



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

## Stellungnahme

des

### **Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

zur öffentlichen Anhörung  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am 21. September 2011

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung  
steuerlicher Vorschriften (Beitreibungsrichtlinien-Umsetzungsgesetz – BeitrRLUG)“**

Drucksache 17/6263



SEITE 2 VON 8 Der Entwurf eines Beitreibungsrichtlinienumsetzungsgesetzes (BeitrRLUG) beinhaltet Änderungen verschiedener steuerrechtlicher Regelungen. Die schriftliche Stellungnahme beschränkt sich auf eine Bewertung der Einführung eines automatisierten Verfahrens für den Kirchensteuerabzug bei abgeltend besteuerten Kapitalerträgen (§§ 51a, 52a EStG-E).

## **A. Ausgangslage**

Derzeit haben die Steuerpflichtigen bei bestehender Kirchensteuerpflicht ein Wahlrecht. Sie können entweder ihre Religionszugehörigkeit den Kreditinstituten freiwillig mitteilen, damit diese die Kirchensteuer auf Kapitalerträge einbehalten und an das zuständige Finanzamt abführen. Alternativ dazu können sie die abzuführende Kirchensteuer selbst beim zuständigen Finanzamt veranlagen (vgl. § 51a Absatz 2c und 2d EStG). Dieses Wahlverfahren stellt sicher, dass Kreditinstitute und weitere Kirchensteuerabzugsverpflichtete nur dann Kenntnis von der Religionszugehörigkeit ihrer Kunden erhalten, wenn diese damit einverstanden sind. Das Wahlverfahren gewährleistet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Jeder kann grundsätzlich selbst entscheiden, wann und wem er seine religiöse Überzeugung offenbaren will. Daher ist dieses Wahlverfahren datenschutzrechtlich zu begrüßen.

Das Wahlverfahren wurde vom Gesetzgeber jedoch als Übergangsverfahren eingeführt, verbunden mit dem Ziel, es nach einer Evaluation durch einen verpflichtenden Quellensteuerabzug auf der Grundlage eines elektronischen Abzugverfahrens zu ersetzen (§ 51a Absatz 2e EStG). Die inzwischen durchgeführte Evaluation hat ergeben, dass das bestehende Wahlverfahren zu einem Vollzugsdefizit der Kirchenkapitalertragssteuer führt (vgl. BT-Drs. 17/2865).

## **B. Gesetzentwurf zur Ausgestaltung des automatisierten Verfahrens**

Durch die mit dem BeitrRLUG vorgeschlagene Einführung eines automatisierten Verfahrens für den Kirchensteuerabzug bei abgeltend besteuerten Kapitalerträgen soll das Wahlverfahren abgelöst werden, um den Religionsgemeinschaften das Aufkommen an Kirchensteuer auf Kapitalerträge zu sichern. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung basiert darauf, dass die Kreditinstitute das Bestehen einer Kirchensteuerpflicht und die Höhe der zu entrichtenden Kirchensteuer unter Nutzung der Steueridentifikationsnummer ihrer Kunden beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) abrufen. Das automatisierte Verfahren soll nur für Kreditinstitute und sog. auszahlende Stellen Anwendung finden, für alle weiteren Kirchensteuerabzugsverpflichteten (z.B. natür-



liche Personen als Gesellschafter einer GmbH) verbleibt es beim Wahlrecht der Kirchensteuerpflichtigen.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 17. Juni 2011 um Prüfung eines alternativen Verfahrens gebeten, bei dem den Kreditinstituten die Zugehörigkeit zu einer konkreten Religionsgemeinschaft bekanntgegeben wird (BR-Drs. 253/11, Antrag 16). Des Weiteren hat er sich dafür ausgesprochen, das automatisierte Verfahren nicht nur für Kreditinstitute und auszahlende Stellen, sondern grundsätzlich für alle Kirchensteuerabzugsverpflichteten einzuführen (BR-Drs., a.a.O., Antrag 15).

### **C. Rechtliche Rahmenbedingungen**

Datenschutzrechtliche Belange sind bei der Ausgestaltung des automatisierten Verfahrens in besonderem Maße zu beachten, da das Merkmal der Religionszugehörigkeit der Kontoinhaber ein sensibles personenbezogenes Datum ist. Der religiösen Überzeugung kommt sowohl auf der Grundlage nationaler als auch europäischer Regelungen ein besonderer Schutz zu.

Nach dem Grundgesetz (Artikel 136 Absatz 3 Satz 1 Weimarer Reichsverfassung i. V. m. Artikel 140 GG) ist „niemand verpflichtet, seine religiöse Überzeugungen zu offenbaren“. Das Grundrecht der Bekenntnisfreiheit vermittelt damit auch das verfassungsrechtlich abgesicherte Recht auf Nichtoffenbarung der Religionszugehörigkeit. Des Weiteren gewährleistet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte (einschließlich der religiösen Überzeugung) offenbart werden.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Bekenntnisfreiheit werden durch das Bundesdatenschutzgesetz ergänzt. Die Regelung nach § 3 Absatz 9 BDSG qualifiziert die religiöse Überzeugung als besondere Art eines personenbezogenen Datums, an dessen Erhebung nach § 13 Absatz 2 BDSG bzw. Verarbeitung nach § 14 Absatz 5 BDSG hohe Anforderungen zu stellen sind.

Auf europäischer Ebene wird der Schutz des Merkmals der religiösen Überzeugung durch Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (EG-Datenschutzrichtlinie, ABl. EG/281/31) garantiert. Demnach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten,



aus denen die religiöse Überzeugung hervorgeht, grundsätzlich zu untersagen. Ausnahmen hiervon können die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 4 der EG-Datenschutzrichtlinie im Wege einer nationalen Rechtsvorschrift nur aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses und vorbehaltlich angemessener Garantien zulassen (Art. 8 Absatz 4 der Richtlinie).

Unter Berücksichtigung der politischen Grundentscheidung, das bestehende datenschutzfreundliche Wahlverfahren durch ein automatisiertes Verfahren zum Abzug der Kirchensteuer auf Kapitalerträge zu ersetzen, ergeben sich aus Sicht des Datenschutzes die nachfolgend im Einzelnen dargestellten Anforderungen an die Ausgestaltung des künftigen Verfahrens.

## **D. Anforderungen an das automatisierte Verfahren**

### **1. Keine Kenntniserlangung von der konkreten Religionszugehörigkeit**

Ein automatisiertes Kirchensteuerabzugsverfahren, das – wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme dargestellt – auf einer Bekanntgabe der konkreten Religionszugehörigkeit an die Kreditinstitute und weiteren Kirchensteuerabzugsverpflichteten aufbaut, würde erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken begegnen. Die bereits im Evaluierungsbericht vorgeschlagene Option, den Kreditinstituten einen detaillierten sog. „Religionsschlüssel“ auf der Basis von Kennziffern zu übermitteln, wird den Anforderungen an den Schutz des sensiblen personenbezogenen Merkmals der Religionszugehörigkeit nicht gerecht, da der Religionsschlüssel eine konkrete Zuordnung des Steuerpflichtigen zu seinem Kirchensteuergläubiger (jeweilige Diözese, Landeskirche oder sonstige kirchensteuererhebende Gemeinde) zulässt.

Der religiösen Überzeugung gebührt sowohl aus verfassungs- als auch aus datenschutzrechtlichen Gründen ein besonderer Schutz. Dieser kommt u. a. darin zum Ausdruck, dass grundsätzlich niemand verpflichtet ist, seine religiöse Überzeugung und insbesondere die Mitgliedschaft in einer bestimmten Konfession zu offenbaren. Durch eine automatisierte Bekanntgabe der konkreten Religionszugehörigkeit an Kreditinstitute und weitere Stellen würde dieser Grundsatz unterlaufen werden.

Allein Kreditinstitute würden Kenntnis von der Religionszugehörigkeit von mehr



als 90 Millionen Kontoinhabern erhalten, was zu erheblichen Missbrauchsrisiken führen und Begehrlichkeiten anderer Stellen wecken würde. Die Rechte der Betroffenen wären erheblich beeinträchtigt, wenn Bank- und Versicherungsberater Kenntnis über die Konfession ihrer Kunden erhielten. Es bestünde die Gefahr einer zweckfremden Nutzung bzw. eines Missbrauchs dieser sensiblen personenbezogenen Daten.

Des Weiteren wäre die Möglichkeit der Erhebung der konkreten Religionszugehörigkeit durch die Kreditinstitute auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bedenklich. Wie oben dargestellt, ist die Erhebung der Religionszugehörigkeit aufgrund des besonderen Schutzes der religiösen Überzeugung nur zulässig, wenn sie hohen Anforderungen an die Erforderlichkeit gerecht wird. Das von der Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Modell zeigt, dass der Kirchensteuerabzug in einem automatisierten Verfahren auch durchgeführt werden kann, ohne dass die Banken Kenntnis von der konkreten Religionszugehörigkeit ihrer Kunden erlangen.

## **2. Kenntniserlangung von dem (Nicht-)Bestehen der Kirchensteuerpflicht**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass die Kirchensteuerabzugsverpflichteten (Kreditinstitute etc.) nur Kenntnis davon erhalten, ob eine Kirchensteuerpflicht besteht bzw. nicht besteht. Dazu sollen sie das Bestehen bzw. Nichtbestehen der Kirchensteuerpflicht einschließlich der Höhe des Kirchensteuersatzes, der je nach Bundesland für die steuererhebenden Religionsgemeinschaften einheitlich entweder 8% oder 9% beträgt, beim BZSt abrufen können.

Die Kreditinstitute erfahren durch dieses Verfahren zwar nicht, welcher Konfession der Betroffene angehört, jedoch erlangen sie Kenntnis davon, ob eine Mitgliedschaft in einer steuererhebenden Religionsgemeinschaft besteht oder nicht. Ein Eingriff in die Bekenntnisfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt somit vor. Dies gilt auch für die Offenbarung, dass keine Religionszugehörigkeit besteht, da der Schutz der negativen Religionsfreiheit Bestandteil der Bekenntnisfreiheit und der durch Artikel 136 Absatz 3 WRV vermittelten Freiheit des Offenbarungszwangs ist. Aus Sicht des Datenschutzes ist ein solches Verfahren kritisch zu bewerten, auch wenn der damit verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geringer ist, als in dem Fall, dass Kreditinstitute von der konkreten Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft



ihrer Kunden Kenntnis erhielten.

Der Gesetzgeber hat indessen die Grundentscheidung getroffen, dass das Aufkommen an Kirchensteuer durch ein automatisiertes Abzugsverfahren an der Quelle gewährleistet werden soll. Dazu müssen die Kreditinstitute jedoch in die Lage versetzt werden, den Kirchensteuerabzug vorzunehmen, was die Kenntnis von dem Bestehen der Kirchensteuerpflicht voraussetzt. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen würde dem Recht auf Selbstbestimmung zwar noch durch eine Widerspruchsmöglichkeit Rechnung getragen werden können. Um aber im Falle eines Widerspruchs die tatsächliche Veranlagung der Kirchensteuer sicher zu stellen, wäre zusätzlich eine mit bürokratischem Aufwand verbundene Kontrollmitteilung an die Finanzbehörden bzw. Kirchen erforderlich.

### **3. Begrenzung des automatisierten Verfahrens auf Kreditinstitute**

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung soll das automatisierte Verfahren für Fälle, in denen Kreditinstitute und sonstige auszahlende Stellen (z.B. Bausparkassen und Versicherungsunternehmen) die Kirchensteuer einziehen, zur Anwendung kommen. Das Wahlrecht bleibt dagegen in Fällen bestehen, in denen die Kapitalerträge zum Beispiel in Form einer Dividendenausschüttung an Anteilseigner einer GmbH erfolgen. Diese Differenzierung stellt sicher, dass das automatisierte Verfahren und die damit verbundene Beeinträchtigung der Grundrechte der Betroffenen nur gegenüber solchen Stellen zu Anwendung kommt, in denen auf Grund der Vielzahl von Betroffenen ein automatisiertes Verfahren angebracht erscheint.

Demgegenüber würde die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagene Erweiterung des automatisierten Verfahrens dazu führen, dass eine Vielzahl von Stellen (z.B. Genossenschaften, GmbH, etc.) zum Abruf der Kirchensteuerpflicht beim BZSt berechtigt wäre. Damit würde letztlich jede Stelle, bei der Kapitalerträge anfallen können, Kenntnis von der Kirchensteuerpflicht der Betroffenen erlangen. Es ist zweifelhaft, ob ein so weitreichender Anwendungsbereich des automatisierten Verfahrens noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche.



#### 4. Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer

Zur Durchführung des automatisierten Verfahrens ist es ferner erforderlich, dass die Kreditinstitute die Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) der steuerpflichtigen Kontoinhaber erheben und verwenden. Dazu sollen die Kreditinstitute die Steuer-ID durch ein maschinelles Anfrageverfahren unmittelbar beim BZSt abrufen können, ohne zuvor den Betroffenen zur Mitteilung der Steuer-ID aufgefordert zu haben (§ 51a Absatz 2e Nummer 2 EStG-E i.V. mit §§ 22a Absatz 2, 52 Absatz 38a EStG).

- a) Die Nutzung eines maschinellen Anfragesverfahrens als Regelfall für die (Erst)Erhebung der Steuer-ID weicht von dem Grundsatz der Direkterhebung beim Betroffenen ab und ist daher kritisch zu bewerten. Damit der Betroffene weiß, welche Stelle seine Steuer-ID zu welchem Zweck erhebt und verarbeitet, ist grundsätzlich die Erhebung der Steuer-ID unmittelbar beim Betroffenen geboten.

Ein maschinelles Anfrageverfahren ist allenfalls für Bestandskonten vertretbar, da damit eine effektive Abwicklung möglich ist. Es soll allerdings auch bei Bestandskunden nur genutzt werden, wenn das Kreditinstitut nicht bereits Kenntnis von der Steuer-ID erlangt hat, was z.B. im Zusammenhang mit der Beantragung von Freistellungsaufträgen oder Bausparverträgen der Fall sein kann. Damit die Betroffenen dennoch von der zweckändernden Nutzung der Steuer-ID Kenntnis erlangen, wäre in diesen Fällen jedoch eine Information an die Betroffenen erforderlich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass unter der Steuer-ID sensible Informationen, wie das Bestehen einer Religionszugehörigkeit, erfasst werden sollen.

- b) Des Weiteren bleibt nach dem vorliegenden Gesetzentwurf offen, ob das Abrufverfahren der Kreditinstitute beim BZSt als ein- oder zweistufiges Verfahren ausgestaltet werden soll. Ein zweistufiges Verfahren läge vor, wenn die Kreditinstitute in einem ersten Schritt die Steuer-ID sämtlicher Kontoinhaber und anschließend in einem zweiten Schritt deren Kirchensteuerpflichtigkeit abfragen.

Gegen eine solche Ausgestaltung des Verfahrens bestehen Bedenken, da die Kreditinstitute dadurch Kenntnis der Steuer-ID auch von Kontoinhabern er-



hielten, die überhaupt nicht steuerpflichtig sind. Das käme einer unzulässigen Vorratsdatenhaltung gleich. Es sollte daher in der gesetzlichen Regelung eindeutig zum Ausdruck gebracht werden, dass das BZSt den Kreditinstituten nur im Fall einer tatsächlich bestehenden Kirchensteuerabzugspflicht die Steuer-ID übermittelt.

- c) Schließlich enthält der Gesetzesentwurf bislang keine Aussage dazu, auf welche Weise sichergestellt wird, dass es sich bei dem anfragenden Unternehmen um ein zum Kirchensteuerabzug berechtigtes Kreditinstitut bzw. weitere Stelle handelt. Um einen Missbrauch der Abrufmöglichkeit auszuschließen, sollten die erforderlichen Sicherheitsmechanismen gesetzlich näher definiert werden.

## **5. Schutzbestimmung vor missbräuchlicher Verwendung**

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält nur unzureichende Bestimmungen zum Schutz einer missbräuchlichen Verwendung der abgerufenen Daten über das Bestehen einer Religionszugehörigkeit. Er sieht insbesondere keine Sanktionsnorm für die missbräuchliche Verwendung der abgerufenen Daten vor. Die Regelung sollte dahingehend ergänzt werden, dass die vorsätzliche oder fahrlässige Verwendung der im Zusammenhang mit dem Kirchensteuerabzugsverfahren erhaltenen Daten für andere Zwecke als die Durchführung des Kirchensteuerabzugsverfahrens eine bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeit darstellt. Eine vergleichbare Regelung hat der Gesetzgeber z.B. auch für den Schutz der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale in § 39e Absatz 5 EStG (bzw. § 39 Absatz 9 des EStG-E) getroffen, dessen Wertungen auch im vorliegenden Kontext Anwendung finden.