

Frau
Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende des Ausschusses
für Arbeit und Soziales
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: Kerstin.Griese@bundestag.de



**Abt. Steuerrecht und
Rechnungslegung**

Unser Zeichen: Fi/Ze
Tel.: +49 30 240087-43
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

24. Mai 2017

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften (BT-Drs. 18/12041)

Hier: Anpassung der Abgabenordnung an die Datenschutz-Grundverordnung

Sehr geehrte Frau Griese,

die vorgesehenen Änderungen in der Abgabenordnung verfolgen den Zweck, die bereichsspezifischen Datenschutzregelungen an die Vorgaben durch die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) anzupassen, die ab dem 25. Mai 2018 EU-weit anzuwenden ist. Durch die vorgesehenen Anpassungen in der Abgabenordnung wird erreicht, dass das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) im Besteuerungsverfahren grundsätzlich nicht anzuwenden ist. Damit wird vermieden, dass der Rechtsanwender die Vorschriften der DS-GVO, des Bundesdatenschutzgesetzes und der Abgabenordnung nebeneinander beachten und heranziehen muss. Dieser Ansatz ist nach Auffassung der Bundessteuerberaterkammer aus Gründen der verbesserten Übersichtlichkeit zu unterstützen.

Gern nehmen wir die Gelegenheit wahr, im Folgenden zu einzelnen Aspekten der geplanten Änderungen der Abgabenordnung Stellung zu nehmen. Aufgrund der Kürze der Zeit konnten wir die Materie leider nicht gründlich durchdringen. Wir bedauern sehr, dass es so nicht zu einer fundierten Diskussion der Umsetzungsvorschläge kommen kann. Gerade in einem Fall, in dem Betroffenenrechte spürbar eingeschränkt werden, wäre ein transparenteres Gesetzgebungsverfahren aus unserer Sicht nicht nur wünschenswert, sondern auch sachgerecht und geboten.

Das Vorgehen stellt gegenüber dem Diskussionsprozess bei dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens insoweit einen bedauerlichen Rückschritt dar. Zwar ist die fristgerechte Umsetzung von Gesetzesänderungen auch der Bundessteuerberaterkammer immer ein Anliegen; in diesem Fall ist uns nicht unmittelbar nachvollziehbar, dass die Umsetzung der Änderungen nicht nach einer ausführlicheren fachlichen Diskussion noch im Herbst erfolgreich hätte durchgeführt werden können.

Mit freundlichen Grüßen

i. V. Claudia Kalina-Kerschbaum
Geschäftsführerin

i. A. Dr. Carola Fischer
Referatsleiterin

Anlage



Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Anlage

Stellungnahme
der Bundessteuerberaterkammer
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundes-
versorgungsgesetzes und anderer Vorschriften
(BT-Drs. 18/12041)

**Abt. Steuerrecht und
Rechnungslegung**

Telefon: 030 24 00 87-61
Telefax: 030 24 00 87-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

24. Mai 2017

Vorbemerkung

Die vorgesehenen Änderungen in der Abgabenordnung sollen bereichsspezifische Datenschutzregelungen an die Vorgaben durch die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) anpassen. In vielen Änderungen geht es jedoch darum, auf der Grundlage des Art. 23 DS-GVO spezifische Einschränkungen von Informationsrechten zu bestimmen. Durch diese Einschränkungen soll erreicht werden, dass die Finanzverwaltung weiterhin ihrem Verfassungsauftrag nachkommen kann, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben und Steuerverkürzungen aufzudecken.

Diese Zielsetzung der Finanzverwaltung ist durchaus legitim und auch geboten. Dennoch darf nicht außer Acht bleiben, dass Art. 23 DS-GVO ausdrücklich festlegt, dass Beschränkungen nur zulässig sind, sofern diese den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achten und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellen. Bei dem Umfang der vorgesehenen Einschränkungen ist u. E. nicht in jedem Fall erkennbar oder gesichert, dass diese Vorgaben der DS-GVO beachtet werden.

Weitere Einzelheiten dazu werden im Folgenden aufgezeigt.

Zu § 29b AO-E – Verarbeitung personenbezogener Daten durch Finanzbehörden

Die Norm stellt eine Generalklausel für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Finanzbehörden dar und erlaubt diese nach Abs. 1 immer dann, wenn diese Verarbeitung zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Diese Formulierung ist u. E. zu weitgehend und verstößt dadurch gegen die Vorgaben der DS-GVO. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Finanzbehörden ist ein Grundrechtseingriff in die Rechte natürlicher Personen, der nach Art. 8 Europäischer Grundrechtscharta einer Rechtsgrundlage bedarf. Die hier gewählte Formulierung erfüllt aber nicht die Anforderungen an eine konkrete Befugnis, zumal auch der Verarbeitungsbegriff in der DS-GVO (vgl. Art. 4 Nr. 2 DS-GVO) sehr weit gefasst ist.

Dem Argument, eine ähnlich lautende Formulierung gäbe es bereits in § 31 Abs. 1 BDSG (alt), ist entgegen zu halten, dass das BDSG (alt) über § 3 Abs. 1 Satz 1 BDSG (alt) als ein Subsidiaritätsgesetz galt, das nur anzuwenden war, wenn ihm keine spezialgesetzlichen Regelungen vorgingen. Dies ist mit der DS-GVO grundlegend anders. Vorrangig ist europäisches Recht in der Fassung der DS-GVO. Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten sind nur unter Berücksichtigung der Vorgaben der DS-GVO zulässig. Sofern der konkrete Eingriff in die Grundrechte durch konkrete Beschreibung der Verarbeitungsschritte nicht dargelegt wird, erscheint diese Klausel europarechtswidrig.

Zu § 29c AO-E – Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Finanzbehörden zu anderen Zwecken

In bestimmten Fällen wird als zulässig bestimmt, dass die Finanzbehörden Daten zu anderen Zwecken weiterverarbeitet, als zu denen, für welche die Daten erfasst wurden. Für die Entwicklung, Überprüfung oder Änderung automatisierter Daten (Abs. 1 Satz 1 Nr. 4) sowie für die Gesetzesfolgenabschätzung (Abs. 1 Satz 1 Nr. 5) soll dies möglich sein, wenn die Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand anonymisiert oder pseudonymisiert werden können.

Insbesondere in Fällen, in denen die Daten mit anderen verknüpft werden dürfen, ist dies u. E. kritisch zu sehen. Wir regen daher an, § 29c Abs. 1 Satz 2 AO-E wie folgt zu ergänzen:

„In den Fällen von Satz 1 Nummer 4 bis 6 dürfen die Daten nur durch Personen verarbeitet werden, die nach § 30 zur Wahrung des Steuergeheimnisses verpflichtet sind.“

Zu § 32a AO-E – Informationspflicht der Finanzbehörden bei Erhebung personenbezogener Daten bei der betroffenen Person

Wenn personenbezogene Daten für einen anderen Zweck weiterverarbeitet werden sollen als für den, für den sie ursprünglich erhoben wurden, ist die betroffene Person grundsätzlich nach Art. 13 Abs. 3 DS-GVO darüber zu informieren. Für diese Informationspflicht sieht § 32a AO-E verschiedene Beschränkungen vor. Ob die Einschränkung der Rechte der betroffenen Person in der gesetzlich formulierten Allgemeinheit immer verhältnismäßig ist, erscheint nicht ohne weiteres immer gegeben.

Es wäre zu begrüßen, wenn in den Fällen unterlassener Information eine Meldung an die BfDI zu erfolgen hätte, in der die Einschätzung der Finanzbehörde dargelegt wird.

1. Zu § 32a Abs. 1 Nr. 1

In § 32a Abs. 1 Nr. 1 AO-E wird die Informationspflicht der Finanzbehörde für Fälle eingeschränkt, in denen die Information ihre Aufgabenerfüllung gefährden würde. Wann insbesondere eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung anzunehmen sein soll, wird in Absatz 2 genauer geregelt.

Bereits im Rahmen der Diskussion um das Bundesdatenschutzgesetz, in dessen § 33 Abs. 1 Nr. 1 sich eine entsprechende Formulierung findet, ist darauf hingewiesen worden, dass sich die bloße Gefährdung nicht als Einschränkungsgrund in Art. 23 DS-GVO findet. Insbesondere, wenn eine Gefährdung nicht nachweislich vorliegt, sondern nur vermutet wird, wäre eine Beschränkung der Informationspflicht u. E. vor dem Hintergrund überschießend, dass Art. 23 DS-GVO diese nur anerkennt, wenn sie eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt. Ob eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hier in jedem Fall vorgenommen würde, ist aus der Sicht des betroffenen Steuerpflichtigen nicht nachvollziehbar oder nachprüfbar.

Um deutlich zu machen, dass für die Beschränkung der Informationspflicht nachhaltige Gründe erforderlich sind, sollte die Formulierung im Gesetz nachgebessert werden. Es könnte etwa gefordert werden, dass die Aufgabenerfüllung „nachhaltig“ oder „schwerwiegend“ gefährdet sein müsste, um eine Information unterlassen zu dürfen.

2. Zu § 32a Abs. 1 Nr. 2

Die Norm sieht in Abs. 1 Nr. 2 eine Einschränkung der Informationspflichten vor, wenn dies die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst „dem Wohl des Bundes oder eine Landes Nachteile bereiten würde“.

Während der erste Halbsatz im Hinblick auf die in Art. 23 DS-GVO Abs. 1 Buchst. c) und ggf. h) zugelassenen Beschränkungen noch nachvollziehbar erscheint, ist der Inhalt des zweiten Halbsatzes u. E. nur unzureichend bestimmt. Auch die Begründung zum Gesetzentwurf enthält keine Ausführungen, was unter dem „Wohl des Bundes oder eines Landes“ zu verstehen sein könnte. Sofern ein finanzielles Interesse am Eingang der Steuerzahlungen darunter fiele, wäre dies ggf. unter Art. 23 Abs. 1 Buchst. d) DS-GVO zu subsumieren.

Wir halten die Formulierung „Wohl eines Landes“ aber inhaltlich für zu unbestimmt, um einen gesetzlichen Grund für eine weitere Einschränkung der Informationspflichten der Finanzverwaltung zu rechtfertigen. Der letzte Satzteil sollte daher gestrichen werden. Dies gilt ebenso für die gleichlautende Formulierung in § 32b Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b AO-E.

3. Zu § 32a Abs. 1 Nr. 4

Nach Abs. 1 Nr. 4 unterbleibt eine Information der betroffenen Person dann, wenn dadurch eine vertrauliche Offenbarung geschützter Daten gegenüber öffentlichen Stellen gefährdet würde. Gegen eine entsprechende Formulierung in § 32 Abs. 1 Nr. 5 BDSG hatte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die Einwendung erhoben, dass dieser Wortlaut einen weiten Spielraum eröffne und die „Vertraulichkeit“ als solche kein Schutzgut i. S. v. Art. 23 DS-GVO darstelle.

Laut der Begründung zur Änderung von § 32a AO sind Fälle gemeint, wenn die zuständige Finanzbehörde die zuständige Strafverfolgungsbehörde über den Verdacht einer Straftat, die zuständige Sozialbehörde über Anhaltspunkte für ein Sozialleistungsmissbrauch oder die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen über Anhaltspunkte für eine Geldwäsche oder eine Terrorismusfinanzierung informieren will oder gesetzlich sogar dazu verpflichtet ist.

Diese Fälle ließen sich u. E. jedoch ebenso mit unter § 32a Abs. 1 Nr. 1 AO-E subsumieren, so dass fraglich erscheint, ob die gesonderte Nennung in Nr. 4 erforderlich ist. Wir regen an, diesen Punkt noch einmal zu überdenken.

4. Zu § 32a Abs. 3

Für den Fall, dass eine Information unterbleibt, ergreifen die Finanzbehörden nach Abs. 3 geeignete Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person. Eine entsprechende Formulierung findet sich auch in § 32b Abs. 3 AO-E.

Laut der Begründung zum Gesetzentwurf gehört zu geeigneten Maßnahmen auch die Bereitstellung der Informationen für die Öffentlichkeit. Darin können sich diese Maßnahmen nach Ansicht der Bundessteuerberaterkammer jedoch nicht erschöpfen. Was für weitere Maßnahmen ergriffen werden könnten oder sollten, ist andererseits nicht ohne weiteres ersichtlich.

Bei einer ähnlichen Formulierung in §§ 29b Abs. 2 Satz 2, 31c Abs. 1 Satz 2 AO-E wird auf § 22 Abs. 2 Satz 2 BDSG verwiesen, der angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Personen bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten aufzählt.

Wir fordern nachdrücklich, wenn nicht in die Abgabenordnung, dann doch wenigstens in den Anwendungserlass zur Abgabenordnung zeitnah genauere Angaben aufzunehmen, was in den Fällen der §§ 32a Abs. 3, 32b Abs. 3 AO-E unter geeigneten Maßnahmen zu verstehen ist.

Zu § 32c AO-E – Auskunftsrecht der betroffenen Person

Anders als die Überschrift besagt, regelt § 32c AO-E nicht das Auskunftsrecht der betroffenen Person an sich, sondern schränkt dieses Recht in bestimmten Fällen ein. Gar nicht geregelt wird ein **Akteneinsichtsrecht**. Dazu fehlt es auch bisher an Regelungen in der Abgabenordnung. Paragraph 364 AO, wonach dem Steuerpflichtigen die Unterlagen der Besteuerung mitzuteilen sind, ist nach h. M. nicht als Akteneinsichtsrecht zu verstehen, so dass u. E hier Regelungsbedarf besteht. Das Gesetzgebungsverfahren sollte daher genutzt werden, um ein Akteneinsichtsrecht des Steuerpflichtigen zumindest im Einspruchsverfahren gesetzlich zu regeln.

1. Zu § 32c Abs. 1

Nach § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO-E besteht ein Recht auf Auskunft der betroffenen Person gegenüber einer Finanzbehörde nicht, soweit die Auskunftserteilung den Rechtsträger der Finanzbehörde in der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung zivilrechtlicher Ansprüche oder in der der Verteidigung gegen ihn geltend gemachter zivilrechtlicher Ansprüche beeinträchtigen würde und die Finanzbehörde nach dem Zivilrecht nicht zur Auskunft verpflichtet ist. Laut der Begründung zum Gesetzentwurf wird mit dieser Regelung beabsichtigt, dass sich die Auskunftspflicht in diesen Fällen allein nach dem Zivilrecht richtet. Damit sollen Finanzbehörden im Interesse der gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung und der Sicherung des Steueraufkommens bei zivilrechtlichen Forderungen nicht besser, aber auch nicht schlechter als andere Schuldner oder Gläubiger gestellt werden.

Eine Gleichstellung der Finanzverwaltung mit anderen Schuldnern oder Gläubigern wird von der Bundessteuerberaterkammer unterstützt. Unklar erscheint an dieser Stelle jedoch die Reichweite der Regelung.

In aller Regel handelt es sich im Besteuerungsverfahren nicht um zivilrechtliche, sondern um öffentlich-rechtliche Ansprüche; ein zivilrechtlich zu betrachtender Vertrag zwischen dem Steuerpflichtigen und der zuständigen Behörde kann nur in Ausnahmefällen zustanden kommen, beispielsweise bei der Hingabe von Kunstgegenständen an Zahlungs statt. Dies wird nur in selten gelagerten Ausnahmefällen eine Rolle spielen.

Umgekehrt beruhen Ansprüche des Steuerpflichtigen gegenüber der Finanzverwaltung aufgrund von Amtspflichtverletzungen auf zivilrechtlichen Grundlagen. In solchen Fällen muss gewährleistet sein, dass sich die Finanzbehörden nicht aus Datenschutzwägungen bestehenden Auskunftsansprüchen gegen sie entziehen können.

2. Zu § 32c Abs. 2

In § 32c Abs. 2 AO-E wird festgehalten, dass die betroffene Person in einem Antrag auf Auskunft die Art der personenbezogenen Daten genauer bezeichnen soll, über die Auskunft erteilt werden soll.

Dabei muss es u. E. ausreichend sein, wenn diese Daten im Einzelfall abstrakt benannt werden, wie z. B. die beim Finanzamt vorliegenden einkommensteuerlichen Daten über die betroffene Person, die umsatzsteuerlichen Daten über das Unternehmen der betroffenen Person usw. Da der Person nicht in jedem Fall bekannt sein wird und kann, welche Informationen dem Finanzamt konkret vorliegen, würde ein Auskunftersuchen sonst teilweise ins Leere laufen.

Zu § 32d AO-E – Form der Information oder Auskunftserteilung

In Abs. 1 der Norm wird festgelegt, dass die Finanzbehörde das Verfahren, insbesondere die Form der Information oder der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen bestimmt, soweit Art. 12 bis 15 DS-GVO keine Regelungen enthalten.

In Art. 15 Abs. 3 DS-GVO wird ausdrücklich festgehalten, dass der Verantwortliche der betroffenen Person eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung stellt. Dies muss daher auch bei Auskünften durch die Finanzverwaltung den Regelfall darstellen.