 GRCh	56
bb) Art. 16 AEUV	57
b) Sekundärrecht	58
aa) DS-GVO	58
bb) JI-RL	61
cc) Weitere sektorspezifische Normen	61
3. Deutsches Recht	62
a) Verfassungsebene	62
aa) Schutz der Persönlichkeit	62
bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung	63
(1) Abwehrdimension	64
(2) Schutzdimension	66
b) Einfaches Recht	67
aa) BDSG	67
bb) LDSG	68
cc) Sektorspezifische Gesetze	68
II. Grundrechtlicher Schutz personenbezogener Daten	68
1. DS-GVO-Sphäre	69
2. JI-RL-Sphäre	69
3. EU-rechtsfreie Sphäre	70



III. Grundstruktur des Datenschutzrechts in Deutschland	70
1. Omnibus- und sektorspezifisches Modell für die Regulierung des Datenschutzes	71
2. Mangelnde normative Differenzierung bei EU- und deutschem Datenschutzrecht	73
a) Differenzierung: öffentliche und nichtöffentliche Stelle	73
b) Differenzierung: Verarbeitungsvorgänge	75
c) Differenzierung: Kontexte der Verarbeitung	75
3. Unabhängige Aufsichtsbehörde über Datenschutz	76
4. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	78
5. Grundsätze der Datenverarbeitung (Art. 5 DS-GVO)	79
C. Datenschutz in Brasilien	80
I. Rechtsrahmen für den Datenschutz	82
1. Internationale Ebene	82
a) OAS	82
b) Mercosur	84
2. Brasilianisches Recht	85
a) Verfassungsebene	85
aa) Die Unantastbarkeit der Intimität und des Privatlebens (Art. 5 X CRF)	86
bb) Die Unantastbarkeit des Fernmeldegeheimnisses (Art. 5 XII CRF)	87
cc) Habeas Data (Art. 5 LXXII lit. a und b CRF)	87
dd) IBGE-Urteil	89
ee) Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 5 LXXIX CRF)	90
b) Einfaches Recht	91
aa) Lei do Habeas Data (LHD)	91
bb) Lei de Acesso à Informação (LAI)	92
cc) Marco Civil da Internet (MCI)	94
dd) Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)	96
II. Grundstruktur des Datenschutzrechts in Brasilien	98
1. Einführung des Omnibus-Modells des Datenschutzes im brasilianischen Recht durch das LGPD und das Grundrecht auf Datenschutz	98

2. Mangelnde normative Differenzierung im LGPD	99
a) Differenzierung: öffentliche und nichtöffentliche Stelle	99
b) Differenzierung: Verarbeitungsvorgänge	101
c) Differenzierung: Kontext der Verarbeitung	101
3. ANPD als unabhängige Aufsichtsbehörde für Datenschutz	102
4. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt im LGPD (Art. 7 LGPD)	103
5. Grundsätze der Datenverarbeitung (Art. 6 LGPD)	105
D. Vergleichende Zusammenfassung	106
I. Einführung	106
II. Grundrechtsschutz im Vergleich	110
III. Grundstruktur des Datenschutzrechts im Vergleich	113
1. Datenschutzrecht im Mehrebenensystem	113
2. Beschränkungen von Rechten und Pflichten	115
IV. Grundlage zum Verwaltungsdatenschutzrecht	116
1. Vereinheitlichung des Datenschutzrechts	117
2. Grenzen und Probleme der angestrebten Vereinheitlichung	121
a) Datenschutzrecht im Verhältnis vom Staat zu den Bürgern	122
b) Datenschutzrecht in der Beziehung zwischen Privatsubjekten	125
c) Abweichende Funktionen des Datenschutzgesetzes entsprechend dem Rechtsverhältnis	126
d) Unterschiedliche Risiken bei der Datenverarbeitung durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen	128
3. Plädoyer für ein Verwaltungsdatenschutzrecht	130
2. Kapitel — Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung	135
A. Spannungsfeld der Datenübermittlung	137
I. Zugang zu personenbezogenen Daten durch mehrere Verantwortliche	137
II. Abschwächung der Zweckbindung aufgrund der Datenübermittlung	139
III. Mitwirkung oder Kenntnis der betroffenen Person bei der Datenübermittlung	140

IV. Rechtsfragen zur Zulässigkeit der Datenübermittlung entsprechend des Spannungsfeldes	141
B. Datenübermittlung in Deutschland	143
I. Datenübermittlung im EU- und deutschen Recht	143
II. Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung	146
1. Rechtmäßigkeitsanforderungen der Datenverarbeitung	146
a) Datenverarbeitung aufgrund Rechtsgrundlage	146
aa) Quelle der Rechtsgrundlage	147
bb) Inhalt der Rechtsgrundlage	147
(1) Erfüllung rechtlicher Verpflichtung (Art. 6 lit. c DS-GVO)	148
(2) Öffentliche Aufgaben (Art. 6 Abs. 1 lit. e DS- GVO)	150
cc) Anforderungen an die Rechtsgrundlage	152
(1) Festlegung des Verarbeitungszwecks	153
(2) Das Gebot der Klarheit und Bestimmbarkeit	154
(3) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	154
dd) Zusätzliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung aufgrund der Rechtsgrundlage	155
b) Datenverarbeitung aufgrund Einwilligung	156
aa) Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DS-GVO	156
bb) Einwilligung zur Datenverarbeitung für öffentliche Zwecke	157
cc) Möglichkeit einer gültigen Einwilligung für öffentliche Zwecke	158
2. Spezielle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit für die Datenübermittlung	159
a) Rechtsprechung des EuGH zur Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung	159
b) Das Doppeltürmodell des BVerfG (Bestandsdatenauskunft I und II)	161
c) Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung nach dem BDSG und den LDSG	164
aa) Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen	165
bb) Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung von öffentlichen Stellen an nichtöffentliche Stellen	166

cc)	Der Grundsatz der Direkterhebung als zusätzliche Rechtmäßigkeitsprüfung	168
3.	Erlaubnistatbestände für die Datenübermittlung	169
a)	Datenübermittlung aufgrund einer Rechtsgrundlage	169
aa)	Quelle der Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung	170
bb)	Inhalt der Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung	170
cc)	Angepasste Anforderungen für die Datenübermittlung	173
(1)	Die Zweckfestlegung der Datenübermittlung	173
(2)	Das Gebot der Klarheit und Bestimmbarkeit für die Rechtsgrundlage der Datenübermittlung	174
(3)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Datenübermittlung	176
(4)	Einhaltung der Gesetzgebungskompetenz bei der Datenübermittlung	177
(5)	Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen	178
b)	Datenübermittlung aufgrund Einwilligung	179
III.	Grundsatz der Zweckbindung	182
1.	Rechtsrahmen des Grundsatzes der Zweckbindung	182
a)	Zweckfestlegung	182
b)	Zweckbindung	183
c)	Zweckänderung	184
aa)	Weiterverarbeitung für vereinbare Zwecke	185
bb)	Möglichkeit der Weiterverarbeitung für unvereinbare Zwecke	187
cc)	Zweckänderung im BDSG und LDSG	189
2.	Zweckbindung bei der Datenübermittlung	190
a)	Doppeltürmodell in der Zweckfestlegung	191
b)	Zweckbindungsgrundsatz für die Datenübermittlung im BDSG und den LDSG	191
c)	Zweckbindung bei Übermittlung und Empfang von personenbezogenen Daten	193
IV.	Transparenzgebot	194
1.	Rechtsrahmen für das Transparenzgebot	194
a)	Rahmenbedingungen für die Informationspflicht	195

b) Informationspflicht bei der Erhebung von personenbezogenen Daten (Art. 13 und 14 DS- GVO)	196
aa) Inhalt der mitzuteilenden Informationen	197
bb) Zeitpunkt der Informationspflicht	198
cc) Ausnahmen von der Informationspflicht	199
c) Informationspflicht bei Zweckänderung (Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 4 DS-GVO)	201
2. Transparenzgebot bei der Datenübermittlung	201
C. Datenübermittlung in Brasilien	204
I. Datenübermittlung nach dem LGPD	204
II. Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung	205
1. Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung	205
a) Datenverarbeitung aufgrund Rechtsgrundlage	206
aa) Rechtsgrundlage als Erlaubnistatbestand der Datenverarbeitung durch die öffentliche Verwaltung	206
bb) Quelle der Rechtsgrundlage	210
cc) Inhalt der Rechtsgrundlage	211
(1) Rechtliche oder regulatorische Verpflichtung	211
(2) Implementierung von Public Policies	212
(3) Weitere öffentliche Aufgaben	213
dd) Anforderungen an die Rechtsgrundlage	214
ee) Zusätzliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung aufgrund der Rechtsgrundlage	214
b) Datenverarbeitung aufgrund Einwilligung	215
aa) Einwilligung nach Art. 7 I LGPD	215
bb) Einwilligung zur Datenverarbeitung für öffentliche Zwecke	216
cc) Möglichkeit einer gültigen Einwilligung für öffentliche Zwecke	217
2. Spezielle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit für die Datenübermittlung	218
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung	218

b)	Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung nach dem LGPD	222
aa)	Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen	223
bb)	Datenübermittlung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen	224
cc)	Interoperabilitätspflicht	226
dd)	Regulierung der Datenübermittlung durch ANPD	227
c)	Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung nach dem LAI	227
3.	Erlaubnistatbestand der Datenübermittlung	228
a)	Prüfung der Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung nach dem LGPD	228
b)	Datenübermittlung aufgrund einer Rechtsgrundlage	231
aa)	Quelle der Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung	231
bb)	Inhalt der Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung	232
cc)	Gültigkeitsanforderungen an die Rechtsgrundlagen	234
c)	Datenübermittlung aufgrund Einwilligung	234
III.	Grundsatz der Zweckbindung	236
1.	Rechtsrahmen des Grundsatzes der Zweckbindung	236
a)	Zweckfestlegung	236
b)	Zweckbindung	238
c)	Zweckänderung	239
2.	Spezielle Anforderungen der Zweckbindung für die Datenübermittlung	241
3.	Zweckbindung bei der Datenübermittlung	242
IV.	Transparenzgebot	245
1.	Rechtsrahmen für das Transparenzgebot bei der Datenverarbeitung	245
a)	Informationspflichten von Amts wegen	246
b)	Auskunftspflicht auf Ersuchen der betroffenen Person	248
2.	Zusätzliche Anforderungen an das Transparenzgebot für die Datenübermittlung	249

3. Transparenzgebot bei der Datenübermittlung	250
D. Zusammenfassender Vergleich	252
I. Einführung	252
II. Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung im Vergleich	254
III. Zweckbindung bei der Datenübermittlung	260
IV. Transparenzgebot bei der Datenübermittlung	262
3. Kapitel — Vorausgefüllte Steuererklärung	265
A. Einführung	265
B. Sachverhalt	267
C. VaSt in Deutschland	276
I. Datenschutz im Besteuerungsverfahren	276
II. Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung in der VaSt	278
III. Zweckbindung bei der Datenübermittlung in der VaSt	283
IV. Transparenzgebot bei der Datenübermittlung in der VaSt	286
D. VaSt in Brasilien	289
I. Datenschutz im Besteuerungsverfahren	289
II. Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung in der VaSt	290
III. Zweckbindung bei der Datenübermittlung in der VaSt	294
IV. Transparenzgebot bei der Datenübermittlung in der VaSt	296
E. Zusammenfassender Vergleich	298
Schlussbetrachtung	303
A. Beantwortung der Forschungsfrage	303
B. Dysfunktionalitäten	306
C. Lösungsansätze	307
Literaturverzeichnis	311





## Abkürzungsverzeichnis

A&C	Revista de Direito Administrativo & Constitucional
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AERPM	Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AgR	Agravo Regimental
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
AO	Abgabenordnung
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BC L Rev	Boston College Law Review
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BMF	Bundesfinanzministerium
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BremDSGVOAG	Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWDSG	Landesdatenschutzgesetz von Baden-Württemberg
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLSR	Computer Law & Security Review
CRF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

## Abkürzungsverzeichnis

CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CTN	Código Tributário Nacional
DB	Der Betrieb
Derecho PUCP	Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú
DF	Distrito Federal
DFJ	Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça
Dimob	Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias
Dirf	Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
Dmed	Declaração de Serviços Médicos e de Saúde
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSAG LSA	Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt
DSG M-V	Datenschutzgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DSG SL	Saarländisches Datenschutzgesetz
DS-GVO	Datenschutzgrundverordnung
DS-RL	Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr
EDSA	Europäische Datenschutzausschuss
EDSB	Europäische Datenschutzbeauftragte
EG	Erwägungsgrund
EGMR	Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EJLL	Espaço Jurídico Journal of Law
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Est. Hist.	Estudos Históricos (Rio de Janeiro)
EU	Europäische Union
EUV	Vertrags über die Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCHQ	Government Communications Headquarters

GG	Grundgesetz
GRCH	Grundrecht Charta
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HC	Habeas Corpus
HD	Habeas Data
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HMDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
Iassist	International Association for Social Science Information Service & Technology
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICL Journal	Vienna Journal on International Constitutional Law
IJDL	International Journal of Digital Law
IN	Instrução Normativa
IoT	Internet of Things
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IRPF	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
JA	Juristische Ausbildung
JI-RL	Richtlinie (EU) 2016/680 Des Europäischen Parlaments Und Des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates
JLIS	Journal of Law, Information and Science
JZ	JuristenZeitung
KommJur	Kommunaljurist
Konvention 108	Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDSG R-P	Landesdatenschutzgesetz von Rheinland-Pfalz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
LHD	Lei do Habeas Data

## *Abkürzungsverzeichnis*

MCI	Marco Civil da Internet
Mercosur	Gemeinsamen Markt Südamerikas
MG	Minas Gerais
Min.	Ministro
MS	Mandado de Segurança
MT	Mato Grosso
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NSA	National Security Agency
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OOP	Once-Only Principle
OZG	Onlinezugangsgesetz
PA	Pará
PB	Paraíba
RA	Revista do Advogado
RBDP	Revista Brasileira de Direito Público
RBPP	Revista Brasileira de Políticas Públicas
Rcl	Reclamação
RDC	Revista de Direito do Consumidor
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
RFB	Receita Federal do Brasil
RFDUFPR	Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná
RFDUSP	Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
RHD	Recurso em Habeas Data
RICONSIN- TERR	Revista Internacional Cosinter de Direito
RIDP	Revista Internacional de Direito Público
RIR	Regulamento do Imposto de Renda
RJ	Rio de Janeiro
RJA	Revista Jurídica de Asturias
RJP	Revista Jurídica da Presidência

RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RT	Revista dos Tribunais
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SC	Santa Catarina
Schl. H. LDSG	Landesdatenschutzgesetz von Schleswig-Holstein
SCOOP4C	Stakeholder Community Once-Only Principle for Citizens
SDG-VO	Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012
Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
ThüDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
TMG	Telemediengesetz
TOOP	The Once-Only Principle Project
U. Cin L Rev	University of Cincinnati Law Review
UN	Organisation der Vereinten Nationen
VaSt	Vorausgefüllte Steuererklärung
VL / VwL	Vermögenswirksame Leistungen
VZG	Volkszählungsgesetz
YLJ	Yale Law Journal
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZdiW	Zeitschrift für das Recht der digitalen Wirtschaft



# Grundlagen

## A. Einleitung und Untersuchungsgegenstand

Seit mehr als zwei Jahrzehnten ist die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung als entscheidender Faktor für die Modernisierung der öffentlichen Aufgaben zugunsten der Bürger anerkannt. Als der damalige deutsche Bundeskanzler<sup>1</sup> Gerhard Schröder im Jahr 2000 argumentierte, dass „die Daten laufen sollen und nicht die Bürger“;<sup>2</sup> wurde der Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen als Entlastung der Bürger in ihrer Beziehung zum Staat vorgestellt. Im selben Jahr formulierte die brasilianische Regierung als Ziel der Verwaltungsreform „die Einheitlichkeit und den Austausch von Informationen zwischen Anwendungen..., die eine Integration von Regierungsnetzwerken ermöglichen“;<sup>3</sup> damit die Regierung „für den Bürger als eine einzige Einheit“ erscheint.<sup>4</sup> Heute, mehr als 20 Jahre später, ist die Implementierung von Datenübermittlungssystemen sowohl in Deutschland als auch in Brasilien nur marginal fortgeschritten. So bestehen, neben anderen Herausforderungen,<sup>5</sup> Unsicherheiten bezüglich der Übereinstimmung der Datenübermittlung mit den Grundrechten — insbesondere dem Datenschutz und der informationellen Selbstbestimmung<sup>6</sup> —, welche die Verwaltungsreformen erschweren oder verhindern.

---

1 Aufgrund der besseren Leserlichkeit wird im Text das generische Maskulin verwendet und, solange es sich um keine spezifische Person handelt, sollen damit alle Geschlechter gemeint sein.

2 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf dem EXPO-Gelände in Hannover, 2000, <https://politische-reden.eu/BR/t/156.html> (Stand: 13.10.2022).

3 Brasilien, Proposta de Política de Governo Eletrônico. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação, 2000.

4 Auf Portugiesisch: „Neste processo será importante o compartilhamento de recursos do governo, a unicidade e troca de informações entre aplicações... o governo deve surgir para o cidadão como uma entidade única“, Brasilien, Proposta de Política de Governo Eletrônico. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação, 2000.

5 Zum Beispiel die Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat, McKinsey, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen, 2017, S. 33. Zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, siehe *Schröder ZdiW* 2022, S. 269, 271 ff.; und *Schallbruch*, Schwacher Staat im Netz, 2018, S. 143.

6 Vgl. McKinsey, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen, 2017, S. 13.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation ergibt sich aus diesem länderübergreifenden Spannungsverhältnis und umfasst die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Brasilien im Vergleich. Die Relevanz sowohl des Untersuchungsgegenstandes als auch des Einsatzes der Rechtsvergleichsmethode ergibt sich aus drei grundlegenden Aspekten, nämlich der Bedeutung der Datenübermittlung im Rahmen von Verwaltungsmodernisierungsprojekten (I.), der Regelung der Datenübermittlung in datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen (II.) und dem Erkenntnisgewinn durch Rechtsvergleich (III.).

## I. Datenübermittlung als Antriebsfaktor für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und Brasilien

Die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung ist von großer Bedeutung für die Modernisierung und vor allem die Digitalisierung<sup>7</sup> des Staates. Mithilfe neuer Informations- und Kommunikationstechnologien wird ein besseres staatliches Datenmanagement angestrebt, um die Effizienz der Behörden zu erhöhen und die Bürger zu entlasten.<sup>8</sup> Für die öffentliche Verwaltung erleichtert die Datenübermittlung (insbesondere automatisierte) den Zugang zu den für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten erforderlichen Informationen.<sup>9</sup> Öffentliche Stellen können auf Daten zugreifen, die bereits von Dritten erhoben wurden, und müssen diese nicht direkt bei der betroffenen Person erheben. Dies fördert die Effizienz der öffentlichen Stellen bei der Durchführung ihrer Tätigkeiten,<sup>10</sup> sowohl durch eine bessere Strukturierung der staatlichen Maßnahmen und Dienstleistungen<sup>11</sup> als auch durch einen geringeren Aufwand bei der direkten Datener-

---

7 Vgl. Europäische Kommission, EU-wide digital Once-Only Principle for Citizens and Businesses, 2017, S. 20.

8 Vgl. *Levin*, in: *Pozzo/Martins* (Hrsg.), *LGPD & Administração Pública*, 2020, S. 234 f.

9 Laut einer Studie von McKinsey könnten zum Beispiel die Kosten für die Durchführung von Volkszählungen in Deutschland durch die Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen um circa 98% gesenkt werden. McKinsey, *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen*, 2017, S. 58; vgl. auch Nationaler Normenkontrollrat, *E-Government in Deutschland*, 2015, S. 21.

10 *SCOOP4C, State of Play*, 2017, S. 131 f.; *Garofano, Limitação de Finalidade no Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público*, 2022, S. 38.

11 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Eine europäische Datenstrategie*, KOM(2020)66 endg., S. 9.



hebung sowie durch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen.<sup>12</sup>

Für den Bürger bedeutet die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung eine Reduzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Verhältnis zu öffentlichen Stellen. Denn die von einer öffentlichen Stelle bereits erhobenen Daten müssen vom Bürger nicht erneut vorgelegt werden. So vereinfacht die Datenübermittlung das Ausfüllen von Formularen<sup>13</sup> — beispielsweise der vorausgefüllten Einkommensteuererklärung — und die Einreichung von Urkunden und Nachweisen.<sup>14</sup> Durch die Erleichterung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger könnte die Datenübermittlung auch die Zufriedenheit der Bürger mit den staatlichen Aufgaben erhöhen und somit ihr Vertrauen in den Staat stärken.<sup>15</sup> Die Optimierung des Datenaustauschs in der öffentlichen Verwaltung kommt somit sowohl dem Staat selbst als auch den Bürgern zugute.<sup>16</sup>

Auf dieser Grundlage und mit dem Potenzial für Verbesserungen ist die Datenübermittlung der Ausgangspunkt für mehrere Projekte zur Verwaltungsmodernisierung sowohl in der Europäischen Union und Deutschland als auch in Brasilien. Obwohl jedes Projekt spezifische Besonderheiten aufweist, ähneln sie sich in ihrem Ziel, den Datenaustausch zwischen öffentlichen Behörden zu verbessern.

---

12 SCOOP4C, State of Play, 2017, S. 131 f.

13 „Dieser Schritt weist großes Einsparpotenzial auf, da moderne Register vorausgefüllte Formulare sowie einen direkten Zugriff auf Basisdaten ermöglichen. Der Zeitaufwand für Bürger könnte durchschnittlich um 42% und die Kosten für Unternehmen um 51% sinken“, McKinsey, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen, 2017, S. 55 ff.

14 „In absoluten Zahlen liegt in diesem Schritt das größte Einsparpotenzial. Insbesondere durch den Zugriff auf bereits gespeicherte Daten und den Abruf von digitalen Urkunden und Nachweisen könnten Bürger über 41 Mio. Stunden und Unternehmen 69% (339 Mio. EUR pro Jahr) sparen“, McKinsey, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen, 2017, S. 55 ff.; vgl. auch Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland, 2015, S. 10.

15 Vgl. SCOOP4C, State of Play, 2017, S. 131 f.

16 Wie die Studie der Europäischen Kommission hervorhebt, ist es jedoch schwierig, die sozialen Auswirkungen der Datenübermittlung zu quantifizieren. Europäische Kommission, EU-wide digital Once-Only Principle for Citizens and Businesses, 2017, S. 45.

## 1. Der Grundsatz der einmaligen Erfassung in der Europäischen Union und in Deutschland

In EU fördert der Grundsatz der einmaligen Erfassung (Once-Only-Prinzip, OOP) die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung. Nach dem OOP sollte die öffentliche Verwaltung sicherstellen, „dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln“.<sup>17</sup> Die einmalige Erfassung zielt zusammen mit anderen Prinzipien auf eine niedrigere Belastung für den Bürger und Unternehmen ab. Dazu soll die öffentliche Verwaltung intern mehrmals denselben Datensatz verwenden. Dieser Grundsatz setzt deshalb voraus, dass die Behörden entweder die einmal gespeicherten Daten wiederverwenden oder untereinander austauschen. Öffentliche Stellen sollen daher ihre Aktivitäten von einem nutzerzentrierten Ansatz<sup>18</sup> her gestalten, was auch einen Paradigmenwechsel in der Beziehung zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung darstellt.<sup>19</sup>

---

17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, KOM(2016)179 endg., S. 3. Im Rahmen der Malmö Declaration haben die Mitgliedstaaten bereits ihre Absicht bekräftigt, die Belastung der Bürger bei der Einreichung von Informationen an öffentliche Stellen zu verringern: „We will use eGovernment to reduce administrative burdens, partly by redesigning administrative processes in order to make them more efficient. We will exchange experience and jointly investigate how public administrations can reduce the frequency with which citizens and businesses have to resubmit information to appropriate authorities“; Ministerial Declaration on eGovernment, 2009, S. 3 f. Siehe auch Tallinn Declaration on eGovernment, 2017, S. 3 ff.; Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020, S. 11 f.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015, KOM(2010)743 endg., S. 13; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen EUCO 169/13, 2013, S. 4; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, KOM(2015)192 endg., S. 19 f.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020, Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte, KOM(2020)730 endg., S. 36 f.; und Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland, 2015, S. 26.

18 Europäische Kommission, New European Interoperability Framework, 2017, S. 15 f.

19 In diesem Sinne, aber ohne das OOP direkt zu erwähnen, vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-

Die bedeutendste Initiative zur Umsetzung des OOP auf EU-Ebene ist das einheitliche digitale Zugangstor (Single Digital Gateway, SDG).<sup>20</sup> Durch das SDG können Bürger und Unternehmen „einfachen Zugang zu hochwertigen Informationen, effizienten Verfahren und wirksamen Hilfs- und Problemlösungsdiensten“ erhalten (Art.1 Abs.1 lit. a SDG-VO). In diesem Zusammenhang wird das OOP als eine weitere Optimierung der digitalisierten öffentlichen Aktivitäten verstanden.<sup>21</sup> Das OOP wird insbesondere durch Art. 14 SDG-VO geregelt, welcher sich sowohl mit der Implementierung eines technischen Systems als auch mit den Anforderungen an diese Datenübermittlungen befasst. Diese Vorschriften bezüglich OOP gelten jedoch erst ab dem 12. Dezember 2023 (Art. 39 SDG-VO).

In Deutschland wird das OOP auch für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Schaffung eines digitalen Staates eingesetzt.<sup>22</sup> Insbesondere verpflichtet das OZG Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis zum Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§1 Abs.1 OZG) und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen (§1 Abs.2 OZG).<sup>23</sup> Der Portalverbund soll nicht nur als einheitliche Anlaufstelle<sup>24</sup> dienen, sondern auch einen Kanal für den Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen mittels eines Nutzerkontos (§ 8 OZG) bereitstellen. Auf diese Weise kann die Umsetzung des OZG die Digitalisierung der öffentlichen Aktivitäten fördern und die „überwiegend dezentrale Verwaltungslandschaft“ wird verändert.<sup>25</sup>

---

und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Digitaler Kompass 2030, KOM(2021)118 endg., S. 13.

20 Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b und EG 12 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (SDG-VO).

21 Vgl. EG 41 und 44 SDG-VO.

22 Nach dem Koalitionsvertrag 2021-2025: „Wir werden das Once-only-Prinzip schnellstmöglich einführen“, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und Den Freien Demokraten (FDP), 2021, S. 26. Siehe auch, Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland, 2015, S. 26.

23 Heckmann, in: Heckmann/Paschke (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, 7. Auflage 2021, Kapitel 5 Rn. 869 (Stand: 9.9.2022).

24 Heckmann, in: Heckmann/Paschke (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, 7. Auflage 2021, Kapitel 5 Rn. 870 (Stand: 9.9.2022).

25 Berger KommJur 2018, S. 441, 442.

Obwohl das OOP als wesentlicher Bestandteil einer modernen, digitalisierten öffentlichen Verwaltung angesehen wird,<sup>26</sup> stößt es derzeit auf Umsetzungsschwierigkeiten.<sup>27</sup> Teilweise hängen diese Schwierigkeiten mit der Anforderung zusammen, den Grundsatz mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen.<sup>28</sup> Einerseits ist die Einhaltung des Datenschutzes eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung des OOP.<sup>29</sup> Andererseits sind jedoch die Zulässigkeitskriterien für die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung nicht eindeutig.<sup>30</sup> Fraglich ist insbesondere die Übereinstimmung des OOP mit dem Erfordernis einer Rechtsgrundlage<sup>31</sup> und der Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung<sup>32</sup> und Transparenz.<sup>33</sup>

---

26 *Martini/Wenzel DVBl* 2017, S. 749, 750.

27 Im Allgemeinen zur Umsetzung des OZG, vgl. Nationaler Normenkontrollrat, *Monitor Digitale Verwaltung* #6, 2021, S. 2 f.

28 Laut der Studie der Europäische Kommission haben alle Mitgliedstaaten auf eventuelle Konflikte zwischen OOP und Datenschutz hingewiesen, Europäische Kommission, *Study on eGovernment and the reduction of administrative burdens*, 2014, S. 32 f. Siehe auch TOOP, *Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe*, 2017, S. 9; McKinsey, *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen*, 2017, S. 13; *Martini/Wenzel DVBl* 2017, S. 749, 750; und *Martini DÖV* 2017, S. 443, 446. Zur Existenz der Tendenz zur Risikominimierung in der deutschen öffentlichen Verwaltung, siehe *Schallbruch*, *Schwacher Staat im Netz*, 2018, S. 143.

29 EG 12 SDG-VO. Vgl. auch Europäische Kommission, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, 2014, S. 1, 32 f.; und Malmö Ministerial Declaration on eGovernment, 2009, S. 3 f.

30 In der von der Europäischen Kommission durchgeführten Studie zum OOP wurde die Frage des Konflikts mit dem Datenschutz offengelassen, Europäische Kommission, *EU-wide Digital Once-Only Principle for Citizens and Businesses*, 2017, S. 17 f. und 52 f. Siehe auch Europäische Kommission, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, 2014, S. 7, 85; *Berger KommJur* 2018, S. 441, 445.

31 EDSB, *Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors und den Grundsatz der „einmaligen Erfassung“*, 2017, S. 9; Europäische Kommission, *EU-wide Digital Once-Only Principle for Citizens and Businesses*, 2017, S. 12, 184 f.; McKinsey, *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen*, 2017, S. 35 f.; und *Leosk/Pöder/Schmidt/Kalvet/Krimmer*, in: *Krimmer/Prentza/Mamrot* (Hrsg.), *The Once-Only Principle*, 2021, S. 50.

32 EDSB, *Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors und den Grundsatz der „einmaligen Erfassung“*, 2017, S. 9; Nationaler Normenkontrollrat, *E-Government in Deutschland*, 2015, S. 26; Europäische Kommission, *EU-wide Digital Once-Only Principle for citizens and businesses*, 2017, S. 13; TOOP, *Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe*, 2017, S. 9.

33 *Martini/Wenzel DVBl* 2017, S. 749, 758.

## 2. Verwaltungsmodernisierung in Brasilien und das Bürgerbasisregister

In Brasilien ist ein dem OOP ähnlicher Grundsatz nicht formuliert worden,<sup>34</sup> aber die Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung ist ein grundlegender Bestandteil der aktuellen Verwaltungsreformen.<sup>35</sup> Gemäß der Strategie der digitalen Regierung 2020-2022 („Estratégia de Governo Digital 2020-2022“, Dekret Nr.10.332/2020) sollen bis 2022 mindestens 900 öffentliche Dienstleistungen mit automatischem Ausfüllen von Formularen angeboten werden (Ziel 6.1 der Strategie der digitalen Regierung). Außerdem wird die Einrichtung zentraler Datenbanken angestrebt, um den Datenaustausch zwischen öffentlichen Behörden zu ermöglichen (insbesondere, Ziele 6.2 und 6.4 der Strategie der digitalen Regierung). Diese Modernisierungsziele werden insbesondere durch das Dekret Nr.10.046/2019 konkretisiert,<sup>36</sup> das sowohl Bestimmungen für die Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen als auch die Schaffung eines Bürgerbasisregisters vorsieht. Dieser Rechtsrahmen zielt grundsätzlich darauf ab, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu vereinfachen (Art.1 I Dekret Nr.10.046/2019), die Planung, Umsetzung und Evaluierung öffentlicher Maßnahmen zu optimieren (Art.1 II, III Dekret Nr.10.046/2019) und die Qualität und Effizienz öffentlicher Aufgaben verbessern (Art.1 IV, V Dekret Nr.10.046/2019). Mit dem Basisregister sollen künftig alle Informationen, die von öffentlichen Stellen über Bürger und Unternehmen gesammelt werden, zusammengefasst werden. So wird das Bürgerbasisregister auf der Grundlage des von den Finanzbehörden erstellten Steuerregisters (Art.18 Dekret Nr.10.046/2019) aggregiert und verschiedene thematische Datenbanken integrieren (Art.18 § 2 Dekret Nr.10.046/2019). Das seit 2019 einge-

---

34 Im Jahr 2021 fand jedoch eine von der brasilianischen Bundesregierung organisierte Konferenz mit dem Thema „Once Only, but Privacy First“ statt, um die Umsetzung dieses Grundsatzes in der brasilianischen öffentlichen Verwaltung zu diskutieren. Der Konferenzbericht ist noch nicht veröffentlicht worden. Informationen darüber sind auf der Website der Bundesregierung abrufbar: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/outros-eventos/seminario-internacional-de-protecao-de-dados> (Stand: 16.10.2022). Siehe auch *Salvo*, *Direitos e Garantias da Proteção de Dados Pessoais Tratados pela Administração Pública Brasileira*, 2020, S.134 ff.

35 Vgl. *Kujawski/Castellano*, in: *Pozzo/Martins* (Hrsg.), *LGPD & Administração Pública*, 2020, S.322.

36 *Wimmer*, in: *Franco/ki/Tasso* (Hrsg.), *A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*, 2021, S.170; und *Kujawski/Castellano*, in: *Pozzo/Martins* (Hrsg.), *LGPD & Administração Pública*, 2020, S.328 f.

richtete Bürgerdatenregister wurde bereits von 66 öffentlichen Einrichtungen aufgerufen, darunter Sicherheitsbehörden, Universitäten, Aufsichtsbehörden und sogar der Militärführung.<sup>37</sup> Obwohl viele öffentliche Stellen bereits auf das Basisregister zugreifen, hat die Covid-Pandemie die Umsetzung und Verfügbarkeit der Informationen verzögert.<sup>38</sup>

Das Bürgerbasisregister ist zwar bereits eingerichtet und teilweise in Betrieb, wurde aber wegen der offensichtlichen Missachtung der Grundrechte und insbesondere des Datenschutzes stark kritisiert.<sup>39</sup> Diesbezüglich befand der Supremo Tribunal Federal (STF) in einer jüngsten Entscheidung,<sup>40</sup> dass die im Dekret Nr. 10.046/2019 vorgesehene Datenübermittlung dem Datenschutzrecht unterliegt und in Übereinstimmung mit dessen Grundsätzen auszulegen ist. Ohne im Detail auf alle Einzelheiten einzugehen, hat das Urteil die Notwendigkeit hervorgehoben, die Zulässigkeit von Datenübermittlungen in der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen — was durch das Dekret Nr. 10.046/2019 nicht beachtet wurde. Obwohl die Rechtsprechung einige Vorgaben macht, bleiben Fragen über die Legitimität der Datenübermittlung in der öffentlichen Verwaltung offen.

### 3. Lücken im Rechtsrahmen als Hindernis für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

Sowohl die deutschen als auch die brasilianischen Projekte zur Verwaltungsmodernisierung und ihre aktuelle Situation weisen Ähnlichkeiten auf.

---

37 Vgl. Ministério da Economia, Cadastro Base do Cidadão, <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/cadastro-base-do-cidadao-cbc> (Stand: 22.10.2022).

38 Vgl. Coding Rights, Cadastro Base do Cidadão, 2020, S. 11.

39 Vgl. *Mendes*, *Fumus Boni Iuris* 2022, <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2022/08/laura-schertel-democracia-poder-informacional-e-vigilancia.gh.html> (Stand: 16.10.2022); *Garofano*, *Limitação de Finalidade no Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público*, 2022, S. 49, 168 ff.; *Mendes/Gasiola*, *Conjur* 2022, [https://www.conjur.com.br/2022-set-14/schertel-gasiola-compartilhamento-dados-setor-publico#\\_ftn1](https://www.conjur.com.br/2022-set-14/schertel-gasiola-compartilhamento-dados-setor-publico#_ftn1) (Stand: 16.10.2022); *Wimmer*, in: *Mendes/Doneda/Sarlet/Rodrigues Jr.* (Hrsg.), *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*, 2021, S. 291 ff.; Coding Rights, *Cadastro Base do Cidadão*, 2020, S. 16 ff.; und *Fragoso/Massaró*, *Jota* 2019, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cadastro-base-e-amplo-compartilhamento-de-dados-pessoais-a-que-se-destina-19122019> (Stand: 16.10.2022). Siehe auch *Acocella/Sampaio*, in: *Pozzo/Martins* (Hrsg.), *LGPD & Administração Pública*, 2020, S. 364 f.

40 STF, Urt. v. 15.9.2022, ADPF 695/DF und ADI 6.649/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.