Bundesrat

Drucksache **787/94**

28 Seiten

12.08.94

Fz - In

Verordnung
des Bundesministeriums der Finanzen

Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV)

A. Zielsetzung

Schutz des Steuergeheimnisses (§ 30 Abgabenordnung) durch technische und organisatorische Maßnahmen gegen einen unbefugten Abruf von Daten im automatisierten Verfahren.

B. Lösung

Erlaß einer Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV).

C. Alternativen

Keine

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

D. Kosten

Die Verordnung ist aufkommensneutral.

Die StDAV hat auf das Steueraufkommen und auf das Preisniveau keine Auswirkungen. Bei Bund, Ländern und Gemeinden entstehen Kosten, insbesondere durch technischen Mehraufwand, soweit die vorhandenen Datenschutzvorkehrungen erweitert oder geändert werden müssen. Wegen der unterschiedlichen technischen und organisatorischen Gegebenheiten läßt sich die Höhe dieser Kosten nicht näher bestimmen.

Bundesrat Drucksache **787/94**

12.08.94

Fz - In

Verordnung
des Bundesministeriums der Finanzen

Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV)

Der Chef
des Bundeskanzleramtes
021 (43) - 521 04 - Ab 43/94

Bonn, den 12. August 1994

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich die von dem Bundesministerium der Finanzen zu erlassende

Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung -StDAV)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Abs. 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

In Vertretung

Anton Pfeifer

Anton Pfeifer

Drucksache 787/94

Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV)

Vom ...

Auf Grund des § 30 Abs. 6 der Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, 1977 I S. 269), der durch Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b des Gesetzes vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436) eingefügt und durch Artikel 26 Nr. 43 des Gesetzes vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2310) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium der Finanzen:

§ 1

Anwendungsbereich

Die folgenden Vorschriften gelten für automatisierte Verfahren, die den Abruf von Daten ermöglichen (Abrufverfahren), soweit die Daten

1. dem Steuergeheimnis unterliegen und

2. vom Bundesamt für Finanzen, von einem Finanzamt nach der Abgabenordnung, von einer Gemeinde im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Realsteuern oder von einer Stelle für diese Behörden gespeichert worden sind.

§ 2

Einrichtung von Abrufverfahren

(1) Die Einrichtung eines Abrufverfahrens ist nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

1. Die Daten sind dazu bestimmt und ihrer Art nach erforderlich, der Durchführung von Verwaltungsverfahren oder gerichtlichen Verfahren in Steuersachen, von Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder von Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchstaben a und b der Abgabenordnung) zu dienen;

2. zum Abruf werden ausschließlich Amtsträger oder diesen nach § 30 Abs. 3 Nr. 1 der Abgabenordnung gleichgestellte Personen ermächtigt, die für eines der in Nummer 1 bezeichneten Verfahren tätig sind (Abrufberechtigte);

3. den in Nummer 2 genannten Abrufberechtigten wird eine Abrufberechtigung nur nach Maßgabe des § 30 Abs. 4 der Abgabenordnung und der ihnen durch Geschäftsverteilung oder auf sonstige Weise persönlich zugewiesenen Aufgaben gewährt, und

4. das Abrufverfahren ist wegen des Umfangs der auszuwertenden Daten oder ihrer häufigen oder besonders eilbedürftigen Nutzung für die in Nummer 1 bezeichneten Verfahren unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen angemessen.

(2) Das Abrufverfahren ist in einer für sachverständige Dritte verständlichen Weise zu dokumentieren.

§ 3

Umfang der Abrufberechtigung

(1) Abrufberechtigungen sind befristet zu erteilen, wenn die Aufgabe zeitlich begrenzbar ist. Sie sind zu widerrufen, wenn der Anlaß für ihre Erteilung weggefallen ist.

(2) Abrufberechtigungen sind auf die Daten oder die Arten von Daten zu beschränken, die zur Erledigung der jeweiligen Aufgabe erforderlich sind.

§ 4

Abruf von Daten des Bundesamts für Finanzen

(1) Zum Abruf von Daten des Bundesamts für Finanzen dürfen berechtigt werden

1. in diesem tätige Amtsträger und gleichgestellte Personen, die in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren im Einzelfall tätig sind;

2. besonders ermächtigte Amtsträger, soweit sie mit der Rechnungsprüfung bei dem Bundesamt für Finanzen beauftragt sind.

(2) Zum Abruf der nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 des Finanzverwaltungsgesetzes gespeicherten Daten dürfen auch besonders ermächtigte Amtsträger der Finanzämter und der Oberfinanzdirektionen berechtigt werden, wenn sie in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren im Einzelfall tätig sind.

§ 5

Abruf von Daten der Finanzämter

(1) Zum Abruf von Daten der Finanzämter dürfen berechtigt werden

1. Amtsträger und gleichgestellte Personen der Finanzämter, die in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren im Einzelfall tätig sind;

2. besonders ermächtigte Amtsträger der Oberfinanzdirektionen

   a) zur Bearbeitung von Beschwerden und Billigkeitsmaßnahmen,

   b) zur Ermittlung des zuständigen Finanzamtes im Einzelfall,

   c) zur Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht;

3. besonders ermächtigte Amtsträger, soweit sie mit der Rechnungsprüfung bei den Finanzämtern beauftragt sind;

4. besonders ermächtigte Amtsträger und gleichgestellte Personen, die mit der Entwicklung oder Betreuung automatisierter Verfahren befaßt sind, in denen die in § 1 bezeichneten Daten verarbeitet werden, wenn der Abruf allein der Beseitigung von Fehlern oder der Kontrolle der bestimmungsgemäßen Arbeitsweise der Programme dient.

(2) Die Finanzämter sind über Abrufberechtigungen anderer Behörden nach Absatz 1 Nr. 2 bis 4 zu verständigen, soweit dies nicht dem mit der Abrufberechtigung verfolgten Zweck zuwiderläuft.

Drucksache 787/94

§ 6

Abruf von Daten der Gemeinden

Zum Abruf von Daten der Gemeinden dürfen Amtsträger und gleichgestellte Personen berechtigt werden, die

1. in der Gemeindeverwaltung in einem Realsteuerverfahren im Einzelfall tätig sind oder zur Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht oder zur Rechnungsprüfung tätig sind oder

2. in der Gemeindeverwaltung oder bei einem anderen Verwaltungsträger mit der Entwicklung oder Betreuung automatisierter Verfahren befaßt sind, in denen die in § 1 bezeichneten Daten der Gemeinden verarbeitet werden, wenn der Abruf allein der Beseitigung von Fehlern oder der Kontrolle der bestimmungsgemäßen Arbeitsweise der Programme dient.

§ 7

Maßnahmen gegen den unbefugten Abruf

Für den Betrieb eines Abrufverfahrens sind über die in dieser Verordnung angeordneten Maßnahmen hinaus den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechende technische und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um einen Abruf durch Nichtabrufberechtigte auszuschließen, eine Überschreitung der Abrufberechtigung zu verhindern und die nachträgliche Feststellung zu ermöglichen, auf Grund wessen Abrufberechtigung Daten abgerufen werden konnten.

§ 8

Prüfung der Abrufberechtigung

(1) Bei jedem Abruf sind durch programmgesteuerte Verfahren mindestens die Kennung der abrufenden Behörde und des zum Abruf zugelassenen Endgeräts sowie die Identität des Abrufenden und die ihm gewährte aufgabenbezogene Abrufberechtigung anhand eines Paßwortes oder eines gleichwertigen Verfahrens zu prüfen. Dabei ist durch ein programmgesteuertes Verfahren zu gewährleisten, daß

1. nach einem Fehlversuch bei der Kennung des Endgeräts,

2. nach zwei aufeinanderfolgenden Fehlversuchen bei der Kennung der Behörde oder

3. nach mehr als zwei aufeinanderfolgenden Fehlversuchen bei der Identität des Abrufenden

keine Abrufe mehr erfolgen können. Die Prüfung der Kennung der Behörde und des Endgeräts ist entbehrlich, wenn eine feste Leitungsverbindung geschaltet ist. Wird für den Abruf ein öffentlich zugängliches Übertragungsnetz verwendet, darf eine Leitungsverbindung nur genutzt werden, wenn eine programmgesteuerte Prüfung ergeben hat, daß diese einer Behörde zugeteilt worden ist, in der Abrufberechtigte tätig sind.

(2) Die Paßworte nach Absatz 1 sind in unregelmäßigen Abständen, spätestens jedoch nach Ablauf von zwölf Monaten zu ändern. Werden anstelle von Paßworten maschinell lesbare Ausweiskarten verwendet, so sind deren Bestand, Ausgabe und Einzug nachzuweisen und zu überwachen. Nicht verwendete Ausweiskarten sind unter Verschluß aufzubewahren. Der Verlust einer Ausweiskarte ist vom Abrufberechtigten unverzüglich anzuzeigen.

(3) Sämtliche Fehlversuche, die mehr als einmal aufeinanderfolgend vorkommen, sind programmgesteuert aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind bei Fehlversuchen mit der Kennung von Behörden und Endgeräten stets, bei Fehlversuchen mit der Identität des Abrufenden stichprobenweise zu prüfen. Sie dürfen nur zur Prüfung der Abrufe verwendet werden und sind nach Abschluß der Prüfung oder nach Ablauf dreier Monate zu löschen oder zu vernichten.

§ 9

Prüfung der Zulässigkeit des Abrufs

(1) Durch ein programmgesteuertes Verfahren ist zu prüfen, ob der Abruf nach § 30 Abs. 6 Satz 1 der Abgabenordnung zulässig ist, und zwar

1. nach einem zufallsbestimmten Stichprobenverfahren bei Abrufen durch Abrufberechtigte anderer als der für die Sachbearbeitung zuständigen Organisationseinheiten der speichernden Behörde;

2. nach einem zufallsbestimmten Stichprobenverfahren beim Abruf von Daten, welche für eine Aufgabe gespeichert werden, deren Durchführung nach § 17 Abs. 2 Satz 3 oder nach § 17 Abs. 3 Satz 1 des Finanzverwaltungsgesetzes auf eine andere Finanzbehörde übertragen worden ist, wenn diese Daten von einer der beteiligten Behörden oder von einem Verwaltungsträger im Sinne von § 20 Abs. 2 des Finanzverwaltungsgesetzes abgerufen werden;

3. anhand einer programmgesteuerten Aufzeichnung sämtlicher Abrufe in den sonstigen Fällen eines Abrufs durch Abrufberechtigte einer anderen Behörde als der speichernden Behörde.

(2) Die Abrufe in den Fällen des Absatzes 1 sind unter Angabe der Kennung der abrufenden Behörde und des zum Abruf zugelassenen Endgeräts sowie des Benutzernamens, des Datums und der Uhrzeit programmgesteuert aufzuzeichnen. Die Aufzeichnung der Kennung der Behörde und des Endgeräts ist entbehrlich, wenn eine feste Leitungsverbindung geschaltet ist. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 ist der Abrufende zugleich unter Angabe dieser Daten aufzufordern, die Gründe des Abrufs einer von der obersten Finanzbehörde oder vom Leiter der Gemeindeverwaltung mit der Überprüfung beauftragten Stelle unverzüglich mitzuteilen. Die programmgesteuerten Aufzeichnungen der Abrufe sind von der abrufenden Stelle unter Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses zu überprüfen. Sind die abrufende und die speichernde Stelle nicht identisch, so prüft auch die speichernde Stelle die Zulässigkeit der Abrufe, wenn dazu ein Anlaß besteht.

(3) Die Aufzeichnungen und Begründungen nach Absatz 2 dürfen nur zur Prüfung der Abrufe verwendet werden. Sie sind bei Abrufen durch Oberfinanzdirektionen zehn Jahre aufzubewahren und müssen ausgedruckt auch auf ihre Vollständigkeit prüfbar sein. In allen anderen Fällen sind sie nach Abschluß der Prüfung oder nach Ablauf dreier Monate zu löschen oder zu vernichten.

§ 10

Einrichtungsanordnung

(1) Die Einrichtung eines Abrufverfahrens ist nach Prüfung der Einrichtungsvoraussetzungen und der Verfahrensdokumentation von der obersten Finanzbehörde oder vom Leiter der Gemeindeverwaltung anzuordnen.

(2) In der Einrichtungsanordnung bestimmt die oberste Finanzbehörde oder der Leiter der Gemeindeverwaltung im einzelnen:

1. Anlaß, Zweck und beteiligte Behörden des Abrufverfahrens,

2. die Arten der zum Abruf bereitgehaltenen Daten,

3. wie und wann speichernde Behörden zu verständigen sind, wenn andere Behörden Daten abrufen dürfen,

4. die Gruppen der Abrufberechtigten (§ 2 Abs. 1 Nr. 2) und der Abrufberechtigungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3),

5. die Fristen, nach deren Ablauf gespeicherte Daten nicht mehr für einen Datenabruf bereitzuhalten sind, soweit sie für die Bearbeitung der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren nicht mehr erforderlich sind,

6. die näheren Einzelheiten zur Durchführung der §§ 7 bis 9, insbesondere

   a) die nach Maßgabe der §§ 8 und 9 für die Vergabe und Verwaltung von Kennungen und Paßworten sowie die für die Prüfung der aufgezeichneten Datenabrufe und Stichproben zuständigen Stellen;

   b) die Häufigkeit der Stichproben nach § 9 unter Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses. Das Schutzbedürfnis bestimmt sich insbesondere nach dem Umfang der Zugriffsbefähigung im Verhältnis zur Anzahl der in einem bestimmten Zeitraum zu bearbeitenden Fälle. Für die in § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Abrufe ist eine Stichprobe von mindestens fünf vom Hundert der Abrufe zu bestimmen. Soweit Daten der Finanzkassen abgerufen werden, kann in der Einrichtungsanordnung ein niedrigerer Vomhundertsatz bestimmt werden;

c) die Einzelheiten des Stichprobenverfahrens, insbesondere ob die Begründung der im Stichprobenverfahren nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ausgewählten Abrufe in schriftlicher Form oder durch Eingabe am Endgerät erfolgen soll.

§ 11

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Die zu diesem Zeitpunkt bereits vorhandenen Abrufverfahren sind bis zum Ablauf von drei Jahren nach der Verkündung an die Anforderungen dieser Verordnung anzupassen.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

I. Allgemeines

Durch Artikel 1 Nr. 3 des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 (BGBl. I 1985, S. 2436) ist der Schutzbereich des Steuergeheimnisses in § 30 der Abgabenordnung (AO) erweitert worden. Vorher verbot es das Steuergeheimnis allein, die in § 30 Abs. 2 Nr. 1 und 2 der AO bezeichneten Informationen Dritten gegenüber unbefugt zu offenbaren oder sie unbefugt zu verwerten. Nunmehr besteht nach § 30 Abs. 2 Nr. 3 AO auch ein Schutz gegen den unbefugten Abruf von Daten im automatisierten Verfahren, wenn die Daten in einer Datei gespeichert sind.

Zugleich ermächtigt § 30 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 AO das Bundesministerium der Finanzen, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen gegen einen unbefugten Abruf dem Steuergeheimnis unterliegender Daten zu treffen sind. Insbesondere können nähere Regelungen getroffen werden über die Art der Daten, deren Abruf zulässig sein soll, sowie über den Kreis der Amtsträger, die zum Abruf berechtigt werden sollen.

Dies soll durch die Steuerdaten-Abruf-Verordnung (StDAV) für solche Daten geschehen, die vom Bundesamt für Finanzen, von den Finanzämtern oder von einer Gemeinde zur Verwaltung von Realsteuern gespeichert werden. Wegen der unterschiedlichen Verhältnisse gilt die StDAV nicht für den Abruf von Daten, die von anderen Finanzbehörden (z.B. von den obersten Finanzbehörden, Oberfinanzdirektionen oder Hauptzollämtern) gespeichert werden.

Die StDAV hat auf das Steueraufkommen und auf das Preisniveau keine Auswirkungen. Bei Bund, Ländern und Gemeinden entstehen

Kosten, insbesondere durch technischen Mehraufwand, soweit die vorhandenen Datenschutzvorkehrungen erweitert oder geändert werden müssen. Wegen der unterschiedlichen technischen und organisatorischen Gegebenheiten läßt sich die Höhe dieser Kosten nicht näher bestimmen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1 Zu § 1 (Anwendungsbereich)

1.1 Die Vorschrift bestimmt den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung. Die StDAV gilt für "automatisierte Verfahren, die den Abruf von Daten ermöglichen (Abrufverfahren)". Gemeint sind On-line-Verfahren, durch welche von Rechenanlagen zur Einsichtnahme bereitgehaltene Daten von einem Endgerät aus durch den Benutzer abgerufen werden können.

Der Begriff "Abrufverfahren" erfaßt Datenabrufe mittels eines Endgeräts im Sinne der DIN-Norm 9762, wonach es

- keine Bedeutung hat, ob das Endgerät mit einem Großcomputer des Rechenzentrums oder mit einer dezentral im Finanzamt aufgestellten Rechenanlage verbunden ist und ob das Endgerät aus einem Bildschirm oder aus einem Arbeitsplatz-Computer, der den Datenabruf von einer anderen Rechenanlage ermöglicht, besteht (vgl. DIN-Norm 32748);

- ohne Bedeutung ist, ob die abgerufenen Daten auf einem Bildschirm oder auf Papier sichtbar gemacht werden;

- unerheblich ist, ob die Daten vom Abrufenden lediglich eingesehen oder auch verändert, ergänzt und zurückgespeichert werden.

Wie nach den Datenschutzgesetzen fallen unter den Begriff Daten nicht nur formatierte Daten, sondern auch Texte und Bilder.

Der in der StDAV verwendete Begriff des Abrufverfahrens erfaßt nicht nur Verfahren, bei denen ein Dritter, also eine andere Behörde, von der speichernden Behörde zur Einsichtnahme oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsieht oder abruft (Datenübermittlung). Geregelt werden auch Datenabrufe aus der speichernden Behörde selbst.

1.2 Nach **§ 1 Nr. 1** ist die **StDAV** anzuwenden, soweit die abzurufenden Daten dem Steuergeheimnis unterliegen. Nach dessen Inhalt erfaßt die StDAV nicht nur personenbezogene Daten über natürliche Personen, wie es die Datenschutzgesetze tun, sondern insbesondere auch Daten über juristische Personen.

Für einen Abruf von Daten der Finanzbehörden, die nicht dem Steuergeheimnis unterliegen (wie z.B. die im Rahmen der Personalverwaltung gespeicherten Daten), gelten die Vorschriften der Datenschutzgesetze und z.B. des Dienstrechts.

Unerheblich ist, ob die Vorschriften über das Steuergeheimnis unmittelbar oder entsprechend anzuwenden sind. Deshalb gilt die StDAV auch für Abrufe von Daten über die von den Finanzämtern verwalteten Prämien und Zulagen, für welche z.B. das Bergmannsprämiengesetz, das Wohnungsbau-Prämiengesetz, das Berlin-Förderungsgesetz eine entsprechende Anwendung der Vorschriften der Abgabenordnung über Steuervergütungen einschließlich der Vorschriften über das Steuergeheimnis anordnen (z.B. in § 8 Abs. 1 des Wohnungsbau-Prämiengesetzes).

1.3 Weitere Voraussetzung ist nach **§ 1 Nr. 2**, daß die abzurufenden Daten nach der Abgabenordnung vom Bundesamt für Finanzen (§ 5 des Finanzverwaltungsgesetzes - FVG), von einem Finanzamt (§ 17 FVG) oder von einer anderen Stelle im Auftrag dieser Finanzbehörden gespeichert werden. Keine Anwendung findet die StDAV auf den Abruf von Daten, die von anderen Finanzbehörden oder in deren Auftrag gespeichert werden.

Bei Gemeinden gilt die StDAV nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Realsteuern, nicht aber z.B. im Rahmen der in § 39 Abs. 6 des Einkommensteuergesetzes bezeichneten Aufgaben. Der von der StDAV verwendete Begriff "Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Realsteuern" bezieht sich auf § 1 Abs. 2 AO.

§ 30 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 6 Satz 1 AO beziehen sich auf Daten, die "in einer Datei" gespeichert werden. § 1 Nr. 2 StDAV geht von einem weiteren Dateibegriff aus. Die StDAV ist schlechthin auf alle gespeicherten Daten anzuwenden, die einem Abrufverfahren unterliegen.

2 <u>Zu § 2 (Einrichtung von Abrufverfahren)</u>

2.1 Nach **§ 2** unterliegt die Einrichtung eines Abrufverfahrens engen Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen müssen bereits erfüllt werden können, wenn das Abrufverfahren freigegeben und in Betrieb genommen wird.

Im Vergleich zu den im allgemeinen Datenschutzrecht für Abrufverfahren vorgesehenen Regelungen enthält § 2 weitergehende Regelungen.

2.2 Nach **§ 2 Abs. 1 Nr. 1** darf ein Abrufverfahren nur eingerichtet werden, wenn die zum Abruf vorgesehenen Daten und das Verfahren dazu bestimmt und ihrer Art nach erforderlich sind, der Durchführung eines der in § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchstaben a oder b AO genannten Verfahren zu dienen.

In diesem Rahmen ist ein Datenabruf auch dann zulässig, wenn die abgerufenen Daten an eine andere Behörde weitergegeben werden sollen und diese Weitergabe nach § 30 Abs. 4 AO zulässig ist.

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 beschränkt den Kreis der Abrufberechtigten auf Personen, die für eines der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren tätig sind und bei denen es sich um Amtsträger (§ 7, § 30 Abs. 1 AO) oder um Amtsträgern gleichgestellte Personen (§ 30 Abs. 3 Nr. 1 AO) handelt.

Entscheidend ist, daß nach **§ 2 Abs. 1 Nr. 3** eine Abrufberechtigung nur nach Maßgabe des § 30 Abs. 4 AO und der durch Geschäftsverteilung oder auf sonstige Weise persönlich zugewiesenen Aufgaben gewährt werden darf.

Überdies gestattet **§ 2 Abs. 1 Nr. 4** die Einrichtung eines Abrufverfahrens nur dann, wenn es wegen des Umfangs der auszuwertenden Daten, der häufigen oder besonders eilbedürftigen Nutzung der Daten für ein in § 2 Abs. 1 Nummer 1 bezeichnetes Verfahren (z.B. für ein Verwaltungsverfahren in Steuersachen) angemessen ist. Die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen sind dabei zu berücksichtigen.

Die Einschränkung bezieht sich ausdrücklich nicht auf den einzelnen Datenabruf, sondern auf die Einrichtung des Abrufverfahrens. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1

Nr. 4 StDAV sind vor der Einrichtung des Abrufverfahrens im Rahmen der Einrichtungsanordnung nach § 10 zu prüfen und auch später ex ante zu beurteilen.

3 Zu § 3 (Umfang der Abrufberechtigung)

Bei der Erteilung einer Abrufberechtigung ist entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob sie befristet und auf die zur Aufgabenerledigung erforderlichen Daten oder Arten von Daten beschränkt werden können. So ist z.B. bei Betriebsprüfern eine Abrufberechtigung nur für die Dauer der Vorbereitung und Durchführung der Prüfung im Einzelfall und bei Abrufberechtigten der Oberfinanzdirektion diese nur für die Dauer der Vorbereitung und Durchführung der Geschäftsprüfung eines Finanzamts zu erteilen. Die Erteilung von Abrufberechtigungen an Amtsträger der Rechnungsprüfungsbehörden (Rechnungshöfe und Vorprüfungsstellen) ist abhängig vom jeweiligen Prüfungsgegenstand. Nur soweit dieser zuvor durch einen entsprechenden Auftrag der Rechnungsprüfungsbehörde bestimmt ist und nur für die Dauer der jeweiligen Prüfung darf eine Abrufberechtigung erteilt werden. Der Aufwand für eine Beschränkung auf bestimmte Daten oder Arten von Daten muß vertretbar sein.

4 Zu § 4 (Abruf von Daten des Bundesamts für Finanzen)

4.1 § 4 enthält unter Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 Nr. 2 StDAV zusätzliche Einschränkungen für die Erteilung von Abrufberechtigungen.

4.2 Zum Abruf von Daten des Bundesamts für Finanzen dürfen nur bestimmte Gruppen von Amtsträgern berechtigt werden:

- Die erste Gruppe besteht aus Amtsträgern und gleichgestellten Personen (§ 30 Abs. 3 Nr. 1 AO), die "in diesem" Bundesamt in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren im Einzelfall tätig sind.

- Zur zweiten Gruppe zählen besonders ermächtigte Amtsträger der Rechnungsprüfungsbehörden, soweit sie mit der Rechnungsprüfung beim Bundesamt für Finanzen beauftragt sind.

  Diese Amtsträger müssen für den Datenabruf zusätzlich besonders ermächtigt werden. Eine allgemeine Zuständigkeitsregelung im Geschäftsverteilungsplan oder eine sonstige Aufgabenzuweisung reicht als Abrufberechtigung nicht aus. Dies ergänzt die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 3. Im Rahmen des Prüfungsgegenstandes und unter Berücksichtigung der Vorschrift des § 3 bestimmt die Rechnungsprüfungsbehörde den Umfang und die zeitliche Beschränkung der Abrufberechtigungen der zum Abruf besonders ermächtigten Amtsträger. Sie teilt dies der für die Abrufberechtigungen zuständigen Stelle des Bundesamtes mit, die dann - auf der Grundlage der vorhandenen technischen Gegebenheiten und im Rahmen der Einrichtungsanordnung (§ 10) - die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen hat, um diese Abrufe zu ermöglichen. § 95 BHO/LHO bleibt durch diese Regelung unberührt.

- Als weitere Gruppe werden Amtsträger der Finanzämter und der Oberfinanzdirektionen genannt, welche die nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 FVG gespeicherten Daten abrufen, wenn sie in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bezeichneten Verfahren im Einzelfall tätig sind. Gleichgestellte Personen gehören dieser Gruppe nicht an.

Diese Amtsträger müssen für den Datenabruf ebenfalls zusätzlich "besonders ermächtigt" werden.

5 Zu § 5 (Abruf von Daten der Finanzämter)

5.1 Vier Gruppen sind bei den in § 5 bezeichneten Abrufberechtigten zu unterscheiden:

- Zur ersten Gruppe zählen Amtsträger und nach § 30 Abs. 3 Nr. 1 AO gleichgestellte Personen der Finanzämter.

- Zur zweiten und dritten Gruppe gehören die besonders zu ermächtigenden Amtsträger der Oberfinanzdirektionen und der Rechnungsprüfungsbehörden. Gleichgestellte Personen gehören dieser Gruppe nicht an.

- Die vierte Gruppe besteht aus besonders ermächtigten Amtsträgern und gleichgestellten Personen der Finanzämter, der Oberfinanzdirektionen, der obersten Landesfinanzbehörden, der oberen Landesbehörden im Sinne des § 2 Abs. 2 und der Verwaltungsträger im Sinne des § 20 Abs. 2 des FVG, die mit der Entwicklung oder Betreuung automatisierter Verfahren befaßt sind (z.B. Programmierer oder Systembetreuer), in denen die in § 1 bezeichneten Daten verarbeitet werden. Allerdings darf der Abruf allein der Beseitigung von Fehlern oder der Kontrolle der bestimmungsgemäßen Arbeitsweise der Programme dienen.

5.2 Eine Abrufberechtigung darf diesen vier Personengruppen nur erteilt werden, soweit sie tätig sind:

- in einem der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 genannten Verfahren im Einzelfall;

- zur Bearbeitung von Beschwerden und Billigkeitsmaßnahmen, zur Ermittlung des zuständigen Finanzamtes im Einzelfall oder zur Wahrnehmung von Befugnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht in den Oberfinanzdirektionen. Diese Form der Datenübermittlung ist unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen nur zugelassen, wenn die Vielzahl der Übermittlungen, z.B. zur Vorbereitung von Geschäfts- und Kassenprüfungen, die besondere Eilbedürftigkeit, z.B. zur Erlangung des aktuellen Sach- und Kontostandes oder zur Ermittlung des zuständigen Finanzamtes bei Eingaben mit unvollständigen Anschriften sie erfordern und z.B. andere Übermittlungswege wie Telefax zu unsicher oder Briefpost zu langsam sind.

  In den vorbezeichneten Fällen ist die Abrufberechtigung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht auf das notwendige Maß zu beschränken;

- zur Rechnungsprüfung bei den Finanzämtern. Im Rahmen des Prüfungsgegenstandes und unter Berücksichtigung der Vorschrift des § 3 bestimmt die Rechnungsprüfungsbehörde den Umfang und die zeitliche Beschränkung der Abrufberechtigungen der zum Abruf besonders ermächtigten Amtsträger. Sie teilt dies der für die Abrufberechtigungen zuständigen Stelle des Finanzamtes mit, die dann - auf der Grundlage der vorhandenen technischen Gegebenheiten und im Rahmen der Einrichtungsanordnung - die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen hat, um die Abrufe zu ermöglichen. § 95 BHO/LHO bleibt durch diese Regelung unberührt;

- bei der Programmerstellung und -wartung sowie der Systembetreuung. Dazu gehört auch die Einweisung und Anleitung von Bediensteten vor Ort in den Finanzämtern

z.B. durch Anwendungs- oder Systemprogrammierer. Hier ist der Abruf auch durch besonders ermächtigte Amtsträger der obersten Landesfinanzbehörde zulässig, weil in einigen Ländern dort die Zuständigkeit für die Programmierung und den EDV-Einsatz liegt.

5.3 Absatz 2 verlangt die Unterrichtung der Finanzämter über die Abrufberechtigungen anderer Behörden nach Absatz 1 Nr. 2 bis 4, soweit dies nicht dem mit der Abrufberechtigung verfolgten Zweck zuwiderläuft.

Damit soll insbesondere zur Vermeidung von Verunsicherungen gewährleistet werden, daß sich die Finanzämter als speichernde Behörden über Abrufberechtigungen anderer Behörden informieren können. Allerdings kann diese Unterrichtung im Hinblick auf eine praktikable Regelung entsprechend verzögert und verarmt werden (z.B. bei Abrufen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht).

Wenn die Mitteilungen über die Abrufberechtigungen auch nur zur Unterrichtung der Finanzämter verwendet werden dürfen, so ist doch nicht ausgeschlossen, daß bei Anhaltspunkten für einen unbefugten Abruf die abrufende Behörde zu verständigen ist.

6 <u>Zu § 6 (Abruf von Daten der Gemeinden)</u>

6.1 **§ 6** enthält entsprechende Regelungen für den Abruf gemeindlicher Daten. Als speichernde Stelle ist in diesen Fällen die für das Realsteuerverfahren zuständige Stelle anzusehen, z.B. das Gemeindesteueramt. Die Aufzeichnung von Abrufen zur Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsichtsbefugnissen durch Abrufberechtigte außerhalb der speichernden Organisationseinheit richtet sich nach § 9 Abs. 1 Nr. 3.

6.2 Aus den §§ 5 und 6 ergibt sich, daß weder Daten der Finanzbehörden aus den Gemeinden, noch Daten der Gemeinden aus den Finanzbehörden abgerufen werden dürfen.

7 Zu § 7 (Maßnahmen gegen den unbefugten Abruf)

7.1 In § 7 werden die Ziele, welche mit den technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz des Steuergeheimnisses verfolgt werden, genannt.

7.2 Neben den in der Verordnung angeordneten technischen und organisatorischen Maßnahmen sind zusätzliche, den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechende Schutzvorkehrungen zu treffen. Dazu gehören auch die bereits vorhandenen weitergehenden technischen und organisatorischen Einrichtungen zum Schutz des Steuergeheimnisses.

Darüber hinaus wird sichergestellt, daß die Maßnahmen nach dem jeweiligen Stand der Technik und Organisation fortentwickelt werden.

Eine abschließende Festlegung der zu treffenden Schutzmaßnahmen in der Verordnung ist nicht durchführbar, da diese anhand des konkreten Einzelfalls festzulegen sind.

8 Zu § 8 (Prüfung der Abrufberechtigung)

8.1 § 8 beschreibt im einzelnen die Art der technischen und organisatorischen Mindestmaßnahmen, die gegen einen unbefugten Datenabruf zu treffen sind. Eine Bestimmung weiterer Einzelheiten muß angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Verwaltungen nach § 10 den Trägern der Organisationsbefugnis überlassen bleiben.

8.2 Vorgesehen sind folgende Arten technischer und organisatorischer Vorkehrungen:

a) Programmgesteuerte technische Prüfung der Abrufberechtigung durch ein abgesichertes Verfahren,

b) Verwendung von nicht zu einfachen Paßworten bzw. maschinell lesbaren Ausweiskarten,

c) Aufzeichnung unberechtigter oder fehlerhafter Abrufversuche (sog. Fehlversuche).

9 Zu § 9 (Prüfung der Zulässigkeit des Abrufs)

9.1 Zur inhaltlichen Prüfung der Abrufe aufgrund von Stichproben und Aufzeichnungen, ob ein Abruf nach § 30 Abs. 6 Satz 1 der AO aus konkretem Anlaß zulässig war, fordert **§ 9 Abs. 1** grundsätzlich keine lückenlose Aufzeichnung. Denn dies wäre mit der Anlegung umfassender Datensammlungen, die Schlüsse auf das Arbeitsverhalten der Abrufenden und auf bestimmte Steuerfälle zuließen, verbunden und würde neue Gefährdungen hervorrufen. Zudem könnten wegen ihrer großen Zahl ohnehin nicht sämtliche Datenabrufe geprüft werden.

9.2 Die Maßnahmen gliedern sich wie folgt:

- Abrufe durch Personen, die zu der für die Sachbearbeitung zuständigen Organisationseinheit gehören (z.B. die Abrufe aus dem Veranlagungs-Teilbezirk eines Finanzamts zu den von ihm bearbeiteten Grundinformationen sowie Festsetzungs- und Erhebungsdaten), unterliegen weder einem Stichprobenverfahren noch einer Aufzeichnung. Diesen Personen sind die Daten ohnehin zugänglich (z.B. aus den Steuererklärungen und -akten).

- Abrufe durch Personen derselben Behörde, die nicht zu der für die Sachbearbeitung zuständigen Organisationseinheit gehören (z.B. Abrufe aus einem Veranlagungs-Teilbezirk zu den von ihm benötigten Daten der Bewertungsstelle), unterliegen einem zufallsbestimmten Stichprobenverfahren (§ 9 Abs. 1 Nr. 1), wobei die Gründe des Abrufs der mit der Überprüfung beauftragten Stelle unverzüglich mitzuteilen sind (§ 9 Abs. 2 Satz 3).

- Abrufe durch Personen einer anderen Finanzbehörde im Falle der Aufgabenübertragung nach § 17 Abs. 2 Satz 3 FVG oder nach § 17 Abs. 3 Satz 1 FVG oder eines anderen Verwaltungsträgers im Sinne von § 20 Abs. 2 FVG unterliegen einem zufallsbestimmten Stichprobenverfahren (§ 9 Abs. 1 Nr. 2), wobei die Gründe des Abrufs der mit der Überprüfung beauftragten Stelle unverzüglich mitzuteilen sind (§ 9 Abs. 2 Satz 3).

- In sonstigen Fällen von Abrufen aus anderen Behörden als der speichernden Behörde (z.B. bei Abrufen von Daten eines Finanzamts durch besonders ermächtigte Amtsträger der Oberfinanzdirektion oder der Rechnungsprüfungsbehörden) findet eine Aufzeichnung aller Datenabrufe und Überprüfung durch die abrufende Stelle unter Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses statt (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 sowie Abs. 2 Satz 4). Die Prüfung darf nicht durch den Abrufenden vorgenommen werden.

9.3 Die Aufbewahrungsfrist für programmgesteuerte Aufzeichnungen der Datenabrufe durch Oberfinanzdirektionen (§ 9 Abs. 1 Nr. 3) richtet sich insbesondere nach dem Schutzbedürfnis der abgerufenen Daten. Sie kann deshalb zehn Jahre betragen.

787/94

10 Zu § 10 (Einrichtungsanordnung)

10.1 Nach **§ 10** bedarf die Einrichtung eines jeden Abrufverfahrens einer "Einrichtungsanordnung". Diese ist in der Finanzverwaltung von der zuständigen obersten Finanzbehörde (durch Verwaltungserlaß) und in den Gemeinden vom Leiter der Gemeindeverwaltung (durch Verfügung) zu treffen.

10.2 Der notwendige Inhalt einer Einrichtungsanordnung wird durch **§ 10 Abs. 2** festgelegt.

Nach Abs. 2 Nr. 1 und 2 darf der Abruf von Daten nur im Rahmen der Zweckbestimmung zugelassen werden. Bei Einrichtung von Abrufverfahren zu Rechnungsprüfungszwecken ist der mitgeteilte Prüfungsgegenstand maßgeblich. Auf dieser Grundlage sind in der Einrichtungsanordnung der Inhalt und die Dauer des Abrufverfahrens zu regeln.

Nach Absatz 2 Nr. 3 ist festzulegen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die speichernde Behörde bei Datenabrufen durch andere Behörden nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 zu verständigen ist. Dies kann unter Berücksichtigung der Häufigkeit der Abrufe, der Nutzung sowie des Schutzbedürfnisses der Daten in unterschiedlicher Art und Weise möglich sein. So kann es bei routinemäßigen Verfahren ausreichen, die speichernde Behörde zu unterrichten, in welchen Verfahren eine andere Behörde Daten der speichernden Behörde abrufen darf. In anderen Verfahren kann es aber auch erforderlich sein, die speichernde Behörde vor oder nach einem Datenabruf unmittelbar zu verständigen. Die konkrete Ausgestaltung muß deshalb in der von der obersten Finanzbehörde oder vom Leiter der Gemeindeverwaltung zu erlassenden Einrichtungsanordnung erfolgen.

10.3 Die Häufigkeit der Stichproben nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ist nach dem Grundsatz festzulegen, daß Aufwand und angestrebter Schutzzweck in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Das Schutzbedürfnis richtet sich nach der Art der Daten und ist um so größer, je umfassender die Zugriffsbefähigung und je geringer die Abgrenzungsmöglichkeiten für die zu bearbeitenden Fälle sind (Beispiel: Abrufe von Betriebsprüfungsstellen). In diesen Fällen kann es erforderlich sein, weit über den in § 10 Abs. 2 Nr. 6 Buchstabe b genannten Mindestsatz von 5 v.H. hinauszugehen.

11 Zu § 11 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten und die Anwendung der neuen Vorschriften. Unter die Übergangsfrist fällt z.B. auch die Erweiterung bestehender Verfahren oder der Anschluß neuer Dienststellen.

Bundesrat Drucksache **787/94** (Beschluß)

14.10.94

Beschluß
des Bundesrates

Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten des Bundesamts für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden
(Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV)

Der Bundesrat hat in seiner 675. Sitzung am 14. Oktober 1994 folgenden Beschluß gefaßt:

Die Beratung wird v e r t a g t.

Begründung:

Das Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung) gilt sowohl für Steuern, die von Bundes- oder Landesfinanzbehörden verwaltet werden, als auch für die Realsteuern, soweit ihre Verwaltung den Gemeinden übertragen worden ist. Dementsprechend gelten die Regelungen des § 30 Abs. 6 AO zum Abruf von gespeicherten Daten des Besteuerungsverfahrens sowohl für Bundes- und Landesfinanzbehörden als auch für die Verwaltung der Realsteuern durch die Gemeinden. Die Gemeinden müssen daher in den Geltungsbereich der Steuerdaten-Abruf-Verordnung einbezogen werden. Dies wäre nach den Empfehlungen des Innenausschusses jedoch nicht der Fall.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände hat das Bundesministerium der Finanzen bei Erlaß der Verordnung die Bedürfnisse und die technischen Möglichkeiten der Gemeinden nicht in ausreichender Weise berücksichtigt. Das Bundesministerium der Finanzen wird daher gebeten, die Verordnung nochmals mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erörtern mit dem Ziel, eine einvernehmliche und einheitliche Regelung sowohl für Bundes- und Landesfinanzbehörden als auch für die Gemeinden zu erreichen. Bis zur erneuten Vorlage der Verordnung wird der Punkt vertagt.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax 0228/3820844
ISSN 0720-2946