

Sammelauskunftersuchen der Steuerfahndung

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld¹



Dass der aktuelle Fall „Vollzugsdefizite“ im Rotlichtmilieu aufspießt, sollte von der Brisanz und der Reichweite des Instruments nicht ablenken: Auskunftersuchen, die das Finanzamt an unbeteiligte Dritte adressiert, sind rechtsstaatlich prekär. Im Informationsbeschaffungsregime des § 93 AO figurieren Dritt-Adressaten als „andere Personen“. Die Daten der Anderen versprechen reichen Ertrag, vor allem wenn sie sich bei der „anderen Person“ in Hülle und Fülle auftürmen. Dann erübrigt das Sammelauskunftersuchen eine Vielzahl von Einzelanfragen bei den eigentlich Beteiligten. Für die Steuerfahndung ist die überaus effiziente Sammelauskunft unwiderstehliche Versuchung, zumal § 208 Abs. 1 Satz 3 AO vom Subsidiaritätsgrundsatz freizeichnet: Bei der „Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle“ können auch unbeteiligte Dritte erste Auskunftspersonen werden – der Unbeteiligenschutz des § 93 Abs. 1 Satz 3 AO („... wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht“) soll die Steuerfahndung nicht behindern.

Der II. BFH-Senat hat bereits im Mai 2013 grundsätzlich entschieden (II R 15/12): Das Sammelauskunftersuchen war seinerzeit an eine Internethandelsplattform adressiert. Die jetzt veröffentlichte Leitentscheidung vom 12. 5. 2016 betrifft ein Presseunternehmen. Das Urteil (II R 17/14) sensibilisiert noch einmal alle involvierten Praktiker: Der Rechtsstaat steckt im Detail, bewährt sich in handwerklicher Präzision. Die Behörde schuldet Genauigkeit (§§ 119, 121 AO), der unmittelbare Adressat des Ersuchens und sehr viele indirekt Betroffene haben Anspruch auf verfassungskonforme Informationsgewinnung. Dass die Ermächtigungen der AO die Befugnisse der Steuerfahndung in abstracto tragen, genügt nicht. Der Rechtsschutz entscheidet sich in concreto.

Zum Glück dementiert der II. Senat selbst den missverständlichen – isoliert falschen – Leitsatz (Rz. 21), die Auskunftspflicht „anderer Personen nach § 93 Abs. 1 Satz 1 AO“ sei eine allgemeine Staatsbürgerpflicht. Der Bürger ist mitnichten „allgemein“ verpflichtet, Eingriffe in die Grundrechte seiner Mitbürger vorzubereiten. Der Vorbehalt des Gesetzes verlangt unerbittlich ein „besonderes Auskunftsverpflichtungsgesetz zu Lasten Dritter“. Die Großformel der Rz. 21 verdeckt nur die grundrechtliche Komplexität der Situation. Im Urteil von 2013 hat der II. Senat mit Recht betont, dass die Steuerverwaltung grundrechtlich gehalten sein kann, die tatsächliche Gleichbelastung der Steuerpflichtigen auch mit Instrumenten der Verifikation durchzusetzen. § 93 AO mag

ein Verifikationsinstrument sein – die Verwaltung muss aber in der Anwendung größte Sorgfalt walten lassen, wiederum zum Schutz der Grundrechte.

Auf die Handhabungspraxis kommt es an. Im aktuellen Fall (II R 17/14) hatte das Finanzamt schrittweise nachgebessert, im Einspruchsverfahren und in der Verhandlung vor dem Finanzgericht, das Ersuchen erst sachlich, dann zeitlich eingeschränkt. Beide Korrekturen waren zum Schutz der Pressefreiheit unabdingbar. Die Fahndung war auf die milieuverdächtige Rubrik „Kontakte“ zu beschränken. Denn Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt das Vertrauensverhältnis zwischen der Presse und ihren (Vertrags-)Partnern, lässt den Fahndungsdruck der AO allenfalls für den nicht-redaktionellen Teil zu. Zeitlich war die Inpflichtnahme des Presseunternehmens auf Kontaktanzeigen der Vergangenheit zu beschränken.

Richtigerweise maximiert der BFH den Rechtfertigungsdruck auf das zukunftsbezogene Sammelauskunftersuchen. Der verschärfte Verhältnismäßigkeitsmaßstab (Rz. 45 f.), der das behördliche Ermessen verfassungsrechtlich einhegt, greift nicht nur im Schutzbereich der Pressefreiheit. Er schützt alle Adressaten einer Verfügung, die aus Bürgern dauerverpflichtete Hilfsbeamte der Steuerfahndung machen will: Das Finanzamt hat darzulegen, „woraus sich ein besonderes Ermittlungsbedürfnis hinsichtlich der in die Zukunft gerichteten Verpflichtung, laufende Auskünfte zu erteilen, ergibt“, auch darzutun, „dass eine einmalige Abfrage nicht den gleichen Ermittlungserfolg gewährleisten würde“ und, nicht zuletzt, „weshalb es dem Finanzamt nicht möglich ist, durch eigene Ermittlungen die gewünschten Informationen in dem künftigen Zeitraum zu erlangen“.

Diese Passagen sichern die unbefestigte Rz. 21. Verifikation ist ausschließliche Pflichtaufgabe der Hoheitsträger, § 88 AO. Deklaration in eigener Sache obliegt den Beteiligten, § 90 AO. Das Gefüge der §§ 80, 90 AO wird nicht flankiert von einer Jedermann-Deklarationspflicht, die alle Statusunterschiede überspielt zwischen den grundrechtsberechtigten Bürgern und den grundrechtsverpflichteten Amtsermittlern, zwischen Freiheit und Hoheit. Nur im polaren Gefüge der Verfassung kann das Auskunftersuchen Rückhalt finden – als strikt grundrechtsgebundenes Instrument hoheitlicher Verifikation.

¹ Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.