

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juni 2007

- 1 BvR 1550/03 -

- 1 BvR 2357/04 -

- 1 BvR 603/05 -

- 1. § 93 Abs. 8 AO verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit, da er den Kreis der Behörden, die ein Ersuchen zum Abruf von Kontostammdaten stellen können, und die Aufgaben, denen solche Ersuchen dienen sollen, nicht hinreichend bestimmt festlegt.**
- 2. § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO sind mit dem Grundgesetz vereinbar.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 1550/03 -
- 1 BVR 2357/04 -
- 1 BVR 603/05 -



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

1. a) der V... e.G.,
vertreten durch den Vorstand,
b) des Herrn B...,

- Bevollmächtigte: 1. 1. Rechtsanwalt Professor Dr. Gunter Widmaier,
Herrenstraße 23, 76133 Karlsruhe,
2. 2. Professor Dr. Bernhard Kramer,
Malteserring 53, 78056 Villingen-Schwenningen -

gegen § 24 c des Gesetzes über das Kreditwesen, eingefügt durch Art. 6 Nr. 23
des Gesetzes zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland
(Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) vom 21. Juni 2002 (BGBl I S. 2010)

- 1 BVR 1550/03 -,

u n d

gegen die durch Art. 2 des Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit vom 23.
Dezember 2003 (BGBl I S. 2928, 2931) in die Abgabenordnung in der Fas-
sung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl I S. 3866) eingefüg-
ten Vorschriften des § 93 Abs. 7 und 8 und des § 93 b

- 1 BVR 2357/04 -,

2. a) der Frau T...,
b) des Herrn L...,
c) des Herrn Dr. S...,

- Bevollmächtigter der Beschwerdeführer zu 2a und 2b:

Rechtsanwalt Dr. Joachim Sproß,
Koopstraße 20-22, 20144 Hamburg -

gegen die durch Art. 2 des Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit vom 23. Dezember 2003 (BGBl I S. 2928, 2931) in die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl I S. 3866) eingefügten Vorschriften des § 93 Abs. 7 und 8 und des § 93 b

- 1 BVR 603/05 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat – unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
des Richters Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier

am 13. Juni 2007 beschlossen:

1. § 93 Absatz 8 der Abgabenordnung vom 23. Dezember 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 2928), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung und zur Schaffung eines Refinanzierungsregisters vom 22. September 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 2809), ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.
2. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1b in dem Verfahren 1 BvR 2357/04 wird verworfen, soweit sie gegen § 93 Absatz 8 der Abgabenordnung gerichtet ist.
3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
4. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern zu 2a und 2b die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden sind gesetzliche Regelungen, die verschiedenen Behörden die automatisierte Abfrage von so genannten Kontostammdaten ermöglichen. 1

I.

1. Durch Art. 6 Nr. 23 des Gesetzes zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) vom 21. Juni 2002 (BGBl I S. 2

2010) wurde das Gesetz über das Kreditwesen (im Folgenden: KWG) um die Regelung des § 24 c KWG erweitert. Nach der Neuregelung hat jedes Kreditinstitut eine Datei zu führen, in der bestimmte Stammdaten der bei ihm geführten Konten zu speichern sind. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (im Folgenden: Bundesanstalt) darf nach § 24 c Abs. 2 KWG in einem automatisierten Verfahren Daten aus diesen Dateien abrufen, soweit dies zur Erfüllung bestimmter aufsichtlicher Aufgaben erforderlich ist.

Nach § 24 c Abs. 3 KWG erteilt die Bundesanstalt anderen staatlichen Stellen auf Ersuchen Auskunft aus den Dateien. Zu diesen Stellen gehören gemäß § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG auch die für die Leistung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie ansonsten für die Strafverfolgung zuständigen Behörden und Gerichte.

Das automatisierte Verfahren soll Ermittlungsbedürfnissen Rechnung tragen, die angesichts der großen Zahl von weit über 2000 Kreditinstituten in Deutschland (vgl. BTDrucks 14/8017, S. 123) durch manuelle Einzelanfragen nicht befriedigt werden könnten. Dabei soll sichergestellt werden, dass die betroffene Bank nichts von dem Abruf erfährt. Dies soll Bankkunden davor schützen, dass die Banken Abrufe zum Anlass eigener Untersuchungen nehmen, etwa im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit ihrer Kunden.

Abrufe nach § 24 c KWG erlauben die Feststellung der Existenz von Konten und Depots und die Verknüpfung mit dem Inhaber, Verfügungsberechtigten oder wirtschaftlich Berechtigten. Dagegen eröffnet die Norm keinen Zugriff auf die Inhalte der Konten oder Depots. Weitere Informationen, die im Rahmen der jeweiligen Ermittlungen benötigt werden, etwa über Kontostand oder Kontobewegungen, können die Behörden sich nur auf der Grundlage anderer ihnen rechtlich eröffneter Ermittlungsbefugnisse beschaffen.

§ 24 c KWG lautet, soweit hier von Interesse:

§ 24 c
Automatisierter Abruf
von Kontoinformationen

(1) Ein Kreditinstitut hat eine Datei zu führen, in der unverzüglich folgende Daten zu speichern sind:

1. die Nummer eines Kontos, das der Verpflichtung zur Legitimationsprüfung im Sinne des § 154 Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung unterliegt, oder eines Depots sowie der Tag der Errichtung und der Tag der Auflösung,
2. der Name, sowie bei natürlichen Personen der Tag der Geburt, des Inhabers und eines Verfügungsberechtigten sowie der Name und die Anschrift eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten).

Bei jeder Änderung einer Angabe nach Satz 1 ist unverzüglich ein neuer Datensatz

anzulegen. Die Daten sind nach Ablauf von drei Jahren nach der Auflösung des Kontos oder Depots zu löschen. Im Falle des Satzes 2 ist der alte Datensatz nach Ablauf von drei Jahren nach Anlegung des neuen Datensatzes zu löschen. Das Kreditinstitut hat zu gewährleisten, dass die Bundesanstalt jederzeit Daten aus der Datei nach Satz 1 in einem von ihr bestimmten Verfahren automatisiert abrufen kann. Es hat durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass ihm Abrufe nicht zur Kenntnis gelangen.

(2) Die Bundesanstalt darf einzelne Daten aus der Datei nach Absatz 1 Satz 1 abrufen, soweit dies zur Erfüllung ihrer aufsichtlichen Aufgaben nach diesem Gesetz oder dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten, insbesondere im Hinblick auf unerlaubte Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen oder den Missbrauch der Institute durch Geldwäsche oder betrügerische Handlungen zu Lasten der Institute erforderlich ist und besondere Eilbedürftigkeit im Einzelfall vorliegt. 12

(3) Die Bundesanstalt erteilt auf Ersuchen Auskunft aus der Datei nach Absatz 1 Satz 1 13

1. [...] 14

2. den für die Leistung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie im Übrigen für die Verfolgung und Ahndung von Straftaten zuständigen Behörden oder Gerichten, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, 15

3. [...] 16

Die Bundesanstalt hat die in den Dateien gespeicherten Daten im automatisierten Verfahren abzurufen und sie an die ersuchende Stelle weiter zu übermitteln. Die Bundesanstalt prüft die Zulässigkeit der Übermittlung nur, soweit hierzu besonderer Anlass besteht. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt die ersuchende Stelle. Die Bundesanstalt darf zu den in Satz 1 genannten Zwecken ausländischen Stellen Auskunft aus der Datei nach Absatz 1 Satz 1 nach Maßgabe des § 4 b des Bundesdatenschutzgesetzes erteilen. § 9 Abs. 1 Satz 5, 6 und Abs. 2 gilt entsprechend. Die Regelungen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen bleiben unberührt. 17

(4) Die Bundesanstalt protokolliert für Zwecke der Datenschutzkontrolle durch die jeweils zuständige Stelle bei jedem Abruf den Zeitpunkt, die bei der Durchführung des Abrufs verwendeten Daten, die abgerufenen Daten, die Person, die den Abruf durchgeführt hat, das Aktenzeichen sowie bei Abrufen auf Ersuchen die ersuchende Stelle und deren Aktenzeichen. Eine Verwendung der Protokolldaten für andere Zwecke ist unzulässig. Die Protokolldaten sind mindestens 18 Monate aufzubewahren und spätestens nach zwei Jahren zu löschen. 18

(5) Das Kreditinstitut hat in seinem Verantwortungsbereich auf seine Kosten alle Vorkehrungen zu treffen, die für den automatisierten Abruf erforderlich sind. Dazu 19

gehören auch, jeweils nach den Vorgaben der Bundesanstalt, die Anschaffung der zur Sicherstellung der Vertraulichkeit und des Schutzes vor unberechtigten Zugriffen erforderlichen Geräte, die Einrichtung eines geeigneten Telekommunikationsanschlusses und die Teilnahme an dem geschlossenen Benutzersystem sowie die laufende Bereitstellung dieser Vorkehrungen.

(6) Das Kreditinstitut und die Bundesanstalt haben dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit zu treffen, die insbesondere die Vertraulichkeit und Unversehrtheit der abgerufenen und weiter übermittelten Daten gewährleisten. Den Stand der Technik stellt die Bundesanstalt im Benehmen mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in einem von ihr bestimmten Verfahren fest. 20

[...] 21

2. Durch Art. 2 des Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit vom 23. Dezember 2003 (BGBl I S. 2928) wurden in die Abgabenordnung (im Folgenden: AO) die Regelungen des § 93 Abs. 7 und 8 sowie des § 93 b AO neu eingefügt. Diese Normen erschließen die nach § 24 c KWG geführten Dateien auch für Abrufersuchen der Finanzbehörden und weiterer Stellen, insbesondere der Sozialbehörden. 22

Die Neuregelung erfolgte im Zusammenhang mit der so genannten Steueramnestie, einer bis zum 31. März 2005 befristeten Möglichkeit der Straf- und Bußgeldbefreiung bei der Verletzung steuerrechtlicher Pflichten. Für die Zeit nach dem Stichtag sollten Ermittlungsmöglichkeiten zur Erschwerung von Steuerverkürzungen ausgebaut werden, und zwar auch über die von der Amnestie erfassten Tatbestände hinaus. Auf diese Weise soll Vollzugsdefiziten im Steuerrecht entgegengewirkt werden. Der verbesserte Gesetzesvollzug soll nach dem Willen des Gesetzgebers einen "Beitrag zum Rechtsfrieden" leisten (so BTDrucks 15/1309, S. 1). Das Gesetzesvorhaben wurde zugleich zum Anlass genommen, auch die Erhebung von Sozialabgaben sicherzustellen und den unberechtigten Bezug von Sozialleistungen durch bessere Ermittlung der Leistungsberechtigung zu erschweren. 23

Der Wortlaut von § 93 Abs. 7 und 8, § 93 b AO wurde zwischenzeitlich redaktionell an die Umbenennung des Bundesamts für Finanzen in Bundeszentralamt für Steuern angepasst. 24

§ 93 Abs. 7 und 8 AO lautet in der derzeit geltenden Fassung: 25

§ 93 26
Auskunftspflicht der Beteiligten
und anderer Personen

[...] 27

(7) Die Finanzbehörde kann bei den Kreditinstituten über das Bundeszentralamt für Steuern einzelne Daten aus den nach § 93 b Abs. 1 zu führenden Dateien abrufen, wenn dies zur Festsetzung oder Erhebung von Steuern erforderlich ist und ein Aus- 28

kunftsersuchen an den Steuerpflichtigen nicht zum Ziele geführt hat oder keinen Erfolg verspricht.	
(8) Knüpft ein anderes Gesetz an Begriffe des Einkommensteuergesetzes an, soll die Finanzbehörde auf Ersuchen der für die Anwendung des anderen Gesetzes zuständigen Behörde oder eines Gerichtes über das Bundeszentralamt für Steuern bei den Kreditinstituten einzelne Daten aus den nach § 93 b Abs. 1 zu führenden Dateien abrufen und der ersuchenden Behörde oder dem ersuchenden Gericht mitteilen, wenn in dem Ersuchen versichert wurde, dass eigene Ermittlungen nicht zum Ziele geführt haben oder keinen Erfolg versprechen.	29
§ 93 b AO lautet:	30
§ 93 b	31
Automatisierter Abruf von Kontoinformationen	
(1) Kreditinstitute haben die nach § 24 c Abs. 1 des Kreditwesengesetzes zu führende Datei auch für Abrufe nach § 93 Abs. 7 und 8 zu führen.	32
(2) Das Bundeszentralamt für Steuern darf auf Ersuchen der für die Besteuerung zuständigen Finanzbehörden bei den Kreditinstituten einzelne Daten aus den nach Absatz 1 zu führenden Dateien im automatisierten Verfahren abrufen und sie an die ersuchende Finanzbehörde übermitteln.	33
(3) Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Datenabrufs und der Datenübermittlung trägt in den Fällen des § 93 Abs. 7 die ersuchende Finanzbehörde, in den Fällen des § 93 Abs. 8 die ersuchende Behörde oder das ersuchende Gericht.	34
(4) § 24 c Abs. 1 Satz 2 bis 6, Abs. 4 bis 8 des Kreditwesengesetzes gilt entsprechend.	35
3. Im Hinblick auf die Neuregelungen in § 93 Abs. 7 und 8, § 93 b AO änderte das Bundesministerium der Finanzen mit Schreiben vom 10. März 2005 (BStBl I S. 422) den Anwendungserlass zur Abgabenordnung (im Folgenden: AEAO) hinsichtlich der Anwendung von § 93 AO.	36
Danach darf der Kontenabruf zum Zweck der Steuererhebung nach § 93 Abs. 7 AO nur anlassbezogen und zielgerichtet erfolgen; er muss im Einzelfall erforderlich sein und sich auf eine eindeutig bestimmte Person beziehen (Nr. 2.3 AEAO). Vor dem Kontenabruf soll den Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, selbst Auskunft zu erteilen, es sei denn, der Ermittlungszweck würde dadurch gefährdet (Nr. 2.6 AEAO). Der Anwendungserlass regelt darüber hinaus die Benachrichtigung der Betroffenen in verschiedenen Verfahrensstadien (Nr. 2.7 und 2.8 AEAO).	37
Für die Anwendung des § 93 Abs. 8 AO benennt der Anwendungserlass unter Nr. 3.2 abschließend die Sozialleistungen, für die ein Kontenabruf in Betracht kommt. Nr. 3.2 AEAO lautet:	38
3.2 In folgenden Fällen kommt hiernach ein Kontenabruf in Betracht:	39

- a) Bei der Berechnung der Einkünfte, die nach § 82 Abs. 1 SGB XII zu dem bei der Gewährung von Sozialhilfe zu berücksichtigenden Einkommen gehören, bestimmen sich die Einkünfte aus Kapitalvermögen nach § 20 Abs. 1 bis 3 EStG (§ 6 der Verordnung zur Durchführung des § 82 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch). 40
- b) Im Rahmen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte sowie der sozialen Pflegeversicherung (Sozialversicherung) ist das Gesamteinkommen die Summe der Einkünfte im Sinne des Einkommensteuerrechts (§ 16 SGB IV). 41
- c) Bei der sozialen Wohnraumförderung basiert das maßgebende Gesamteinkommen auf der Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1, 2 und 5 a EStG (§ 21 Wohnraumförderungsgesetz). 42
- d) Bei der Ausbildungsförderung und der Aufstiegsförderung basiert das maßgebende Einkommen auf der Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG (§ 21 BAföG; § 17 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz). 43
- e) Bei der Gewährung von Wohngeld basiert das maßgebende Gesamteinkommen auf der Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1, 2 und 5 a EStG (§ 10 Wohngeldgesetz). 44
- f) Bei der Gewährung von Erziehungsgeld basiert das Einkommen auf der nicht um Verluste in einzelnen Einkommensarten zu verminderten Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG (§ 6 Bundeserziehungsgeldgesetz). 45
- g) Die Leistungen zur Unterhaltssicherung sind um die einkommensteuerpflichtigen Einkünfte des Wehrpflichtigen zu kürzen, die er während des Wehrdienstes erhält (§ 11 Unterhaltssicherungsgesetz). 46
- In anderen Fällen ist ein Kontenabruf nach § 93 Abs. 8 nicht zulässig. 47
- Bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes II ist zwar das "Einkommen" des Antragstellers zu berücksichtigen, dieser Begriff wird aber abweichend vom EStG definiert (§ 11 SGB II). Es liegt somit kein Anknüpfen an Begriffe des EStG vor. 48
- Der Kontenabruf wird im Übrigen nicht als erforderlich angesehen, wenn es zur Aufklärung des Sachverhalts ein ebenso geeignetes, aber für den Betroffenen weniger belastendes Beweismittel gibt (Nr. 3.3 AEAO). Die ersuchende Behörde oder das ersuchende Gericht muss in dem Ersuchen die Rechtsgrundlage angeben und zugleich versichern, dass eigene Ermittlungen nicht zum Ziel geführt haben oder keinen Erfolg versprechen (Nr. 3.4 AEAO). Wegen der Unterrichtung der Betroffenen verweist der Anwendungserlass auf die nach den jeweiligen Gesetzen bestehenden Regelungen und Auskunftsansprüche (Nr. 3.7 AEAO). 49
- Zwischenzeitlich sind Erlasse weiterer Ministerien zum Kontenabruf nach § 93 Abs. 8 AO ergangen, die im Wesentlichen dem Erlass des Bundesministeriums der Finanzen entsprechen. Im Erlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Woh- 50

nungswesen vom 28. April 2005 zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Az: SW 23 - 30 09 98 - 2) werden für einen Kontenabruf die gleichen Voraussetzungen bestimmt, die auch für die Finanzverwaltung gelten. Ferner gelten zwei im Wesentlichen inhaltsgleiche Erlasse des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 4. April 2005 zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (Gz: 42531) sowie vom 6. April 2005 zum Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (Gz: 27120 - 3), die unter Bezugnahme auf den Anwendungserlass des Bundesministeriums der Finanzen die Voraussetzungen für ein Auskunftersuchen zur Kontenabfrage festlegen.

II.

1. Die Beschwerdeführerin zu 1a ist ein inländisches Kreditinstitut. Der Beschwerdeführer zu 1b unterhält als Rechtsanwalt und Notar beruflich und privat eigene Bankkonten sowie Anderkonten für seine Mandanten bei der Beschwerdeführerin zu 1a. 51

Die Beschwerdeführerin zu 2a ist selbstständige Taxifahrerin. Sie bezieht Wohngeld in Höhe von monatlich 26 Euro. Der Beschwerdeführer zu 2b führt ein Sozialgerichtsverfahren über die Feststellung der Berufsunfähigkeit und erhält nach seinen Angaben Sozialhilfe. Der Beschwerdeführer zu 2c war im Jahr 2004 als wehrübender Soldat der Bundeswehr in Afghanistan eingesetzt und bezog für diese Zeit Leistungen nach § 13 a des Unterhaltssicherungsgesetzes (im Folgenden: USG). Wegen der Höhe und des Umfangs der gewährten Leistungen hat er Widerspruch eingelegt. 52

2. Die Beschwerdeführer zu 1 wenden sich im Verfahren 1 BvR 1550/03 gegen die in § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG enthaltene Befugnis der Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte zu Auskunftersuchen. Weiter greifen sie die Regelung des § 24 c Abs. 1 Satz 6 KWG an, nach der die Kreditinstitute durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen haben, dass ihnen die Abrufe nicht zur Kenntnis gelangen. Die Beschwerdeführer zu 1 sind der Auffassung, § 24 c KWG verletze sie insoweit in ihrem durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsfreiheit sowie in ihrem Anspruch auf Gewährung von Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt aus Art. 19 Abs. 4 GG. 53

Die Beschwerdeführer zu 1 würden mit einiger Wahrscheinlichkeit durch Maßnahmen aufgrund von § 24 c KWG in ihren Grundrechten berührt. Die Beschwerdeführerin zu 1a sei verpflichtet, der Bundesanstalt den automatisierten Abruf der bei ihr gespeicherten Kontostammdaten zu ermöglichen. Dadurch würden sowohl ihr Vertrauensverhältnis zu ihren Kunden als auch ihre eigenen grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen angetastet. Der Beschwerdeführer zu 1b müsse damit rechnen, dass die ihn betreffenden Kontostammdaten im Rahmen von Ermittlungen gegen ihn oder gegen seine Mandanten, für die er Anderkonten führe, abgerufen würden. Ein solcher Abruf könne sowohl seine persönlichen Belange beeinträchtigen als auch seine Stellung als Berufsgeheimnisträger berühren. 54

§ 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG genüge nicht dem Gebot der Normenklarheit. Nach der Gesetzesbegründung diene die Vorschrift dazu, in Eilfällen die Geldwäsche und die unerlaubte Erbringung von Finanzdienstleistungen zu bekämpfen sowie Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die der Logistik des Terrorismus dienten. Demgegenüber könnten die zur Strafverfolgung berufenen Stellen die Bundesanstalt wegen jeder Straftat und ohne besondere Eilbedürftigkeit im Einzelfall um einen Abruf ersuchen. Der Gesetzgeber habe sich einer angemessenen Debatte über sein Vorhaben entzogen, indem er eine sachlich in die Strafprozessordnung gehörende weit reichende Eingriffsbefugnis in einem anderen Normenkomplex verborgen habe. 55

§ 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG sei auch unverhältnismäßig. Die Norm berechtere zu Eingriffen von erheblichem Gewicht, von denen weite Kreise der Bevölkerung betroffen sein könnten. Angesichts dessen fehle es an hinreichenden formellen und materiellen Eingriffsschwellen. In der Praxis werde die Norm als Grundlage für Routineabfragen missbraucht. Zudem würden den von einer Kontenabfrage Betroffenen keine hinreichenden Kenntnismöglichkeiten gewährleistet. Insbesondere § 24 c Abs. 1 Satz 6 KWG verhindere gezielt eine Kenntnisnahme durch die Banken als Grundrechtsträger und damit auch eine Information der Bankkunden. Darin liege zugleich ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG. 56

3. Im Verfahren 1 BvR 2357/04 wenden sich die Beschwerdeführer zu 1, im Verfahren 1 BvR 603/05 die Beschwerdeführer zu 2 gegen die in § 93 Abs. 7 und 8, § 93 b AO geregelten Befugnisse der Finanz- und Sozialbehörden zu Kontenabrufen. Die Beschwerdeführer rügen insoweit wiederum einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG, die Beschwerdeführer zu 1 auch gegen Art. 12 Abs. 1 GG. 57

Die Beschwerdeführer zu 1 begründen ihre Betroffenheit durch die angegriffenen Normen im Wesentlichen mit den gleichen Erwägungen wie im Verfahren 1 BvR 1550/03. Die Beschwerdeführer zu 2 verweisen insoweit auf die von ihnen gestellten Anträge auf Sozialleistungen, zu deren Überprüfung Abrufe ihrer Kontostammdaten in Betracht kämen. 58

§ 93 Abs. 8 AO genüge nicht dem Gebot der Normenklarheit, da die zu einem Abrufersuchen berechtigten Behörden nicht hinreichend deutlich bezeichnet würden. Die in § 93 Abs. 7 und 8 AO enthaltenen Befugnisse seien außerdem unverhältnismäßig. Auch im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung aller Bürger und einer Beschränkung staatlicher Leistungen auf Fälle echten Bedarfs sei nicht zu rechtfertigen, dass jedem im öffentlichen Dienst als Sachbearbeiter Beschäftigten die Möglichkeit eingeräumt werde, unter kaum nennenswerten sachlichen Voraussetzungen die Kontostammdaten und Verfügungsberechtigungen eines jeden Bürgers oder einer jeden juristischen Person abzufragen. Nach den Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren und ersten praktischen Erfahrungen spreche viel dafür, dass jeder steuerpflichtige Bürger zum Gegenstand einer Abfrage nach § 93 Abs. 7 AO gemacht werde, auch wenn es bis dahin niemals Anlass zu Zweifeln an seiner Steuerehrlich- 59

keit gegeben habe. Es fehle zudem an hinreichenden gesetzlichen Vorkehrungen, um den Betroffenen Kenntnis von einem Abruf zu verschaffen.

III.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben die Bundesregierung, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Landesbeauftragte für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen, der Hessische Datenschutzbeauftragte, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein Stellung genommen. 60

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 61

Die angegriffenen Regelungen verletzen nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder die Berufsfreiheit. Es fehle bereits an einem grundrechtsrelevanten Informationseingriff. Die zuständige Behörde erfahre lediglich, bei welchen Kreditinstituten der Betroffene ein Konto oder Depot unterhalte und welche Nummer dieses Konto oder Depot habe. Besondere berufliche Vertrauensverhältnisse würden nicht berührt. Jedenfalls seien die geregelten Datenerhebungen durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt. Die angegriffenen Normen seien hinreichend bestimmt und normenklar. Ein automatisiertes Abrufverfahren sei erforderlich, da der Weg über eine Einzelabfrage bei allen Kreditinstituten nicht gangbar sei. Eine anlasslose und routinemäßige Ermittlung von Kontostammdaten sei nach den angegriffenen Normen ausgeschlossen. 62

Die grundrechtliche Garantie effektiven Rechtsschutzes sei gleichfalls nicht verletzt. Eine Benachrichtigung über einen Kontenabruf nach den angegriffenen Regelungen sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Nach den für die jeweiligen Behörden geltenden verfahrensrechtlichen Regelungen bestünden in der Regel zumindest Auskunftsrechte des Betroffenen. 63

2. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hält § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG für verfassungsgemäß, hat jedoch verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 93 Abs. 7 und 8 AO. 64

Die Einrichtung des automatisierten Abrufverfahrens durch § 24 c KWG sei erforderlich, um das Gesetzesziel zu erreichen. Das Verfahren selbst, in dessen Rahmen nur ein Minimum von Daten erhoben werde, entspreche den datenschutzrechtlichen Anforderungen. Formelle Sicherungen wie ein Richtervorbehalt seien aus rechtsstaatlichen Gründen ebenso wenig erforderlich wie eine besondere materielle Einschreitschwelle. Eine Unterrichtung der Bankkunden über Abrufe sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Durch die in § 24 c Abs. 4 KWG vorgesehene Protokollierung der Kontenabrufe werde sichergestellt, dass missbräuchlich veranlasste Datenübermittlungen von den Datenschutzaufsichtsbehörden jederzeit und lückenlos erkannt und geahndet werden könnten. 65

§ 93 Abs. 8 AO genüge nicht dem Gebot der Normenklarheit. Die Norm gebe den Betroffenen keine Informationen über den konkreten Zweck des geregelten Verwaltungshandelns, die beteiligten Behörden und die damit verbundenen Datenverarbeitungen. 66

§ 93 Abs. 7 AO verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Gesetz schließe Routineabfragen nicht aus. Der Vorrang einer Datenerhebung bei dem Betroffenen sei nicht hinreichend sichergestellt. Zudem fehle es an einer ausdrücklich gesetzlich geregelten Auskunftspflicht. Auch sehe das Gesetz keine Dokumentationspflichten der beteiligten Behörden vor, die den Betroffenen erst in die Lage versetzen würden, die Kontenabfrage gerichtlich überprüfen zu lassen. 67

3. Nach Ansicht des Landesbeauftragten für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen und der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG. 68

Gegenstand eines Kontenabrufs seien Daten von nicht unerheblicher Sensibilität. Insofern bestünden Bedenken dagegen, einen derartigen Abruf bereits bei dem Verdacht einer Bagatelldelikt zuzulassen. Die in § 24 c Abs. 4 KWG vorgesehene Protokollierung ermögliche keine hinreichend effektive Datenschutzkontrolle. Zudem fehle eine Regelung, die zumindest eine nachträgliche Benachrichtigung des Betroffenen von einem Kontenabruf sicherstelle. 69

4. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen, der Hessische Datenschutzbeauftragte und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein halten § 93 Abs. 7 und 8 AO für verfassungsrechtlich bedenklich. 70

§ 93 Abs. 8 AO sei nicht hinreichend bestimmt. Für Bürger, Verwaltung und Gerichte sei nicht klar erkennbar, welche Behörde in welchen Fällen von der Abrufmöglichkeit Gebrauch machen dürfe. Bei Abrufen auf Ersuchen anderer Behörden erhielten zudem die Finanzbehörden Kenntnis von Daten, die nicht zu ihrer eigenen Aufgabenerfüllung erforderlich seien. 71

§ 93 Abs. 7 AO wahre nicht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Konkrete strukturelle Vollzugsdefizite, aufgrund derer neben den bereits vorhandenen finanzbehördlichen Kontrollmöglichkeiten eine Befugnis zu Kontenabrufersuchen erforderlich sei, seien nicht ersichtlich. Infolge der Automatisierung des Abrufverfahrens bestehe eine erhöhte Gefahr anlassloser und routinemäßiger Abrufe. Der Gesetzgeber habe nicht die erforderlichen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung getroffen. 72

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind nur teilweise zulässig. 73

I.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1b im Verfahren 1 BvR 2357/04 ist insoweit unzulässig, als sie sich gegen § 93 Abs. 8 AO richtet. Der Beschwerdeführer hat nicht in einer den Anforderungen von § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, dass er durch Datenabrufe auf der Grundlage dieser Norm in seinen Grundrechten betroffen sein kann. 74

Der Beschwerdeführer hat als Anwendungsgebiet des § 93 Abs. 8 AO in Übereinstimmung mit den bei dem Bundesverfassungsgericht eingegangenen Stellungnahmen das Sozialrecht genannt. Danach dient die Vorschrift dazu, die Erhebung von Sozialabgaben sowie die Leistungsberechtigung von Personen zu überprüfen, die bestimmte Sozialleistungen beantragen. Der Beschwerdeführer hat keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür genannt, dass im Rahmen eines derartigen Kontenabrufs auf ihn bezogene Daten erhoben werden könnten. Er hat nicht vorgebracht, dass er selbst Sozialleistungen beantragt hat oder in der näheren Zukunft beantragen wird. Zu entsprechenden Anträgen derjenigen seiner Mandanten, für die er Anderkonten führt, hat er gleichfalls nichts vorgetragen. Auch Umstände, aufgrund derer seine Kontostammdaten zur Erhebung von Sozialabgaben abgerufen werden könnten, hat er nicht dargelegt. 75

II.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 2 ist insoweit unzulässig, als sie sich gegen § 93 Abs. 7 AO richtet, da es hierzu gleichfalls an einem hinreichenden Vortrag zu der Betroffenheit der Beschwerdeführer fehlt. 76

§ 93 Abs. 7 AO ermächtigt die Finanzbehörden im Rahmen steuerrechtlicher Ermittlungen zu Kontenabrufen. Die Beschwerdeführer zu 2 haben ihre Betroffenheit durch die angegriffenen Normen jedoch ausschließlich auf die von ihnen gestellten sozialrechtlichen Leistungsanträge gestützt. Zu der auch nur entfernten Möglichkeit steuerrechtlicher Ermittlungen gegen sie haben sie nichts vorgebracht. 77

III.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 2c ist auch insoweit nicht hinreichend substantiiert begründet, als sie gegen § 93 Abs. 8 AO gerichtet ist. Sie ist damit insgesamt unzulässig. 78

Ein Kontenabruf nach § 93 Abs. 8 AO setzt voraus, dass das Gesetz, dessen Vollzug überprüft werden soll, an Begriffe des Einkommensteuergesetzes anknüpft. Der Beschwerdeführer zu 2c hat zur Begründung seiner Betroffenheit auf einen Leistungsbezug nach § 13 a USG verwiesen, der im Zusammenhang mit seinem Einsatz als Wehrübender in Afghanistan steht. Diese Norm regelt jedoch zwei Leistungstatbestände, von denen allein der des § 13 a Abs. 3 USG Begriffe des Einkommensteuergesetzes in Bezug nimmt. Aus dem Vortrag des Beschwerdeführers zu 2c ergibt sich nicht, auf welchen Leistungstatbestand des § 13 a USG er seinen Antrag ge- 79

stützt hat.

Zudem wäre auch im Rahmen eines auf § 13 a Abs. 3 USG beruhenden Leistungsantrags nicht ersichtlich, inwieweit eine Kontenabfrage nach § 93 Abs. 8 AO in Betracht kommen soll. § 13 a Abs. 3 Satz 1 USG sieht eine Entschädigung für entfallende Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit vor, die an die Festsetzungen im Einkommensteuerbescheid gekoppelt ist. Weiterer selbstständiger Ermittlungen der Behörde bedarf es zur Prüfung der Leistungsberechtigung nicht. Ebenso wenig sind derartige Ermittlungen für die Erstattung der Miete oder sonstiger Betriebsausgaben erforderlich. 80

IV.

Im Übrigen bestehen gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden keine Bedenken. 81

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit zulässig, teilweise begründet. § 93 Abs. 8 AO ist mit dem Grundgesetz unvereinbar. Dagegen stehen § 24 c Abs. 1 Satz 6 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG sowie § 93 Abs. 7, § 93 b AO mit der Verfassung in Einklang. 82

I.

§ 93 Abs. 8 AO verletzt das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beschwerdeführer zu 2a und 2b in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dagegen genügen die weiteren mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen für Eingriffe in dieses Grundrecht. 83

1. Die angegriffenen Vorschriften ermächtigen zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. 84

a) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet Elemente der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (vgl. BVerfGE 99, 185 <193>; 114, 339 <346>). Einer solchen lückenschließenden Gewährleistung bedarf es insbesondere, um neuartigen Gefährdungen zu begegnen, zu denen es im Zuge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und gewandelter Lebensverhältnisse kommen kann (vgl. BVerfGE 54, 148 <153>; 65, 1 <41>). Die Zuordnung eines konkreten Rechtsschutzbegehrens zu den verschiedenen Aspekten des Persönlichkeitsrechts richtet sich daher vor allem nach der Art der Persönlichkeitsgefährdung, die den konkreten Umständen des Anlassfalls zu entnehmen ist (vgl. BVerfGE 101, 361 <380>; 106, 28 <39>). 85

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht trägt in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit 86

Rechnung, die sich für den Einzelnen aus informationsbezogenen Maßnahmen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, ergeben (vgl. BVerfGE 65, 1 <42>; 113, 29 <46>; 115, 166 <188>; 115, 320 <341 f.>). Es gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 84, 192 <194>; m.w.N.). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergänzt besonders geregelte Garantien der Privatheit, die ihm vorgehen, insbesondere das Post- und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG (vgl. BVerfGE 100, 313 <358>; 110, 33 <53>; 113, 348 <364>; 115, 166 <189>) und den durch Art. 13 GG gewährleisteten Schutz der räumlichen Privatsphäre des Wohnungsinhabers (vgl. BVerfGE 51, 97 <105>; 109, 279 <325 f.>). Es steht neben anderen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die als Gewährleistungen von Privatheit gleichfalls grundrechtlichen Schutz gegenüber Kenntnisnahme und Verarbeitung von Informationen vermitteln können, wie dem Schutz der Privatsphäre (vgl. BVerfGE 27, 344 <350 ff.>; 44, 353 <372 f.>; 90, 255 <260>; 101, 361 <382 f.>) oder dem Recht am gesprochenen Wort (vgl. BVerfGE 34, 238 <246 f.>; 54, 148 <155>; 106, 28 <39>).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit, indem es ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen lässt. Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter entstehen, so insbesondere wenn personenbezogene Informationen in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die der Betroffene weder überschauen noch beherrschen kann. Vor allem mittels elektronischer Datenverarbeitung können aus solchen Informationen weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit mit sich bringen können (vgl. BVerfGE 65, 1 <42>; 113, 29 <45 f.>; 115, 320 <342>).

87

Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum (vgl. BVerfGE 65, 1 <45>; 115, 320 <350>).

88

b) Die in den angegriffenen Normen geregelten Datenabrufe greifen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

89

Diese Normen haben zum Ziel, vor allem den Strafverfolgungs-, Finanz- und Sozialbehörden Kenntnis über das Bestehen von Konten und Depots, die der Betroffene bei inländischen Kreditinstituten unterhält, und Informationen über die entsprechen-

90

den Stammdaten zu verschaffen. Einblicke in die Kontoinhalte und -bewegungen erlauben die Informationen über Kontostammdaten zwar nicht. Stellt sich aber heraus, dass der Betroffene über bislang unbekannte Konten und Depots verfügt, kann die jeweils handelnde Behörde gegebenenfalls auf der Grundlage anderer Ermächtigungsnormen Informationen über deren Inhalt erheben. Das in den angegriffenen Normen vorgesehene Verfahren ermöglicht den Abruf von Daten, die den Zugriff auf solche weiteren Informationen ermöglichen.

Die im Anschluss an die Ermittlung der Kontostammdaten erhebbaren Informationen über Kontoinhalte können für den Persönlichkeitsschutz des Betroffenen bedeutsam sein. Nach den gegenwärtigen Gepflogenheiten werden die meisten Zahlungsvorgänge, die über Bargeschäfte des täglichen Lebens hinausgehen, über Konten abgewickelt. Werden Informationen über die Inhalte der Konten einer bestimmten Person gezielt zusammengetragen, ermöglicht dies einen Einblick in die Vermögensverhältnisse und die sozialen Kontakte des Betroffenen, soweit diese - etwa durch Mitgliedsbeiträge oder Unterhaltsleistungen - eine finanzielle Dimension aufweisen. Manche Konteninhaltsdaten, etwa die Höhe von Zahlungen im Rahmen verbrauchsabhängiger Dauerschuldverhältnisse, können auch weitere Rückschlüsse auf das Verhalten des Betroffenen ermöglichen.

91

Die auf der Grundlage der hier angegriffenen Normen erfolgenden behördlichen Ermittlungen über Kontostammdaten können anschließende Maßnahmen vorbereiten, die ohne die erlangten Kenntnisse nicht möglich wären und die die Belange der Betroffenen erheblich berühren können. Kontenabrufe nach § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG dienen der Strafverfolgung und können damit Grundrechtseingriffe von großem Gewicht nach sich ziehen. Gleiches gilt im Ansatz für § 93 Abs. 7 AO, der auf die Richtigkeit der Festsetzung und Erhebung von Steuern abzielt und für § 93 Abs. 8 AO, der insbesondere die Überprüfung der Ordnungsgemäßheit der Erhebung von Sozialabgaben und der Gewährung von Sozialleistungen ermöglichen soll.

92

2. Dem für Normen zur Ermächtigung von Grundrechtseingriffen maßgebenden Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit wird die Befugnis aus § 93 Abs. 8 AO zur Erhebung von Kontostammdaten in sozialrechtlichen Angelegenheiten nicht gerecht; demgegenüber genügen § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO diesem Gebot.

93

a) Das Bestimmtheitsgebot findet im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seine Grundlage in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG selbst (vgl. BVerfGE 65, 1 <46 ff., 54>). Es soll sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (vgl. BVerfGE 110, 33 <52 ff.>; 113, 348 <375 ff.>). Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung grundsätzlich bereichsspezifisch, präzise und normen-

94

klar festgelegt werden (vgl. BVerfGE 100, 313 <359 f., 372>; 110, 33 <53>; 113, 348 <375>).

aa) Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm dienen insbesondere auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen (vgl. BVerfGE 56, 1 <12>; 110, 33 <54>). Dies setzt voraus, dass hinreichend klare Maßstäbe bereitgestellt werden. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein (vgl. BVerfGE 78, 214 <226>). Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates sichern und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll (vgl. BVerfGE 113, 348 <376>). Darüber hinaus sollen die Normenbestimmtheit und die Normenklarheit die Gerichte in die Lage versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren (vgl. BVerfGE 110, 33 <54 f.>; 113, 348 <376 f.>).

95

bb) Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit die spezifische Funktion, eine hinreichend präzise Umgrenzung des Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen. Auf diese Weise wird das verfassungsrechtliche Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt.

96

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Einzelnen gegen informationsbezogene Maßnahmen, die für ihn weder überschaubar noch beherrschbar sind. Solche Gefährdungen drohen insbesondere dann in hohem Maße, wenn Informationsbestände für eine Vielzahl von Zwecken genutzt oder miteinander verknüpft werden können. Daher wäre eine Sammlung der dem Grundrechtsschutz unterliegenden personenbezogenen Informationen auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 115, 320 <350>). Der Gesetzgeber hat vielmehr den Zweck einer Informationserhebung bereichsspezifisch und präzise zu bestimmen. Die Informationserhebung und -verwendung ist auf das zu diesem Zweck Erforderliche zu begrenzen (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 84, 239 <279 f.>; 113, 29 <57 f.>).

97

Zu den Bestimmtheitsanforderungen gehört es, den Erhebungszweck in einer dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung genügenden Weise festzulegen. Mindestvoraussetzung dafür ist die Angabe im Gesetz, welche staatliche Stelle zur Erfüllung welcher Aufgaben zu der geregelten Informationserhebung berechtigt sein soll. Ein bloßer Verweis auf die Zuständigkeitsordnung insgesamt genügt dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit nicht (vgl. auch BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 -, S. 17 des Umdrucks). Fehlt es schon an einer Bestimmung der zu der Maßnahme berechtigten Stellen, können die weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Weitergabe der Daten an andere Stellen erst recht nicht erfüllt werden.

98

cc) Der Gesetzgeber findet je nach der zu erfüllenden Aufgabe unterschiedliche

99

Möglichkeiten zur Regelung der Eingriffsvoraussetzungen vor. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes richten sich auch nach diesen Regelungsmöglichkeiten (vgl. BVerfGE 110, 33 <55 f.>).

Insbesondere verbietet das Bestimmtheitsgebot nicht von vornherein die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. Bei manchen, insbesondere vielgestaltigen Sachverhalten ist eine solche Regelungstechnik grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. BVerfGE 49, 89 <133>; 79, 174 <195>). Zu fordern ist jedoch, dass sich unbestimmte Rechtsbegriffe durch eine Auslegung der betreffenden Normen nach den Regeln der juristischen Methodik hinreichend konkretisieren lassen und verbleibende Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Handelns der durch die Normen ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind (vgl. BVerfGE 21, 73 <79 f.>; 31, 255 <264>; 83, 130 <145>; 102, 254 <337>; 110, 33 <56 f.>).

100

b) Nach diesen Maßstäben ist § 93 Abs. 8 AO nicht hinreichend bestimmt.

101

Der Anwendungsbereich dieser Norm ist eröffnet, wenn ein Gesetz, zu dessen Vollzug ein Kontenabruf dienen soll, an Begriffe des Einkommensteuergesetzes anknüpft. Auf diese Weise werden der Kreis der Behörden, die zu Abrufersuchen berechtigt sein sollen, und die Aufgaben, denen solche Ersuchen dienen sollen, nicht präzise genug festgelegt.

102

Sollte der Wortlaut von § 93 Abs. 8 AO weit zu verstehen sein, so genügte jede begriffliche Übereinstimmung zwischen dem anzuwendenden Gesetz und dem Einkommensteuergesetz, damit ein Kontoabruf in Betracht käme. In der Folge wäre der Anwendungsbereich der Norm praktisch unübersehbar, da das Einkommensteuergesetz zahlreiche Begriffe enthält, die keinen besonderen steuerrechtlichen Bezug aufweisen und sich auch in einer Vielzahl anderer Gesetze mit völlig unterschiedlichen Regelungsgegenständen finden (vgl. Göres, NJW 2005, S. 253 <255>).

103

Zwar mag es näher liegen, § 93 Abs. 8 AO einengend in der Weise auszulegen, dass ein Gesetz nur dann unter diese Vorschrift fällt, wenn es spezifisch einkommensteuerrechtliche Begriffe in Bezug nimmt. Als solche mögen die in der Gesetzesbegründung beispielhaft genannten Begriffe "Einkünfte", "Einkommen" und "zu versteuerndes Einkommen" anzusehen sein (vgl. BTDrucks 15/1309, S. 12). Selbst durch eine solche einengende Auslegung lässt sich jedoch der Norm weder eine gegenständliche Begrenzung des Anwendungsbereichs noch ein bereichsspezifischer Zweck der jeweiligen Datenerhebung entnehmen. Auch an spezifisch einkommensteuerrechtliche Begriffe können Gesetze aus den unterschiedlichsten Regelungsbereichen anknüpfen, etwa Normen aus nahezu dem gesamten Bereich der Leistungsverwaltung. Damit wird in § 93 Abs. 8 AO das Instrument des automatisierten Abrufs von Kontostammdaten selbst bei enger Auslegung für eine unübersehbare Vielzahl von Gesetzeszwecken zur Verfügung gestellt. Dies genügt nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen.

104

Zudem würde eine einengende Interpretation von § 93 Abs. 8 AO zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten führen. Der Anwendungsbereich des Instruments der Kontenabfrage ließe sich nur durch einen wertenden begrifflichen Vergleich des jeweils in Bezug genommenen Gesetzes mit dem Einkommensteuergesetz ermitteln, für den § 93 Abs. 8 AO keine weiteren rechtlichen Maßstäbe bereitstellt. Ob ein Gesetz sich hinreichend eng an spezifisch einkommensteuerrechtliche Gehalte anlehnte, ließe sich kaum angeben, wenn dieses Gesetz - wie in der Praxis häufig - zwar einen Begriff des Einkommensteuergesetzes benutzt, diesen aber im Rahmen seines eigenen Regelungszusammenhangs modifiziert.

So kommt es für die Berechtigung zu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zwar auf das Einkommen des Betroffenen an. Jedoch definiert § 11 Abs. 1 SGB II das Einkommen abweichend vom Einkommensteuergesetz. Andererseits nimmt § 11 Abs. 2 Nr. 4 SGB II das Einkommensteuergesetz ausdrücklich in Bezug. Ferner werden in § 12 SGB II die einkommensteuerrechtlichen Begriffe des Vermögens, des Verkehrswerts und der Bewertung verwendet. Dementsprechend wird in der Literatur vertreten, Datenabrufe nach § 93 Abs. 8 AO kämen auch für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Betracht (so Kühling, ZRP 2005, S. 196 <198>; Wenner, SozSich 2005, S. 102 <106>). Nach Nr. 3.2 AEAO werden dagegen diese Leistungen nicht von § 93 Abs. 8 AO erfasst.

Es ist nicht ersichtlich, dass die unbestimmte Fassung des § 93 Abs. 8 AO besonderen Regelungsschwierigkeiten geschuldet wäre. Die in den vorliegenden Verfahren abgegebenen Stellungnahmen gehen übereinstimmend davon aus, dass mit der Norm insbesondere der Missbrauch von Sozialleistungen und die Nichtabführung von Sozialabgaben bekämpft werden sollen. Dementsprechend beziehen sich die Verfassungsbeschwerden auch ausdrücklich nur auf Bereiche des Sozialrechts. Die auf solche Bereiche bezogenen behördlichen Ermittlungen lassen sich nach Anlass und Gegenstand typisieren und auf bestimmte normative Zusammenhänge zuschneiden. So wäre es ohne weiteres möglich gewesen, die Gesetze, zu deren Vollzug ein Kontenabruf zulässig sein soll, in § 93 Abs. 8 AO enumerativ aufzuzählen (vgl. Kühling, ZRP 2005, S. 196 <198 f.>; Fehling, DStZ 2006, S. 101 <108>). Dies zeigt auch die Aufzählung in Nr. 3.2 AEAO. Der von der Verwaltung grundsätzlich jederzeit änderbare Anwendungserlass kann allerdings den Bestimmtheitsmangel der gesetzlichen Vorschrift nicht beheben.

c) Dagegen wahren § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit.

aa) § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG ermächtigt die für die Leistung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie im Übrigen für die Verfolgung und Ahndung von Straftaten zuständigen Behörden und Gerichte dazu, Abrufersuchen zu stellen. Die Norm regelt damit hinreichend deutlich, welchen Behörden zu welchen Aufgaben das Instrument des automatisierten Abrufs von Kontostammdaten zur Verfügung stehen

soll. Durch das weitere Erfordernis, dass der Abruf für die Erfüllung der (anderweitig geregelten) gesetzlichen Aufgaben der Behörde erforderlich sein muss, werden auch der Abrufanlass und Abrufgegenstand umschrieben. § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG verweist auf diese Weise insbesondere auf die für die genannten Behörden bestehenden Aufgaben und Befugnisse und das für sie geltende Verfahrensrecht. Ein Kontenabruf nach dieser Vorschrift kommt danach nur im Rahmen eines konkreten, die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllenden Ermittlungs- oder Rechtshilfeverfahrens in Betracht (so bereits die Gesetzesbegründung, vgl. BTDrucks 14/8017, S. 123; vgl. daneben Müller, DuD 2002, S. 601 <603>; Kokemoor, BKR 2004, S. 135 <141>).

Weitergehende Anforderungen an die Zweckbestimmung, an denen § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG zu messen wäre, bestehen nicht. Insbesondere ist der Gesetzgeber nicht gehalten, informationsbezogene Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden und der Strafgerichte ausschließlich in der Strafprozessordnung zu regeln. Auch ist die rechtspolitische Stimmigkeit der in § 24 c Abs. 2 und Abs. 3 KWG geregelten Maßnahmen im Verhältnis zueinander nicht Gegenstand der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Anderes mag für ein in sich widersprüchliches Gesetz gelten (vgl. BVerfGE 1, 14 <45>). Für eine derartige Widersprüchlichkeit ist hier jedoch nichts ersichtlich. 110

bb) Auch § 93 Abs. 7 AO regelt die Voraussetzungen für einen Datenabruf hinreichend klar und bestimmt. Nach dieser Norm kann die Finanzbehörde einzelne Daten aus der nach § 93 b Abs. 1 AO zu führenden Datei abrufen, wenn dies zur Festsetzung oder Erhebung von Steuern erforderlich ist. § 93 b Abs. 1 AO verweist wegen der Dateiführung selbst auf § 24 c Abs. 1 KWG. 111

Ein Bestimmtheitsmangel ergibt sich nicht aus der in § 93 Abs. 7 AO angelegten Verweisungskette. Zwar kann eine Regelungsstruktur, die durch zahlreiche Verweisungen und Weiterverweisungen gekennzeichnet ist, das Gebot der Normenklarheit verletzen, wenn diese Struktur ein hohes Fehlerrisiko bei der Rechtsanwendung erzeugt (vgl. BVerfGE 110, 33 <61 ff.>). Die Verweisung von § 93 Abs. 7 AO auf § 93 b Abs. 1 AO und die Weiterverweisung auf § 24 c KWG sind jedoch leicht nachzuvollziehen. Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund der Verweisungen die Gefahr von Normanwendungsfehlern in besonderem Maße stiege, sind nicht ersichtlich. 112

Aus dem in Bezug genommenen § 24 c Abs. 1 KWG ergibt sich, welche Informationen nach § 93 Abs. 7 AO erhoben werden dürfen. § 93 Abs. 7 AO benennt die zur Informationserhebung berechnigte Behörde. Durch den Verweis auf die Festsetzung und Erhebung von Steuern wird der sachliche Anwendungsbereich der Norm bestimmt. Zugleich werden die im Steuerrecht geltenden Regeln einschließlich der dafür maßgebenden Bestimmtheitsanforderungen in Bezug genommen. 113

§ 93 Abs. 7 AO benennt schließlich auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des Kontenabrufs hinreichend präzise. Aus der Verwendung des Begriffs der Erforderlichkeit ergibt sich kein Bestimmtheitsmangel. Dieser Begriff hat für den Bereich der Steuerermittlung durch die Rechtsprechung zu § 93 Abs. 1 AO, wo er für die Begren- 114

zung der steuerrechtlichen Auskunftspflicht verwendet wird, deutliche Konturen erhalten. Auskunftsverlangen im Rahmen einer Rasterfahndung oder im Zuge von Ermittlungen "ins Blaue hinein" sind danach unzulässig. Ein Anlass für steuerbehördliche Ermittlungen besteht nach der Auffassung der Fachgerichte nicht erst dann, wenn ein begründeter Verdacht dafür vorliegt, dass steuerrechtliche Unregelmäßigkeiten vorliegen. Es genügt, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte oder aufgrund allgemeiner Erfahrungen ein Auskunftersuchen angezeigt ist (vgl. etwa BFHE 148, 108 <111 ff.>; 149, 404 <405 ff.>; 198, 42 <47 f.>; stRspr). Diese Rechtsprechung, die sich im Ansatz auf das besondere Ermittlungsinstrument des § 93 Abs. 7 AO übertragen lässt (vgl. Schuster, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § 93 Rn. 102), begegnet unter Bestimmtheitsgesichtspunkten keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. auch BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 6. April 1989 - 1 BvR 33/87 -, NJW 1990, S. 701 f.).

3. Die in § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO enthaltenen Eingriffsermächtigungen genügen auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gleiches gilt für die in zulässiger Weise von den Beschwerdeführern zu 2a und 2b angegriffene Norm des § 93 Abs. 8 AO, wenn die Unbestimmtheit dieser Vorschrift hinsichtlich der zu Abrufersuchen berechtigten Stellen und hinsichtlich der Zweckbestimmung der übermittelten Daten in verfassungsgemäßer Weise behoben wird, etwa dadurch, dass der Prüfung die enumerative Aufzählung von Abrufzwecken in Nr. 3.2 AEAO zugrunde gelegt wird. 115

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist (vgl. BVerfGE 109, 279 <335 ff.>; 115, 320 <345>; stRspr). Diesen Erfordernissen ist Genüge getan. 116

a) Die angegriffenen Normen dienen der Strafverfolgung, der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und der gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern sowie - soweit vorliegend von Bedeutung - der Erhebung von Sozialabgaben und der Überprüfung der Leistungsberechtigung bei Sozialleistungen. Dabei handelt es sich um legitime Zwecke. 117

b) Der automatisierte Abruf von Kontostammdaten ist geeignet, diese Zwecke zu erreichen. 118

In strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist die Kenntnis des Bestehens von Konten einer Person bei deutschen Kreditinstituten in erster Linie von Bedeutung, wenn die Vermögensverhältnisse oder finanziellen Transaktionen dieser Person für die Strafbarkeit des Beschuldigten relevant sind. Zumeist geht es dabei um die Vermögensverhältnisse oder Verfügungen des Beschuldigten selbst. Ergibt ein Kontenabruf, dass die Zielperson über Konten verfügt, die den Strafverfolgungsbehörden bislang unbekannt waren, werden in der Regel weitere Ermittlungen erfolgen und gegebenenfalls Nachfragen beim Beschuldigten oder Auskunftersuchen an die kontoführenden Kreditinstitute über die Konteninhalte ergehen. 119

Im Rahmen finanzbehördlicher Verfahren kann die Erhebung der Kontostammdaten eines Steuerpflichtigen gleichfalls den Anlass bieten, weitere Maßnahmen zur Ermittlung seines Vermögensstands zu treffen und etwa Angaben über seine Einkünfte und Vermögensverhältnisse zu überprüfen. Daneben kann der Abruf der Kontostammdaten dazu dienen, Auskünfte über Vermögenswerte eines Steuerpflichtigen zu erlangen, in die wegen ausstehender Steuerforderungen vollstreckt werden kann. 120

Für sozialbehördliche Ermittlungen können Abrufe von Kontostammdaten bezwecken, die Angaben eines Antragstellers über seine Vermögensverhältnisse und damit seine Leistungsberechtigung zu überprüfen. Hinsichtlich der Erhebung von Sozialabgaben entsprechen die Ermittlungsziele, denen ein Stammdatenabruf dienen kann, weitgehend denen im Steuerrecht. 121

c) Das Mittel des automatisierten Stammdatenabrufs ist erforderlich, um die Gesetzeszwecke zu erreichen. Ein ebenso wirksamer, aber den Betroffenen weniger belastender Weg, bei Verweigerung seiner Mitwirkung an einer hinreichenden Aufklärung einen für die Strafverfolgung oder Steuererhebung oder sozialbehördliche Überprüfung erforderlichen Überblick über seinen Kontenbestand zu erlangen, ist nicht ersichtlich. 122

Insbesondere sind manuelle Einzelanfragen statt des automatisierten Datenabrufs schon wegen der großen Zahl der Kreditinstitute in der Bundesrepublik und wegen der möglicherweise hohen Zahl der Abfragen kein praktikables alternatives Mittel. Im Übrigen bestehen erhebliche Zweifel, ob solche Einzelanfragen überhaupt ein milderes Mittel im Vergleich zu dem automatisierten Verfahren wären. Aufgrund einer derartigen Anfrage erführe jedes deutsche Kreditinstitut von den straf-, steuer- oder sozialrechtlichen Ermittlungen. Dies könnte Folgen haben, die den Betroffenen über die staatliche Kenntnisnahme seiner Konten hinaus erheblich belasteten. Dagegen ist im Rahmen des automatisierten Verfahrens eine Kenntnisnahme durch die Kreditinstitute nach § 24 c Abs. 1 Satz 6 KWG auszuschließen. 123

d) Die Ermächtigungen zum automatisierten Stammdatenabruf wahren auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. 124

aa) Dieses Gebot verlangt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf (vgl. BVerfGE 90, 145 <173>; 109, 279 <349 ff.>; 113, 348 <382>; stRspr). Der Gesetzgeber hat das Individualinteresse, das durch einen Grundrechtseingriff beschnitten wird, den Allgemeininteressen, denen der Eingriff dient, angemessen zuzuordnen. Die Prüfung an diesem Maßstab kann dazu führen, dass ein an sich geeignetes und erforderliches Mittel zur Durchsetzung von Allgemeininteressen nicht angewandt werden darf, weil die davon ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen schwerer wiegen als die durchzusetzenden Interessen (vgl. BVerfGE 115, 320 <345 f.>). Ist das Gewicht der Grundrechtsbeeinträchtigung jedoch geringer, kann sie mit Rücksicht auf wichtige Ziele des Gesetzes eher als verhältnismäßig hinzunehmen sein. 125

bb) Die zu prüfenden Normen dienen Gemeinwohlbelangen von erheblicher Bedeutung. 126

Das gilt zunächst für § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG, der eine wirksame Strafverfolgung und Rechtshilfe in Strafsachen zum Ziel hat. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung hervorgehoben und das öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren – zur Überführung von Straftätern ebenso wie zur Entlastung Unschuldiger – betont (vgl. BVerfGE 77, 65 <76>; 80, 367 <375>; 100, 313 <389>; 107, 299 <316>; 109, 279 <336>; 113, 29 <54>). Auch die Belange der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen haben in einem auf Gegenseitigkeit beruhenden System der Kriminalitätsbekämpfung (vgl. dazu das Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 16. Oktober 2001, Abl EG C 326 vom 21. November 2001, und das Zustimmungsgesetz vom 22. Juli 2005, BGBl II S. 661) eine erhebliche Bedeutung für die Allgemeinheit. 127

Die steuerliche Belastungsgleichheit, der § 93 Abs. 7 AO dient, ist gleichfalls ein Allgemeingut von herausgehobener Bedeutung. Zudem wird sie durch Art. 3 Abs. 1 GG auch grundrechtlich gewährleistet. Wird die Gleichheit im Belastungserfolg durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens prinzipiell verfehlt, kann dies die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Besteuerungsgrundlage nach sich ziehen. Der Gesetzgeber muss daher das materielle Steuergesetz in ein verfahrensrechtliches Umfeld einbetten, das grundsätzlich geeignet ist, die tatsächliche Lastengleichheit der Steuerpflichtigen zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 84, 239 <268 ff.>; 110, 94 <112 ff.>). 128

Schließlich haben auch die Ziele von § 93 Abs. 8 AO erhebliches Gewicht, wenn der Anwendungsbereich dieser Norm auf die Verfolgung bedeutsamer Gemeinwohlbelange begrenzt wird, nämlich auf die Sicherung der Erhebung von Sozialabgaben und die Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen. 129

cc) Die angegriffenen Normen ermächtigen zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbelangen stehen. 130

(1) Die angegriffenen Normen sehen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zum Zweck behördlicher Ermittlungen vor, die sich gezielt gegen eine bestimmte Person richten. Die rechtliche Bewertung des Eingriffs richtet sich für solche Regelungen nach der Intensität der Beeinträchtigung des Betroffenen. 131

Für das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung ist zunächst erheblich, welche persönlichkeitsbezogenen Informationen von der in dem Gesetz geregelten Maßnahme erfasst werden (vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 109, 279 <353>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347>). Eine informationsbezogene Maßnahme kann sich bereits deshalb als schwerwiegend darstellen, weil die erhobenen Informationen für die Persönlich- 132

keit des Betroffenen hohe Relevanz haben oder weil sie auf eine Weise erlangt werden sollen, die die Persönlichkeit erheblich berührt (vgl. BVerfGE 107, 299 <319 f.>; 109, 279 <353>) oder weil Möglichkeiten für eine weitergehende Verarbeitung und Verknüpfung dieser Informationen und zur Nutzung zu einer Vielzahl von Zwecken bestehen (vgl. BVerfGE 65, 1 <45 f.>; 115, 320 <348>). Demgegenüber wiegt der Eingriff geringer, wenn eine gesetzliche Ermächtigung lediglich die Nutzung bestimmter, im Gesetz ausdrücklich aufgezählter Informationen, die für sich genommen keine gesteigerte Persönlichkeitsrelevanz aufweisen, zu einem näher bestimmten Zweck zulässt.

Die Intensität des Eingriffs für den Grundrechtsträger hängt weiter davon ab, welche über die Informationserhebung hinausgehenden Nachteile ihm aufgrund der Maßnahme drohen oder von ihm nicht ohne Grund befürchtet werden (vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347>). So kann die Nutzung von Informationen für die davon Betroffenen ein Risiko begründen, Gegenstand staatlicher Ermittlungsmaßnahmen zu werden, das über das allgemeine Risiko hinausgeht, einem unberechtigten Verdacht ausgesetzt zu werden (vgl. BVerfGE 107, 299 <321>; 115, 320 <351>). Welches Gewicht den nachteiligen Wirkungen, die eine informationsbezogene Maßnahme nach sich ziehen kann, im Hinblick auf die Beurteilung dieser Maßnahme zukommt, hängt auch davon ab, welche Möglichkeit der Grundrechtsträger hat, eine eventuelle Grundrechtsbeeinträchtigung oder jedenfalls weitere Folgen des Eingriffs abwehren zu können. 133

In einem Rechtsstaat ist Heimlichkeit staatlicher Eingriffsmaßnahmen die Ausnahme und bedarf besonderer Rechtfertigung. Erfährt der Betroffene von einer ihn belastenden staatlichen Maßnahme vor ihrer Durchführung, kann er von vornherein seine Interessen wahrnehmen, insbesondere durch gerichtlichen Rechtsschutz. Wird eine Maßnahme jedoch heimlich durchgeführt, so ist es dem Betroffenen faktisch verwehrt, sich gegen sie im Voraus zur Wehr zu setzen. Erfährt er darüber hinaus auch nachträglich nur unter Einschränkungen oder überhaupt nicht von der Maßnahme, wird es ihm erschwert oder unmöglich gemacht, auf sie jedenfalls im Nachhinein mit rechtlichen Mitteln zu reagieren und so seine Interessen zu wahren. Durch den Ausschluss rechtlicher Abwehrmöglichkeiten erhöht sich das Gewicht des Grundrechtseingriffs (vgl. BVerfGE 113, 348 <383 f.>; 115, 320 <353>). Daneben ist von Bedeutung, ob die eröffneten Rechtsschutzmöglichkeiten die von der Maßnahme ausgehenden Persönlichkeitsbeeinträchtigungen vollständig beseitigen oder ob gleichwohl noch Nachteile bestehen bleiben. 134

(2) Aus dem Gehalt der Informationen, die nach den angegriffenen Normen abgerufen werden können - den bloßen Kontostammdaten -, ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine gesteigerte Intensität des Grundrechtseingriffs durch einen solchen Abruf. 135

Diese Informationen haben bei isolierter Betrachtung keine besondere Persönlichkeitsrelevanz. Ein Abruf von Kontostammdaten verschafft der zuständigen Behörde 136

zunächst nur Auskunft darüber, ob und welche Konten eine namentlich bekannte Person bei deutschen Kreditinstituten als Inhaberin, Verfügungsberechtigte oder wirtschaftlich Berechtigte unterhält. Über die Kontoinhalte erfährt die Behörde auf diese Weise nichts. Die erlangte Information hat für sich genommen noch kein besonderes Gewicht für Privatheit oder Entscheidungsfreiheit des Betroffenen. Der abrufenden Behörde wird allerdings ermöglicht, ein Bild über das Bestehen wirtschaftlicher Kontakte des Betroffenen mit deutschen Kreditinstituten zu erlangen. Inhaltliche Informationen über Art und Umfang dieser Kontakte erhält sie dagegen nicht.

Aus dem Ergebnis des Abrufs der Kontostammdaten lässt sich je nach der Kontoführungspraxis der Kreditinstitute gegebenenfalls ersehen, um welche Art eines Kontos es sich handelt. Es ist allerdings in keinem Fall erkennbar, ob der Kontostand positiv oder negativ ist. Daher sind allenfalls Vermutungen über den Vermögensstand des Betroffenen möglich. Zur Aufklärung des Sachverhalts bedarf es weiterer Ermittlungsmaßnahmen. Für sie müssen Ermächtigungsgrundlagen bestehen, die einer selbstständigen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen, wobei sich deren Anforderungen nach der meist deutlich erhöhten Intensität des Grundrechtseingriffs durch solche weiteren Ermittlungsmaßnahmen richten. Diese Ermächtigungen sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerden.

137

(3) Die Nachteile, die dem von einem Stammdatenabruf Betroffenen infolge des Abrufs drohen, führen angesichts der verfolgten Ziele nicht zur Unangemessenheit der angegriffenen Ermächtigungen.

138

Zwar kann der Kontenabruf das Risiko weiterer Ermittlungsmaßnahmen - etwa im Rahmen der Strafverfolgung oder der Besteuerung, der Erhebung von Sozialabgaben und der Rückforderung von sozialrechtlichen Leistungen nach Überprüfung der Leistungsberechtigung - begründen. So kann es zum Beispiel erforderlich werden, die Inhalte oder Bewegungen der ermittelten Konten durch Nachfrage beim Betroffenen oder durch Recherchen bei den Kreditinstituten, die die durch den Kontenabruf bekannt gewordenen Konten führen, zu erheben. Die mit der Kenntnis der Kontostammdaten verbundene Konkretisierung des Risikos, staatlichen Ermittlungen ausgesetzt zu sein, stellt aber angesichts der verfolgten Gemeinwohlbelange keine unangemessene Belastung dar. Nicht in die Prüfung einzubeziehen sind die etwa folgenden weiteren Erhebungen selbst. Diese sind selbstständig zu wertende Grundrechtseingriffe, die einer eigenständigen, hier nicht angegriffenen Ermächtigungsgrundlage bedürfen.

139

(4) Eine Unangemessenheit der angegriffenen Regelung ergibt sich auch nicht insoweit, als Rechtsschutzmöglichkeiten infolge der Heimlichkeit des Abrufs begrenzt sind. Der Bank gegenüber erfolgt die Geheimhaltung im Interesse des Persönlichkeitsschutzes des Betroffenen. Gegenüber dem Kontoinhaber kann die Geheimhaltung belastend wirken. Wird die Ermittlung ihm gegenüber geheim gehalten, erhöht dies die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da der Betroffene auf die Kontenabrufe und die mit ihnen verbundenen möglichen

140

Folgen nicht reagieren kann, solange er von der Maßnahme nichts erfährt.

Diesen Umstand muss die Behörde bei der Entscheidung darüber berücksichtigen, ob im Einzelfall ohne vorherige Information des Betroffenen heimlich auf seine Kontostammdaten zugegriffen werden darf. Hierbei sind Erwägungen der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dementsprechend sieht § 93 Abs. 7 AO in diesem Zusammenhang ausdrücklich den grundsätzlichen Vorrang eines Auskunftsersuchens an den Steuerpflichtigen vor. Kontenabrufe nach § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG stehen unter dem Gebot der Erforderlichkeit, das dahingehend auszulegen ist, dass gleichfalls eine einzelfallbezogene Prüfung stattfinden muss, ob eine die Grundrechte des Betroffenen schonendere Ermittlungsmaßnahme, wie etwa eine offene Datenerhebung, in Betracht kommt. Da das Gebot der Erforderlichkeit eines Grundrechtseingriffs Verfassungsrang hat, ist die Ermächtigung des § 93 Abs. 8 AO in gleicher Weise auszulegen.

141

Die angegriffenen Normen treffen allerdings in der geltenden und angegriffenen Fassung - anders dagegen § 93 Abs. 9 Satz 2 AO in der Fassung des Entwurfs eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 vom 27. März 2007 (BTDrucks 16/4841, S. 23) - keine Aussage dazu, inwieweit nach einem Abruf auf ihrer Grundlage der Betroffene zu benachrichtigen ist oder zumindest ein Auskunftsrecht hat. Die Benachrichtigung richtet sich derzeit vielmehr nach dem für die jeweils handelnde Behörde maßgeblichen, insbesondere auf weitere mögliche Ermittlungsmaßnahmen bezogenen Verfahrensrecht (vgl. Kühling, ZRP 2005, S. 196 <197>). Der Umstand, dass eine auch nachträglich geheim gehaltene informationsbezogene Maßnahme im Hinblick auf die fehlende Reaktionsmöglichkeit des Betroffenen erhebliches Gewicht erhalten kann, ist im Rahmen der Anwendung dieser Verfahrensvorschriften unter Berücksichtigung der Bedeutung der Gemeinwohlbelange, die von den Behörden verfolgt werden, zu beachten.

142

(5) Die Gestaltung der Einschreitschwellen in den angegriffenen Normen wahrt ebenfalls den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die angegriffenen Vorschriften ermächtigen insbesondere nicht zu anlasslosen Routineabrufen.

143

§ 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG verweist auf die gesetzlichen Aufgaben der für die Strafverfolgung und Rechtshilfe in Strafsachen zuständigen Stellen. Die Norm erlaubt daher Kontenabrufe nur im Rahmen von konkreten Ermittlungs- oder Rechtshilfeverfahren, die einen Anfangsverdacht einer Straftat oder ein Rechtshilfeersuchen voraussetzen. § 93 Abs. 7 AO erlaubt Kontenabrufe nur, wenn sie zur Festsetzung oder Erhebung von Steuern erforderlich sind. Routinemäßige Abrufe "ins Blaue hinein" sind danach unzulässig (vgl. oben unter C I 2 c bb). § 93 Abs. 8 AO setzt allerdings nur die Versicherung der ersuchenden Stelle voraus, dass eigene Ermittlungen nicht zum Ziel geführt haben oder keinen Erfolg versprechen. Diese Versicherung belässt die Verantwortung für die Einhaltung des Gebots der Erforderlichkeit bei der ersuchenden Stelle; die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Erforderlichkeit werden dadurch jedoch nicht abgemildert. Die ersuchende Behörde hat im Übrigen das

144

für sie geltende Verfahrensrecht und die darin enthaltenen Vorgaben für einen Anlass von Ermittlungen zu beachten. Die Erhebung von Sozialdaten ist nach § 67 a Abs. 1 Satz 1 SGB X nur nach Maßgabe des Erforderlichen zulässig. Routinemäßige oder anlasslose Ermittlungen sind im Sozialrecht verfassungsrechtlich ebenso wenig zu rechtfertigen wie im Bereich des Steuerrechts.

Die Automatisierung des Abrufverfahrens kann allerdings das Risiko zahlloser und, wenn sie ohne hinreichende Verdachtsmomente erfolgen, rechtswidriger Routineabrufe begründen. Um dies auszuschließen, sind die in den angegriffenen Normen enthaltenen Sicherungen so auszulegen und anzuwenden, dass ein derartiger routinemäßiger, anlassloser Einsatz der Abfragen verhindert wird und Möglichkeiten bestehen, dass Missbräuche im Nachhinein aufgedeckt werden können. Dem dient es, dass nach § 24 c Abs. 4 KWG - für die Abrufbefugnisse des § 93 AO in Verbindung mit § 93 b Abs. 4 AO - Kontenabrufe zu protokollieren sind, um eine effektive Datenschutzkontrolle zu gewährleisten. Im Übrigen sind die einschlägigen Normen, insbesondere das für die jeweils handelnde Behörde geltende Verfahrensrecht, dahingehend auszulegen und anzuwenden, dass dem von einem Kontenabruf Betroffenen Wege eröffnet sind, entsprechende Informationen zu erhalten, um gegebenenfalls Gegenwehr zu ermöglichen. In diesem Sinne sind die Normen, nach denen sich die Auskunftserteilung an den Betroffenen richtet (siehe auch unten C IV 2 a aa <2>), auszulegen.

145

(6) Weitergehende formelle oder materielle Begrenzungen des Einsatzes der Stammdatenabfrage sind von Verfassungs wegen nicht geboten. Das Grundgesetz verlangt derartige Begrenzungen in Form besonderer verfahrensrechtlicher Sicherungen (vgl. etwa BVerfGE 100, 313 <361 f.>; 107, 299 <325>; BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 14. Dezember 2000 - 2 BvR 1741/99, 276, 2061/00 -, BVerfGE 103, 21 <34>) oder einer bestimmten materiellen Einschreitschwelle (vgl. etwa BVerfGE 100, 313 <391 ff.>; 107, 299 <321 ff.>; 109, 279 <343 ff.>; 115, 320 <357 ff.>) nur für Grundrechtseingriffe, die besonders geschützte Zonen der Privatheit betreffen oder auf andere Weise ein erhöhtes Gewicht aufweisen.

146

II.

Die angegriffenen Normen verstoßen unter den von der Beschwerdeführerin zu 1a geltend gemachten Gesichtspunkten nicht gegen ihre Grundrechte.

147

1. Nicht zu prüfen ist, inwieweit die aus § 24 c Abs. 1 KWG, zum Teil in Verbindung mit § 93 b Abs. 1 AO, folgende Verpflichtung der Beschwerdeführerin, eine Stammdatendatei für behördliche Abrufe zu führen, mit ihrer Berufsfreiheit vereinbar ist. In dieser Verpflichtung liegt zwar ein Eingriff in das Grundrecht der Beschwerdeführerin aus Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Die Beschwerdeführerin wendet sich jedoch ausdrücklich nicht gegen ihre Inpflichtnahme als solche, sondern allein dagegen, dass die Stammdaten auch für Abrufe nach den angegriffenen Normen zur Verfügung stehen.

148

2. Die angegriffenen Normen verletzen das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG gewährleistete Recht der Beschwerdeführerin zu 1a auf informationelle Selbstbestimmung nicht. 149

a) Die Beschwerdeführerin als juristische Person ist Trägerin dieses Grundrechts, soweit es auf Art. 2 Abs. 1 GG gestützt ist. 150

aa) Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte für juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Knüpft der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen an, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind, kommt eine Erstreckung auf juristische Personen als bloße Zweckgebilde der Rechtsordnung nicht in Betracht. Die Anwendung auf juristische Personen scheidet daher aus, soweit der Schutz im Interesse der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) gewährt wird, die nur natürliche Personen für sich in Anspruch nehmen können (vgl. BVerfGE 95, 220 <242>). Demgegenüber kommt ein Schutz für juristische Personen in Betracht, wenn das Grundrecht auch korporativ betätigt werden kann (vgl. BVerfGE 106, 28 <42 f.>). 151

Für das allgemeine Persönlichkeitsrecht lässt sich nicht allgemein angeben, ob es seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar ist. Dies ist vielmehr für die verschiedenen Ausprägungen dieses Grundrechts differenziert zu beurteilen. So dient der Schutz vor einem Zwang zur Selbstbezeichnung vor allem der Menschenwürde des Betroffenen, so dass diese Gewährleistung auf juristische Personen nicht erstreckt werden kann (vgl. BVerfGE 95, 220 <242>). Andererseits genießen juristische Personen beispielsweise den Schutz des Rechts am gesprochenen Wort, soweit es hierfür auf einen besonderen personalen Kommunikationsinhalt nicht ankommt (vgl. BVerfGE 106, 28 <43 f.>). 152

bb) Seine verfassungsrechtliche Grundlage findet der grundrechtliche Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung juristischer Personen in Art. 2 Abs. 1 GG. 153

Staatliche informationelle Maßnahmen können Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit juristischer Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken (vgl. BVerfGE 113, 29 <46>). In dieser Hinsicht besteht ein Schutzbedürfnis, das dem natürlicher Personen im Ansatz entspricht. Allerdings ergibt sich insoweit ein Unterschied, als der Tätigkeitskreis juristischer Personen anders als der natürlicher Personen in der Regel durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird. Die Unterschiede, die zwischen den Schutzbedürfnissen natürlicher und juristischer Personen im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestehen, sind bei der Bestimmung der grundrechtlichen Gewährleistung zu beachten. 154

b) Die in den angegriffenen Normen vorgesehenen Datenabrufe berühren den Schutzbereich des Rechts der Beschwerdeführerin auf informationelle Selbstbestimmung allerdings nicht. 155

aa) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet der Beschwerdeführerin als juristischer Person einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen können. Entsprechend dem Tätigkeitskreis der Beschwerdeführerin ist dabei in erster Linie auf ihre wirtschaftliche Tätigkeit abzustellen. 156

Eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage besteht nicht stets bereits deshalb, weil eine staatliche Stelle Kenntnisse erlangt, die einen Bezug zu einer bestimmten juristischen Person und ihrer Tätigkeit aufweisen. Die informationelle Maßnahme muss vielmehr die betroffene juristische Person einer Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen. Maßgeblich kommt es insoweit insbesondere auf die Bedeutung der betroffenen Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person, im Fall der Beschwerdeführerin also für ihre kreditwirtschaftliche Tätigkeit, sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an. 157

bb) Die in den angegriffenen Normen vorgesehene Erfassung von Kontostammdaten gefährdet die wirtschaftliche Verhaltensfreiheit eines Kreditinstituts, wegen dessen Kunden die Abrufe durchgeführt werden, grundsätzlich nicht. 158

Dies gilt jedenfalls dann, wenn, wie vorliegend, ein Datenabruf Ermittlungen gegen einen Kunden eines Kreditinstituts dient, nicht aber solchen gegen das Kreditinstitut selbst. Dementsprechend bereitet er belastende Maßnahmen allein gegen den betroffenen Kunden vor. Die bloße Kenntnis, dass ein bestimmtes Kreditinstitut geschäftliche Beziehungen mit der Zielperson des Stammdatenabrufs unterhält, wird für die abrufende Behörde auch kaum je einen Anlass bieten, nunmehr Ermittlungen gegen dieses Kreditinstitut aufzunehmen. Ein derartiger Anlass kann sich allenfalls aus Folgemaßnahmen des Stammdatenabrufs ergeben. Diese beruhen auf eigenständigen Ermächtigungsgrundlagen, die nicht Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerden sind. 159

Zwar kann ein Kreditinstitut ein Interesse daran haben, seine Geschäftsbeziehungen zu bestimmten Kunden geheim zu halten. Dieses Geheimhaltungsinteresse ist jedoch nur insoweit grundrechtlich geschützt, als seine Beeinträchtigung auf die eigene wirtschaftliche Tätigkeit des Kreditinstituts zurückwirken kann. Das ist grundsätzlich nicht der Fall, soweit - wie hier - die Geschäftsbeziehungen allein im Rahmen von Ermittlungen zur Kenntnis genommen werden, die sich gegen die Kunden richten. Das Geheimhaltungsinteresse kann allerdings dann berührt werden, wenn die gewonnenen Informationen über diese Ermittlungen hinaus gespeichert, genutzt oder weitergeleitet werden sollen. Hierfür bedarf es wiederum eigenständiger Ermächtigungsgrundlagen, die in den angegriffenen Normen nicht enthalten sind. 160

3. Es kann dahinstehen, ob auch die durch Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG gewährleistete Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin berührt ist. Jedenfalls bietet dieses Grundrecht grundsätzlich keinen über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinausgehenden Schutz vor staatlichen informationellen Maß- 161

nahmen.

III.

§ 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO verletzen nicht die Berufsfreiheit des Beschwerdeführers zu 1b. Art. 12 Abs. 1 GG schützt zwar die zwischen Rechtsanwälten und ihren Mandanten bestehenden Vertrauensverhältnisse. Entsprechendes gilt für das Vertrauensverhältnis im Bereich notarieller Tätigkeit. Diese Gewährleistung wird jedoch durch die Normen, gegen die sich der Beschwerdeführer zulässigerweise wendet, nicht berührt. 162

1. Der Rechtsanwalt ist als Organ der Rechtspflege (vgl. §§ 1 und 3 BRAO) dazu berufen, das Interesse seiner Mandanten zu vertreten (vgl. BVerfGE 10, 185 <198>). Seine Tätigkeit dient zugleich dem Allgemeininteresse an einer wirksamen und geordneten Rechtspflege (vgl. BVerfGE 15, 226 <234>; 34, 293 <302>; 37, 67 <77 ff.>; 72, 51 <63 ff.>). Voraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist ein Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant (vgl. BVerfGE 110, 226 <252>). 163

Das verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant wird berührt, wenn wegen der Gefahr eines unbeschränkten Datenzugriffs ein Mandatsverhältnis mit Unsicherheiten hinsichtlich seiner Vertraulichkeit belastet wird. Mit dem Ausmaß potentieller Kenntnis staatlicher Organe von vertraulichen Äußerungen wächst die Gefahr, dass sich auch Unverdächtige nicht mehr den Berufsgeheimnistägern zur Durchsetzung ihrer Interessen anvertrauen (vgl. BVerfGE 113, 29 <49>). 164

2. Nach diesem Maßstab beeinträchtigen Maßnahmen, die auf der Grundlage der von dem Beschwerdeführer zulässigerweise gerügten Normen ergriffen werden, das Vertrauensverhältnis zu seinen Mandanten nicht. Dabei kann offen bleiben, ob die treuhänderische Verwaltung von Mandantengeldern überhaupt zu den verfassungsrechtlich besonders geschützten anwaltlichen Tätigkeiten gehört und ihre Offenlegung dementsprechend an der Berufsfreiheit zu messen sein kann (ablehnend BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 9. Oktober 1989 - 2 BvR 1558/89 -, wistra 1990, S. 97). 165

Ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen kann der Mandant eines Rechtsanwalts in dessen Verschwiegenheit jedenfalls nur insoweit entwickeln, als der Rechtsanwalt über entsprechende tatsächliche Möglichkeiten der Einflussnahme verfügt. Das ist vorliegend nicht der Fall. § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG und § 93 Abs. 7 AO sehen Informationserhebungen nicht bei den Rechtsanwälten, die Anderkonten für ihre Mandanten führen, sondern bei den kontoführenden Kreditinstituten vor. Kommt es zu einer solchen Erhebung, so realisiert sich ein Offenbarungsrisiko, das der Vereinbarung, bestimmte Gelder auf einem Bankkonto treuhänderisch zu verwalten, immanent ist und das der Rechtsanwalt von vornherein nicht beherrschen kann. 166

IV.

Die angegriffenen Normen verstoßen nicht gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. 167

1. Art. 19 Abs. 4 GG begründet einen grundrechtlichen Anspruch auf effektiven Schutz des subjektiven Rechts, das für den von einem Datenabruf nach den angegriffenen Normen Betroffenen aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG folgt. Die Rechtsschutzgarantie gewährleistet über die Eröffnung des Rechtswegs hinaus eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 35, 382 <401 f.>; 65, 1 <70>; 77, 275 <284>; 84, 34 <49>; 93, 1 <13>; 101, 106 <122>). Die Garantie effektiven Rechtsschutzes wirkt daher über die gerichtliche Kontrolle und das gerichtliche Verfahren hinaus in das behördliche Verfahren hinein, wenn eine solche Vorwirkung für die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes faktisch erforderlich ist (vgl. BVerfGE 100, 313 <364>; 101, 106 <123>; 109, 279 <364>). 168

Der Rechtsweg, den Art. 19 Abs. 4 GG dem Einzelnen gewährleistet, bedarf allerdings der gesetzlichen Ausgestaltung. Rechtsschutz ist eine staatliche Leistung, deren Voraussetzungen erst geschaffen, deren Art näher bestimmt und deren Umfang im Einzelnen in den jeweiligen Verfahrensordnungen festgelegt werden müssen. Art. 19 Abs. 4 GG lässt dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungsspielraum, gibt jedoch die Zielrichtung und die Grundzüge der Regelung vor (vgl. BVerfGE 101, 106 <123 f.>). 169

Ein hinreichend effektiver Rechtsschutz gegen heimliche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung setzt voraus, dass der Betroffene von einem solchen Eingriff überhaupt Kenntnis erlangen kann. Ohne die Möglichkeit einer solchen Kenntnisnahme kann er weder die Unrechtmäßigkeit des Eingriffs noch etwaige Rechte auf Löschung oder Berichtigung geltend machen. Wie die Kenntnisgewährung im Einzelnen auszugestalten ist, gibt das Grundgesetz jedoch nicht vor. Der Betroffene ist allerdings zu benachrichtigen, wenn Datenerhebungen heimlich erfolgen, Auskunftsansprüche aber nicht eingeräumt worden sind oder den Rechten des Betroffenen nicht angemessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 65, 1 <70>; 100, 313 <361, 364>; 109, 279 <363 f.>). 170

Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz fordert weiter, dass das Gericht das Rechtsschutzbegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend prüfen kann. Soweit die Effektivität des Rechtsschutzes von der Offenlegung der Vorgänge abhängt, die zu der angegriffenen Maßnahme geführt haben, wird auch die Kenntnisnahme dieser Vorgänge durch das Gericht von dem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG umschlossen (vgl. BVerfGE 101, 106 <123>). Dementsprechend können sich aus der Rechtsschutzgarantie Dokumentations- und Begründungspflichten ergeben, deren Erfüllung einen effektiven Rechtsschutz erst ermöglicht (vgl. BVerfGE 49, 24 <66 f.>; 65, 1 <70>; 69, 1 <49>; 103, 142 <160>; vgl. ferner BVerfGE 100, 313 <364 f.>). 171

2. Nach diesen Maßstäben werden die angegriffenen Normen den grundrechtlichen Anforderungen an einen tatsächlich wirkungsvollen Rechtsschutz gerecht.	172
a) Die rechtlich gewährleisteten Kenntnismöglichkeiten der Betroffenen über Datenerhebungen nach diesen Vorschriften genügen den Vorgaben des Art. 19 Abs. 4 GG.	173
aa) Soweit die angegriffenen Normen zu heimlichen Abrufen von Kontostammdaten ermächtigen, regeln sie die spätere Kenntnismöglichkeit gegenüber dem Betroffenen nicht selbst. Insoweit kommt es daher für die Prüfung hinreichender Rechtsschutzmöglichkeiten auf die Maßgaben an, die sich aus dem für die jeweils handelnde Behörde geltenden Verfahrensrecht ergeben (vgl. auch BVerfGK 2, 27 <28>).	174
(1) Im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist eine besondere Benachrichtigung des Betroffenen von einem Abruf nach § 24 c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KWG nicht vorgesehen. Wird allerdings - wie regelmäßig - gegen den Betroffenen als Beschuldigten ermittelt, ist er gemäß § 163 a Abs. 1 Satz 1 StPO spätestens vor dem Abschluss der Ermittlungen zu vernehmen, wenn das Verfahren nicht zur Einstellung führt. In der Folge hat er Anlass und Möglichkeit, nach § 147 StPO über seinen Verteidiger Akteneinsicht zu nehmen, durch die er auch von dem Abruf der Kontostammdaten Kenntnis erlangen kann (zum Auskunftsanspruch des nicht durch einen Verteidiger unterstützten Beschuldigten vgl. § 147 Abs. 7 StPO). Personen, deren Kontostammdaten abgerufen wurden, ohne dass gegen sie als Beschuldigte ermittelt wurde, haben gleichfalls Informationsrechte (siehe § 475 Abs. 1 und 4 StPO; siehe weiter § 491 StPO i.V.m. § 19 BDSG).	175
(2) Ob im Anschluss an einen Stammdatenabruf nach § 93 Abs. 7 AO eine grundsätzliche gesetzliche Pflicht zur Benachrichtigung des Betroffenen besteht, ist einfachrechtlich streitig (dafür etwa Kühling, ZRP 2005, S. 196 <197>; dagegen etwa Fehling, DStZ 2006, S. 101 <105>). Der Gesetzgeber geht ausweislich der Gesetzesbegründung davon aus, dass dem Betroffenen lediglich nach pflichtgemäßem Ermessen Auskunft zu erteilen ist (vgl. BTDrucks 15/1309, S. 13). Das schließt die Möglichkeit einer Ermessensreduzierung auf Null ein. Der Betroffene hat jedenfalls dann auch faktisch einen Anlass, von seinem Auskunftsrecht Gebrauch zu machen, wenn der Kontenabruf finanzbehördliche Maßnahmen zur Folge hat, die ihn belasten.	176
(3) Werden Kontostammdaten nach § 93 Abs. 8 AO zur Kontrolle der Leistungsbeurteilung bei Sozialleistungen abgerufen, hat der Betroffene zumindest nach § 83 SGB X grundsätzlich ein Auskunftsrecht gegen die Sozialbehörde, die um den Datenabruf ersucht hat. Einen Anlass dazu, Auskunft zu begehren, hat er jedenfalls dann, wenn der Kontenabruf für ihn nachteilige Folgen hat.	177
bb) Die bestehenden rechtlichen Gewährleistungen räumen dem Betroffenen hinreichende Kenntnismöglichkeiten ein.	178
Das jeweilige Verfahrensrecht gewährleistet dem von einem Kontenabruf Betroffenen ein grundsätzliches Auskunftsrecht, von dem er spätestens dann auch tatsäch-	179

lich Gebrauch machen kann, wenn die jeweilige Behörde das Ergebnis des Kontenabrufs mit für ihn nachteiligen Folgen verwertet hat. Bei der Anwendung der Normen, aus denen sich das Auskunftsrecht ergibt, haben die Behörden die Anforderungen der Rechtsschutzgarantie zu beachten. Insbesondere soweit den Finanzbehörden grundsätzlich ein Auskunftsermessen zugestanden wird, ist dieses in derartigen Fällen zugunsten des Betroffenen reduziert, wenn und solange nicht der Auskunftserteilung ein besonderes Geheimhaltungsinteresse von überwiegendem Gewicht entgegensteht.

Weitergehende Informationsrechte mussten in den angegriffenen Normen nicht geregelt werden. Insbesondere war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, eine Pflicht der jeweils handelnden Behörde zur Benachrichtigung des Betroffenen nach jedem Kontenabruf vorzusehen. Bleibt der Kontenabruf für den Betroffenen ohne nachteilige Folgen, wiegt dessen Feststellungs- und Unterlassungsinteresse nicht so schwer, dass ihm stets aktiv die für eine gerichtliche Geltendmachung erforderlichen Kenntnisse verschafft werden müssten. Insoweit sind die grundrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der hier angegriffenen Normen anders als in solchen Fällen zu beurteilen, in denen das Bundesverfassungsgericht wegen des besonderen Gewichts des Grundrechtseingriffs eine aktive Benachrichtigung des Betroffenen verlangt hat (vgl. BVerfGE 100, 313 <361, 364> zu Art. 10 GG; BVerfGE 109, 279 <363 f.> zu Art. 13 GG).

180

b) Auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vorsorge für eine tatsächlich effektive gerichtliche Kontrolle sind gewahrt. § 24 c Abs. 4 KWG und § 93 b Abs. 4 AO sehen für Stammdatenabrufe nach den angegriffenen Vorschriften eine Protokollierung für die Zwecke der Datenschutzkontrolle vor. Die nach diesen Vorgaben erstellten Abrufprotokolle bieten eine hinreichende Grundlage, um die Rechtmäßigkeit einzelner Abrufe überprüfen zu können. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG verlangt, diese Normen so auszulegen, dass die Protokolle nicht nur den Datenschutzbeauftragten, sondern auch für gerichtliche Verfahren zur Verfügung zu stellen sind, in deren Rahmen die Rechtmäßigkeit von Stammdatenabrufen überprüfbar ist. Die Regelung des § 24 c Abs. 4 Satz 1 KWG, die eine Protokollierung zum Zwecke der Datenschutzkontrolle vorsieht, ist daher so auszulegen, dass das Protokoll auch für die gerichtliche Kontrolle nutzbar ist.

181

D.

Die Verfassungswidrigkeit des § 93 Abs. 8 AO führt nicht zu dessen Nichtigkeit. Ausnahmsweise sind verfassungswidrige Vorschriften weiter anzuwenden, wenn gewichtige rechtliche Belange es rechtfertigen, die Norm als Regelung für eine Übergangszeit fortbestehen zu lassen (vgl. BVerfGE 41, 251 <267>; 58, 257 <280>; 76, 171 <189>; 83, 130 <154>; 111, 191 <224>; BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 -, unter B II 2). So liegt es hier. Die Ermächtigung wird zur Sicherung der Erhebung von Sozialabgaben und zur Überprüfung der Berechtigung von Sozialleistungen herangezogen. Bei einer Nichtigklärung des § 93 Abs. 8 AO

182

würden bis zu einer Neuregelung erhebliche Vollzugsdefizite im Sozialrecht drohen. Bei der Entscheidung über die Weitergeltung der Norm in der Übergangszeit war zu berücksichtigen, dass die Verfassungswidrigkeit der Norm allein auf einem Bestimmtheitsmangel beruht, dem für die sozialbehördliche Praxis durch die Regelungen des Anwendungserlasses begegnet wurde, auch wenn der Mangel dadurch nicht verfassungsrechtlich wirksam geheilt worden ist.

Für eine verfassungsgemäße Neuregelung steht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Mai 2008 zur Verfügung. § 93 Abs. 8 AO bleibt bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung mit der Maßgabe anwendbar, dass Abrufersuchen nach ihm allein zu dem Zweck zulässig sind, die Leistungsberechtigung für die in Nr. 3.2 AEAO genannten Sozialleistungen zu überprüfen. 183

E.

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34 a Abs. 2 BVerfGG. 184

Papier	Steiner	Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem	Bryde	Gaier
Eichberger	Schluckebier	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juni 2007 -
1 BvR 1550/03**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/
03 - Rn. (1 - 184), http://www.bverfg.de/e/rs20070613_1bvr155003.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rs20070613.1bvr155003