

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Gisela Piltz, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/418 –**

Rechtliche Mängel bei Kontoabfragen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Peter Schaar, hat nach einem Bericht des Nachrichtenmagazins „FOCUS“, Ausgabe 2/2006 (S. 156), festgestellt, dass neun von zehn Kontoabfragen rechtliche Mängel aufweisen. Dem Bericht zufolge dokumentieren die Finanzbehörden weder die Gründe für die Kontoabfrage, noch versuchen sie, die Daten zunächst von den Betroffenen zu erhalten. Eine solche massenhafte und massive Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ist nicht hinnehmbar und fordert schnelles und entschlossenes Handeln der Bundesregierung. Sie muss sicherstellen, dass Kontoabfragen nur im verfassungsrechtlich zulässigen Maße und innerhalb des gesetzlichen Rahmens erfolgen. Außerdem ist eine sorgfältige und lückenlose Dokumentation der Abfragen unerlässlich. Zuwiderhandlungen von Finanzbeamten gegen die Bestimmungen über den Einsatz von Kontenabfragen dürfen nicht sanktionslos hingenommen werden. Nach Angaben von Bankenverbänden hat die Möglichkeit zur Kontenabfrage zudem zu einem verstärkten Kapitalabfluss aus Deutschland geführt (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. Dezember 2005).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Kleine Anfrage bezieht sich auf einen Bericht des Nachrichtenmagazins „FOCUS“, wonach der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) gravierende Mängel bei der Durchführung von Kontenabfragen für steuerliche Zwecke festgestellt haben will. Anlass dieser Feststellung sind stichprobenartige Prüfungen bei drei nordrhein-westfälischen Finanzämtern durch die zuständige Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Bislang liegen weder dem Bundesministerium der Finanzen noch dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen offizielle Berichte des BfDI oder der zuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vor.

Nach den der Bundesregierung bisher vorliegenden Erkenntnissen gibt der Vollzug des Kontenabrufverfahrens durch die Finanzbehörden der Länder und das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) keinen Anlass zu Beanstandungen. Ungeachtet dessen ist darauf hinzuweisen, dass Mängel im Vollzug von Gesetzen grundsätzlich keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der vollzogenen Gesetze haben.

Das Instrument des Kontenabrufs dient der Steuergerechtigkeit. Es stellt sicher, dass auch Bezieher von Kapitaleinkünften und diejenigen, die Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren erzielen, nicht nur auf dem Papier, sondern auch tatsächlich an der Finanzierung der allgemeinen Lasten beteiligt werden. Ohne dieses Instrument könnte die Finanzverwaltung ihrem verfassungsmäßigen Auftrag, die Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht wirksam nachkommen.

Dies hat auch der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 29. November 2005 – IX R 49/04 – bestätigt. Die Kontenabfrage führe – wie das Bundesverfassungsgericht bereits mit Beschluss vom 22. März 2005 (BVerfGE 112, 284) festgestellt hat – zur Effektivierung bestehender Ermittlungsmöglichkeiten und damit zu einer umfassenden Verifizierung der vom Steuerpflichtigen zu erklärenden Einkünfte aus der Veräußerung von Wertpapieren.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Bundesbeauftragten Peter Schaar, dass neun von zehn Kontenabfragen rechtliche Mängel aufweisen, und über welche eigenen Erkenntnisse verfügt die Bundesregierung hierzu?

Dem Bundesministerium der Finanzen liegen keine derartigen Feststellungen des BfDI vor. Zu Presseinterviews des BfDI nimmt die Bundesregierung nicht Stellung. Gleichwohl ist das zuständige Bundesministerium den Behauptungen nachgegangen. Die Behauptungen stützen sich auf stichprobenartige Prüfungen bei drei nordrhein-westfälischen Finanzämtern durch die zuständige Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ein erbetener vorläufiger Bericht des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen gibt keinen Anlass, an der Rechtmäßigkeit der durchgeführten Kontenabrufe zu zweifeln.

2. Wann hat die Bundesregierung von den gravierenden Beanstandungen des Datenschutzbeauftragten Kenntnis erlangt, und welche Sofortmaßnahmen hat sie ergriffen, um schnellstmöglich einen verfassungskonformen Vollzug der Kontoabfragen sicherzustellen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. In wie vielen Fällen wurden bisher Maßnahmen gegen Beamte ergriffen, die der Dokumentationspflicht in Bezug auf Kontoabfragen nicht ordnungsgemäß nachgekommen sind bzw. vor der Kontoabfrage nicht ordnungsgemäß versucht haben, die Daten von den Betroffenen zu erhalten, und um welche Maßnahmen handelt es sich dabei?

Verfehlungen von Bediensteten der Finanzbehörden des Bundes oder der Länder im Zusammenhang mit dem Kontenabrufverfahren sind bisher nicht bekannt geworden.

4. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um dauerhaft auszuschließen, dass es zu weiteren Verstößen gegen die datenschutzrechtlichen Vorschriften bei Kontoabfragen kommt?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Haben sich nach Ansicht der Bundesregierung die ursprünglichen Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen das Instrument der Kontoabfrage aufgrund der nun festgestellten Rechtsverstöße bestätigt?

Bedenken gegen das Instrument des Kontenabrufs an sich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 22. März 2005 nicht erhoben. Es hat vielmehr deutlich gemacht, dass es ein taugliches Instrument zur Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen zu Kapitalerträgen und Erträgen aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren darstellt.

6. Wie stellt sich der konkrete Verfahrensablauf bei Kontenabfragen bei Beachtung der gesetzlichen Vorgaben dar?

Das Verfahren zur Durchführung einer Kontenabfrage ist in dem dazu in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder herausgegebenen Erlass zu § 93 der Abgabenordnung (AO) (BMF-Schreiben vom 10. März 2005 – IV A 4 – S 0062 – 1/05 – BStBl I S. 422) eingehend beschrieben. Auf den Erlass wird verwiesen.

7. Inwieweit sieht die Bundesregierung das Bankgeheimnis durch die Praxis der Finanzbehörden im Umgang mit den Kontoabfragen noch gewährleistet?

Das so genannte Bankgeheimnis ist lediglich zivilrechtlicher Natur und kann daher gesetzlich zulässigen Maßnahmen der Finanzverwaltung nicht entgegenstehen. Der § 30a AO, auf den in diesem Zusammenhang zu Unrecht häufig verwiesen wird, steht im Übrigen Ermittlungen der Finanzbehörden im Einzelfall nicht entgegen (§ 30a Abs. 5 Satz 1 AO).

8. Auf welche Summe beziffert die Bundesregierung die bislang im Zusammenhang mit der Kontenabfrage entstandenen Kosten?
9. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Mehrkosten der Kreditinstitute, die ihr durch die Zurverfügunghaltung der Stammdaten ihrer Kunden für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) nach dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2053 ff.) entstanden sind?
10. Wie hoch sind nach Informationen der Bundesregierung die Kosten der Umstellung, und insbesondere wie hoch ist der finanzielle Aufwand für neue Hard- und Software zur automatisierten Kontostammdatenabfrage nach § 93 Abs. 7 und 8 AO für die Kreditinstitute?

Die Fragen 8, 9 und 10 werden zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Bislang liegen belastbare und nachvollziehbare Angaben zu den Kosten des Kontenabrufverfahrens für die Kreditwirtschaft nicht vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. März 2005 (BVerfGE 112, 284 [304]) zu den Kosten ausgeführt, dass die den Kreditinstituten durch die Abrufmöglichkeit drohenden Nachteile nicht so gewichtig seien, dass eine einstweilige Anordnung zu erlassen sei. Bei der Bewertung der Nachteile müsse die schon durch § 24c des Kreditwesengesetzes (KWG) bewirkte Pflicht zur Führung der Datei außer Ansatz bleiben. Die mit der zusätzlichen Nutzung dieser Datei für Zwecke des § 93 Abs. 7 und 8 AO verbundenen Kosten der Kreditinstitute seien vergleichsweise gering.

Die Bundesregierung schließt sich dieser Auffassung des Bundesverfassungsgerichts an.

11. Wie viele automatisierte Kontostammdatenabfragen wurden seit dem 1. April 2005 nach § 93 Abs. 7 und 8 AO bisher bundesweit durchgeführt?

Bis zum 31. Januar 2006 wurden insgesamt 10 849 Kontenabrufe durchgeführt.

12. Wie viele der Kontostammdatenabfragen entfielen auf die Finanzbehörden nach § 93 Abs. 7 AO und wie viele auf andere Behörden nach § 93 Abs. 8 AO?

Von den genannten 10 849 Kontenabrufen entfielen 10 747 Kontenabrufe auf Ersuchen der Finanzbehörden nach § 93 Abs. 7 AO sowie 102 Kontenabrufe auf Ersuchen anderer Behörden nach § 93 Abs. 8 AO.

13. Ist beabsichtigt, die Anzahl der Kontostammdatenabfragen auszuweiten, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt und mit wie vielen Anfragen rechnet die Bundesregierung zukünftig?

Die einzelfallbezogenen, bedarfsgerechten und gezielten Abrufe von Kontostammdaten werden durchgeführt, wenn sie nach dem Gesetz und unter Beachtung der dazu ergangenen Weisungen rechtlich zulässig und erforderlich sind. Vorgaben zur Zahl der Kontenabrufe existieren daher nicht.

14. Wie viele Verstöße gegen steuer- und sozialrechtliche Vorschriften konnten bislang durch Kontoabfragen aufgeklärt werden?

Darüber liegen der Bundesregierung keine Zahlen vor.

Die obersten Finanzbehörden der Länder haben dem Bundesministerium der Finanzen jedoch mitgeteilt, dass durch Kontenabrufe in vielen Fällen bislang unbekannte Konten und Depots festgestellt werden konnten. In diesen Fällen sind weitere Ermittlungen der Finanzämter erforderlich.

Für die Beurteilung der Effizienz des Kontenabrufverfahrens ist es zudem unerheblich, inwieweit tatsächlich z. B. unbesteuerter Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren aufgedeckt werden konnten. Entscheidend ist vielmehr, dass eine solche Entdeckung durch den Kontenabruf möglich ist.

15. In wie vielen Fällen von Kontostammdatenabfragen kam es anschließend zu einem Vollzugriff auf das jeweilige Konto des Betroffenen?

Die Frage der anschließenden Kontenüberprüfung in Form von Auskunftersuchen an das jeweilige Kreditinstitut bezüglich Konten- oder Depotbewegungen stellt sich nur, wenn der Kontenabruf zu Abweichungen von den erklärten Angaben geführt hat und diese Abweichungen z. B. durch mangelnde Mitwirkung des Steuerpflichtigen nicht aufzuklären waren. Wie oft dies der Fall gewesen ist, entzieht sich der Kenntnis der Bundesregierung.

16. In wie vielen Fällen haben durch Kontoabfragen ermittelte Daten Aufschluss über die Hinterziehung der Steuer auf Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften gegeben?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

17. Plant die Bundesregierung, die Kontoabfragen auszusetzen, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt?

Die Bundesregierung plant keine Aussetzung des Kontenabrufverfahrens. Ein Aussetzen des Kontenabrufverfahrens stünde im Widerspruch zu der jüngsten grundlegenden Entscheidung des Bundesfinanzhofs (IX. Senat vom 29. November 2005 – IX R 49/04 –) zur Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung von Kapitaleinkünften und privaten Veräußerungsgewinnen.

Der Bundesfinanzhof hat in seiner Entscheidung ausdrücklich betont, dass der Kontenabruf nicht nur verfassungsgemäß, sondern sogar verfassungsrechtlich geboten ist.

Der Bundesfinanzhof hat ausdrücklich offen gelassen, ob und ab wann – trotz der nun gegebenen rechtlichen Strukturen – von einem Vollzugsdefizit auszugehen ist, wenn der Kontenabruf aus wirtschaftspolitischen oder anderen politischen Gründen nicht vollzogen werden sollte.

18. Ist eine Evaluierung der Kontenabfrage vorgesehen, und wenn nein, warum nicht bzw. wenn ja, innerhalb welchen Zeitraums?

Die Einführung des Kontenabrufs war verfassungsrechtlich geboten, um ein dem Gesetzgeber zuzurechnendes Vollzugsdefizit bei der Besteuerung der Kapitaleinkünfte und der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren zu beseitigen. Dieses Ziel ist nach der oben zitierten Entscheidung des Bundesfinanzhofs erreicht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. März 2005 die diesbezügliche Tauglichkeit des Kontenabrufs bestätigt. Da die Rechtsprechung die Tauglichkeit des Kontenabrufs, das dem Gesetzgeber zuzurechnende strukturelle Vollzugsdefizit zu beseitigen, bestätigt hat, ist dadurch bereits eine positive Evaluierung erfolgt.

Eine Evaluierung in dem Sinne durchzuführen, dass konkrete steuerliche Mehrergebnisse auf das Kontenabrufverfahren zurückgeführt werden können, verkennt den Zweck der Einführung des Kontenabrufverfahrens. Dieses dient lediglich dazu, den Finanzbehörden die gesetzliche Möglichkeit zu geben, ihrem verfassungsmäßigen Auftrag, die Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben, nachzukommen.

Im Übrigen wäre eine derartige Evaluierung schon allein deshalb nicht möglich, weil der zweifelsohne vorhandene generalpräventive Effekt der Kontenabfragemöglichkeit einer Quantifizierung entgegensteht.

19. Plant die Bundesregierung die Einführung einer anonymen Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt?

Konkrete Planungen der Bundesregierung gibt es dazu derzeit nicht.

Die Einführung einer Abgeltungssteuer ist in der Vergangenheit mehrfach geprüft worden. Es hat sich aber herausgestellt, dass eine isolierte Einführung für Teilbereiche von Kapitalerträgen – meist wird dabei an Zinseinkünfte gedacht – erhebliche rechtliche und ökonomische Probleme verursachen würde. Im Hinblick auf eine Neuregelung der Besteuerung der Unternehmensgewinne, Kapitalerträge und privaten Veräußerungsgewinne, wie sie in der Koalitionsvereinbarung der die Bundesregierung tragenden Parteien vorgesehen ist, muss allerdings auch die Frage der Einführung einer Abgeltungssteuer neu bedacht werden.

Abgeltungssteuer und Kontenabruf sind im Übrigen keine sich gegenseitig ausschließenden Alternativen, sondern können sich – je nach Ausgestaltung – sinnvoll ergänzen.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die Behauptung von Bankverbänden, die Kontenabfragemöglichkeit habe zu einem verstärkten Kapitalabfluss aus Deutschland geführt?

Der Bundesregierung sind die von den Bankenverbänden genannten Zahlen über den Abfluss von Kapital ins Ausland bekannt. Ein Zusammenhang mit der Einführung der steuerlichen Kontenabfragemöglichkeit ist jedoch rein spekulativ. Objektiv ist ein solcher Zusammenhang nicht verifizierbar.

21. Welche eigenen Erkenntnisse liegen der Bundesregierung hierzu vor?

Der Bundesregierung liegen nur die von der Bundesbank erhobenen statistischen Daten über den Abfluss von Kapital ins Ausland vor.

22. Was beabsichtigt die Bundesregierung, um dem Kapitalabfluss zu begegnen?

Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann es kein zulässiges Mittel gegen Kapitalabfluss ins Ausland sein, Kapitalerträge gleichheitswidrig nicht oder zu niedrig zu besteuern. Der Bundesfinanzhof hat in seinem Urteil vom 29. November 2005 (IX R 49/04) deutlich gemacht, dass die Kontenabrufmöglichkeit nach § 93 Abs. 7 AO nicht nur ein wirksames, sondern zugleich auch ein verfassungsrechtlich gebotenes Instrument zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung im Bereich der Kapitaleinkünfte und der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren darstellt.

