
**Einstweilige Anordnung gegen automatisierten
Abruf von Kontostammdaten abgelehnt**

Die Antragsteller wenden sich gegen Regelungen zum automatisierten Abruf von Kontostammdaten, der zu Zwecken der Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie der Überprüfung der Berechtigung für Sozialleistungen erfolgen kann. Ihr Antrag, die Regelungen vorläufig auszusetzen, hatte keinen Erfolg. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts lehnte den Erlass einer einstweiligen Anordnung ab.

Rechtlicher Hintergrund und Sachverhalt:

Antragsteller sind ein inländisches Kreditinstitut, ein Rechtsanwalt und Notar, eine Bezieherin von Wohngeld sowie ein Empfänger von Sozialhilfe. Sie rügen die durch das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit vom 23. Dezember 2003 in die Abgabenordnung eingefügten Vorschriften des § 93 Abs. 7 und Abs. 8 und des § 93 b als verfassungswidrig. Die Neuregelung erlaubt den Finanzbehörden im Steuerverfahren ab dem 1. April 2005 – im Anschluss an den Ablauf der so genannten Steueramnestie – einen Zugriff auf bestimmte Daten, die von den Kreditinstituten nach § 24 c des Kreditwesengesetzes vorgehalten werden müssen. Dabei handelt es sich um die Kontostammdaten der Bankkunden und sonstigen Verfügungsberechtigten, wie z.B. Name, Geburtsdatum, Kontonummern und Depots. Kontenstände und -bewegungen können auf diese Weise nicht abgefragt werden. Über die Finanzbehörden erhalten auch andere Behörden der Sozialverwaltung und Gerichte Auskunft, wenn die anfragende Behörde oder das anfragende Gericht ein Gesetz anwendet, das an „Begriffe des Einkommensteuergesetzes“ (z.B. Einkommen, Einkünfte) anknüpft und eigene Ermittlungen dieser Behörde ihrer Versicherung nach nicht zum Ziel geführt haben oder keinen Erfolg versprechen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat am 10. März 2005 einen Anwendungserlass zur Abgabenordnung verfügt. Dieser sieht unter anderem vor, dass ein Abruf der Kontostammdaten zum Zwecke der Steuererhebung nur anlassbezogen und zielgerichtet und unter Bezugnahme auf eindeutig bestimmte Personen zulässig ist. Der Anwendungserlass regelt darüber hinaus die Benachrichtigung der Betroffenen in verschiedenen Verfahrensstadien. Für den Kontenabruf durch andere Behörden oder Gerichte nimmt der Anwendungserlass eine Konkretisierung der vom Gesetz betroffenen Bereiche der Sozialverwaltung vor. Für den Datenabruf ist die Subsidiarität in der Weise vorgesehen, dass er nicht als erforderlich angesehen wird, wenn es zur Aufklärung des Sachverhalts ein ebenso geeignetes, aber für den Betroffenen weniger belastendes Beweismittel gibt, etwa die Auskunft durch den Betroffenen.

Die Antragsteller rügen eine Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, ihres Grundrechts auf Berufsfreiheit und ihres Anspruchs auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

Der Ausgang der Verfassungsbeschwerde ist offen. Daher ist über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Wird die Aussetzung des Vollzugs eines

Gesetzes begehrt, ist dabei ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Bei der Folgenabwägung kann bedeutsam werden, ob von den Behörden auf der Anwendungsebene Vorkehrungen getroffen wurden, die zu einer Nachteilsbegrenzung führen. Die Folgenabwägung geht zu Lasten der Antragsteller aus:

1. Bei Erlass einer einstweiligen Anordnung (und späterer Erfolglosigkeit der Vb) würde den zuständigen Behörden und Gerichten vorläufig ein Instrument genommen, das zum gleichmäßigen Vollzug von Abgaben- und Sozialleistungsgesetzen beitragen soll. Die Gleichmäßigkeit der Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Verhinderung des unberechtigten Bezugs von Sozialleistungen sind gewichtige Gemeinwohlbelange. Bei hinreichendem Anlass können allerdings schon bisher Auskünfte bei Kreditinstituten, insbesondere über konkrete Kontostände und -bewegungen, verlangt werden. Dafür muss aber bekannt sein, bei welchen Kreditinstituten der Steuerpflichtige Konten unterhält. Diese Kenntnis wird durch die Abfrage der Kontostammdaten erlangt. Die Möglichkeit zur Ermittlung zuvor nicht bekannter Konten und Depots entfielen beim Erlass der einstweiligen Anordnung mit dem Risiko des Fortbestandes von Vollzugsdefiziten im Steuer- und Sozialrecht.

2. Träte das angegriffene Gesetz dagegen am 1. April 2005 in Kraft, wären die Behörden und Gerichte befugt, durch Abruf der Kontostammdaten personenbezogene Informationen zu gewinnen, die vorher nicht zugänglich waren. Der daraus folgende Nachteil für den Steuerpflichtigen besteht nicht darin, dass den Finanzbehörden auf diese Weise einzelne der für die Besteuerung maßgebenden tatsächlichen Umstände bekannt werden können und die Steuer dementsprechend nach den gesetzlichen Vorgaben festgesetzt werden kann, sondern in der Kenntnis personenbezogener Daten über das Bestehen von Konten und Depots, die zur weiteren Ermittlung von steuererheblichen Tatsachen genutzt werden kann. Die Steuerpflichtigen sind zwar ohnehin zur Offenlegung der steuererheblichen Tatsachen verpflichtet, grundsätzlich aber nicht zur Angabe von Konten. Daran ändert die Neuregelung nichts, erlaubt aber eine Erkenntniserlangung über Konten und Depots ohne Mitwirkung des Steuerpflichtigen. Die damit verbundenen Nachteile treten hinter die zurück, die beim Nicht-In-Kraft-Treten des Gesetzes für die Allgemeinheit zu erwarten wären, jedenfalls solange die im Anwendungserlass verfügten Einschränkungen der Kontenabfrage beim Gesetzesvollzug beachtet werden.

a) Die Schwere des Eingriffs für den Steuerpflichtigen hängt davon ab, ob der Abruf der Kontostammdaten an einengende Tatbestandsmerkmale, insbesondere an einen konkreten Anlass geknüpft ist. Das Gesetz schließt die Ermittlung von Kontostammdaten "ins Blaue hinein" oder durch anlasslosen rasterhaften Abgleich aller Konten aus. Für die Schwere des Nachteils ist ferner erheblich, ob der Betroffene ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten hat. Die Neuregelung knüpft die neuen Ermittlungsbefugnisse an tatbestandliche Voraussetzungen, die auch sonst bei finanzbehördlichen Ermittlungen gelten. Der vom Bundesministerium der Finanzen verfügte Anwendungserlass zur Abgabenordnung konkretisiert die Schutzvorkehrungen für die Betroffenen und schwächt damit die möglichen Belastungen durch die neuen Ermittlungsbefugnisse ab. So betont der Anwendungserlass, dass ein Abruf der Kontostammdaten nur anlassbezogen und zielgerichtet und unter Bezugnahme auf eindeutig bestimmte Personen zulässig ist. Die vorgesehenen Formulare erfordern die Dokumentation des Abrufgesuchs und die Angabe des Aktenzeichens. Der Anwendungserlass stellt im Übrigen grundsätzlich eine vorherige, jedenfalls aber eine nachfolgende Information des Betroffenen sicher, die es ihm erlaubt, Rechtsschutz zu erlangen. Zudem sehen die zurzeit im Bundesfinanzministerium für Finanzen vorbereiteten Formulare eine Dokumentation der Abrufmaßnahme vor.

b) Bei einem Kontoabruf im Besteuerungsverfahren eines Berufsheimnisträgers trägt der Anwendungserlass einer möglichen

Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zu Dritten Rechnung. Er gebietet eine zusätzliche Güterabwägung zwischen der Verschwiegenheitspflicht des Berufsgeheimnisträgers und der Bedeutung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Ferner wird ausdrücklich untersagt, dass Kontrollmitteilungen über Anderkonten der Berufsgeheimnisträger, die in seinem Besteuerungsverfahren festgestellt werden, ergehen.

c) Auch im Hinblick auf die von den Auskunftersuchen der Behörden der Sozialverwaltung Betroffenen werden die möglichen Nachteile durch den Anwendungserlass und die für das Ersuchen vorgesehenen Formulare gemildert. Es ist davon auszugehen, dass die ersuchten Finanzbehörden solchen Ersuchen keine Folge leisten werden, die den Anforderungen des Anwendungserlasses und den für das Auskunftersuchen vorgesehenen Formularen nicht genügen.

Zwar ist der Abgabenordnung nicht zuverlässig zu entnehmen, welche Bereiche der Sozialverwaltung betroffen sind. Der Anwendungserlass benennt sie aber in abschließender Weise.

Im Hinblick auf die Gewährung effektiven Rechtsschutzes sorgen der Anwendungserlass und ergänzend die Formulare für Korrektive. Das Formular verlangt neben der Angabe des Aktenzeichens Erläuterungen zu den Gründen des Ersuchens, darunter auch zu dessen Erforderlichkeit. Der Anwendungserlass geht im Übrigen von der Annahme aus, dass der Betroffene spätestens dann, wenn die Abfrage zu rechtlichen Folgen bei der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen oder der Festsetzung oder Korrektur von Sozialleistungen führt, Kenntnis von ihr erlangt und die Gerichte anrufen kann.

d) Die den Kreditinstituten durch die Abrufmöglichkeit drohenden Nachteile sind ebenfalls nicht so gewichtig, dass eine einstweilige Anordnung zu erlassen ist. Die mit der Nutzung der Datei für Zwecke des Kontenabrufs verbundenen Kosten der Kreditinstitute sind vergleichsweise gering. Da die Bank gegenüber ihren Kunden nicht treuwidrig handelt, wenn eine Behörde kraft gesetzlicher Ermächtigung ohne Kenntnis und Mitwirkung der Bank automatisiert Daten abrufen, ist eine Verletzung des vertraglichen Vertrauensverhältnisses nicht zu befürchten.

Beschluss vom 22. März 2005 – 1 BvR 2357/04 und 1 BvQ 2/05 –

Karlsruhe, den 23. März 2005