



Titelblatt für die Veröffentlichung von studentischen Abschlussarbeiten der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Die Vermögensermittlung in der Verwaltungsvollstreckung
unter Berücksichtigung der Aspekte der
Datenschutz-Grundverordnung

Titel der Abschlussarbeit

Ulrike Panzer

vorgelegt von (AutorInnen)

Fachbereich 4 - Rechtspflege

am Fachbereich

Immobilien- und Vollstreckungsrecht

im Studiengang

Master of Law LL.M.

zur Erlangung des akademischen Grades

Berlin 2023

Erscheinungsort und Publikationsjahr

Ulrich Keller

ErstgutachterIn

Marc Schüffner

ZweitgutachterIn

März 2023

Datum der bestandenen Abschlussprüfung

genehmigte Fassung zur Publikation

<https://www.doi.org/10.4393/opushwr-4132>

Die vorliegende Version ist unter dem folgenden persistenten Identifikator verfügbar
(von der Bibliothek auszufüllen - Feld ist schreibgeschützt): [DOI, URN, o. Ä.]

Lizenzangabe:

CC-BY 4.0

Muster-Zitationsempfehlung: Nachname, Name (Publikationsjahr). Titel: Untertitel.
In: Quellenangabe der Erstveröffentlichung, ISSN/ISBN, Verlag, Ort, Vol., Iss., xx-xx
[Seitenzahlen], <http://dx.doi.org/xxx> (vom Verlag vergebene DOI)

[Stand: 02.11.2022]



Die Vermögensermittlung in der Verwaltungsvoll-
streckung unter Berücksichtigung der Aspekte der
Datenschutz-Grundverordnung

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades eines Master of Laws (LL.M.) im Studien-
gang
Immobilien- und Vollstreckungsrecht
an der
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

vorgelegt von **Ulrike Panzer**

Matrikelnummer **77232188836**

Erstkorrektor: Prof. Ulrich Keller

Zweitkorrektor: Dr. Marc Schüffner

Eingereicht am: 01.02.2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Literaturverzeichnis	IV
1. Kapitel	1
A. Einleitung	1
I. Begründung und Ziele der Untersuchung	1
II. Gang der Untersuchung	2
B. Grundlagen.....	4
I. Grundlagen des Datenschutzes	4
1. Historie des Datenschutzrechts in Deutschland	4
a) Datenschutzgesetze der Länder.....	4
b) Bundesdatenschutzgesetz	4
c) Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	5
d) Der Weg zur DS-GVO	5
e) Datenschutzkonferenz (DSK)	7
2. DS-GVO	7
a) Schutzbereich und Basiselemente	8
b) Sachlicher Anwendungsbereich	9
c) Verarbeitungsprinzipien.....	9
d) Verantwortlichkeit und Kontrollinstanz.....	11
e) Pflichten des Verantwortlichen	13
f) Betroffenenrechte.....	14
3. Verhältnis der DS-GVO zum Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen der Länder	14
II. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung von Geldforderungen (Beitreibung).....	15
1. Vergleich zur Vollstreckung nach ZPO.....	17
2. Vollstreckungsbehörden	18
a) Bundesrecht.....	18
b) Landesrecht	20

3. Zu vollstreckende Geldforderungen	20
a) Abgaben: Steuern, Beiträge und Gebühren.....	20
b) Geldstrafen, Geldbußen, Ordnungsgelder und Zwangsgelder.....	21
c) Rundfunkbeitrag.....	22
d) Amtshilfen	22
e) öffentlich-rechtlicher Vertrag.....	22
f) Privatrechtliche Ansprüche.....	23
4. Vermögensbegriff	23
2. Kapitel	25
A. Vermögensermittlung.....	25
I. Rechtsgrundlagen des Datenschutzes bei der Vermögensermittlung in der Verwaltungsvollstreckung.....	25
II. Das Vermögensermittlungsverfahren als gestuftes Verfahren.....	28
1. Bereits bekannte Daten	28
a) Abweichung vom Zweckbindungsgrundsatz.....	29
b) Verhältnis von Steuergeheimnis zu Datenschutz.....	30
aa) Grundsätzliches	30
bb) Vorratsdatenspeicherung	31
cc) Vollstreckungsbezug § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO und Landesrecht	32
dd) landesrechtliche Weiterverarbeitungsrechte im Konflikt zu § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO - Vergleich der Bundesländer	34
2. direkte Datenerhebung: die Vermögensauskunft	40
a) Reform der Sachaufklärung.....	41
b) Verfahren der Vermögensauskunft und Eintragung in das Schuldnerverzeichnis 42	
c) Eintragung im Schuldnerverzeichnis	44
d) Zugriff auf das Schuldnerverzeichnis aus Datenschutzsicht	47
3. Indirekte Datenerhebung: Auskunftersuchen bei Dritten	48
a) Nachbesserungen zum Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung.....	48
b) Einzelfälle.....	49

aa)	Kontenabrufe gem. § 93 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 8 Satz 2 AO	49
bb)	Auskunftersuchen gegenüber den Rentenversicherungsträgern	54
cc)	Auskunftersuchen gegenüber Dritten am Beispiel des Arbeitgebers bei § 850h Abs. 2 ZPO.....	55
dd)	Auskunftersuchen gegenüber dem Finanzamt.....	57
ee)	Aufkunft aus dem Zentralen Fahrzeugregister.....	57
III.	Einschränkung der Vermögensermittlung durch die DS-GVO.....	58
1.	Verfolgung von Datenschutzverstößen durch die Aufsichtsbehörde.....	58
2.	Durchsetzung von Betroffenenrechten.....	59
3.	Datenschutz als Einwand gegen Vollstreckungshandlungen.....	61
a)	Durch die betroffene Person.....	61
b)	Durch Dritte.....	63
IV.	Vermögensermittlung ohne Einschränkung durch die DS-GVO.....	63
B.	Folgen für die Vollstreckungspraxis.....	65
3. Kapitel		67
Exkurs – Aufgabenübertragung auf Inkasso aus Sicht des Datenschutzes.....		67
4. Kapitel		69
A. Resümee		69
B. Ausblick.....		70
C. Empfehlung für ein Datenschutzmanagement.....		71

Literaturverzeichnis

- Abel, Ralf. B.; Karpenstein, Ulrich (2005): Verbesserung des öffentlichen Forde-
rungsmanagements-Möglichkeiten und Grenzen einer Einbeziehung priva-
ter Unternehmen. In: RDV (Zeitschrift für Datenschutz-, Informations- und
Kommunikationsrecht) (4), zit: *Abel/Karpenstein, RDV 4/2005*.
- Albers, Marion (2005): Informationelle Selbstbestimmung, zit: *Albers, Infomatio-
nelle Selbstbestimmung*.
- Albrecht, Jan-Philipp (2016): Das neue EU-Datenschutzrecht - von der Richtlinie
zur Verordnung. In: CR (Computer und Recht) (2), zit: *Albrecht, CR 2/2016*.
- ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, Solidarmodell, abrufbar unter
[https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_g
er.html](https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_g_er.html) (zuletzt abgerufen am 31.01.2023).
- App, Michael; Wettlaufer, Arno; Klomfaß, Ralf (2022): Praxishandbuch Verwal-
tungsvollstreckungsrecht, 7. Auflage, zit: *Bearbeiter in:
App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht*.
- Boewer, Dietrich (2015): Handbuch Lohnpfändung und Lohnabtretung, 3. Aufla-
ge, zit: *Boewer, Handbuch Lohnpfändung und Lohnabtretung*.
- Brendle-Weith, Anne-Katrin (2019): Datenschutz im Besteuerungsverfahren. In:
ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (3), zit: *Brendle-Weith, ZD 3/2019*.
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Auf-
gaben und Befugnisse des BfDI, abrufbar unter:
<https://www.bfdi.bund.de/DE/DerBfDI/Inhalte/DerBfDI/AufgabenBfDI.html>
(zuletzt abgerufen am 31.01.2023).
- Bundesministerium der Justiz (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit. In: Bun-
desanzeiger, 22.09.2008, zit: *BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit*.
- Burgwinkel, Daniel (2022): Basiswissen für die Digitale Transformation, zit:
Burgwinkel, Basiswissen für die Digitale Transformation.
- Detterbeck, Steffen (2022): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungspro-
zessrecht, 20. Auflage, zit: *Detterbeck AVwR*.

Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache, „Vermögen“, abrufbar unter <https://www.dwds.de/wb/Vermögen#2> (zuletzt abgerufen am 31.01.2023).

Ehlers, Dirk; Schoch, Friedrich (2021): Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, *zit: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*.

Ehmann, Eugen (2015): Der weitere Weg zur Datenschutzgrundverordnung Näher am Erfolg, als viele glauben? In: ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (1), *zit: Ehmann, ZD 1/2015*.

Ehmann, Eugen; Selmayr, Martin (Hg.) (2018): Datenschutz-Grundverordnung, 2. Auflage, *zit: Bearbeiter in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO*.

Engelbrecht, Kai; Schwabenbauer, Thomas (2022): Bundesmeldegesetz, *zit: Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG*.

Eßer, Martin; Kramer, Philipp; von Lewinski, Kai (2020): Auernhammer, DSGVO / BDSG – Kommentar, 7. Auflage, *zit: Bearbeiter in: Auernhammer DSGVO / BDSG*.

Fachverband der Kommunkassenverwalter e.V. (Hg.) (2008-): Handbuch für das Verwaltungszwangsverfahren, 81. Ergänzungslieferung Juli 2022, *zit: VZV-Handbuch*.

Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.; Hauser, Richard (2010): Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 118), *zit: Frick/Grabka/Hauser, Die Verteilung der Vermögen in Deutschland*.

Fridgen, Alexander; Geiwitz, Arndt; Göpfert, Burkard (Hg.) (2022): Insolvenzrecht Kommentar, *zit: Bearbeiter in: Fridgen/Geiwitz/Göpfert, InsO*.

Glotzbach, Hans-Jürgen (2009): Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch Inkassounternehmen zulässig? In: KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (1), *zit: Glotzbach, KKZ 1/2009*.

Gola, Peter; Heckmann, Dirk (Hg.) (2022): Datenschutz-Grundverordnung VO (EU) 2016/679, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage, *zit: Bearbeiter in: Gola/Heckmann, DS-GVO*.

-
- Goldbach, Rainer (2017): Die Reparatur der Reform der Sachaufklärung nach ZPO. In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (4), *zit: Goldbach, KKZ 4/2017*.
- Gosch, Dietmar; Hoyer, Andreas; Beermann, Albert (2022): Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung AO, FGO, Nebengesetze, 171. Aktualisierung. 2022, *zit: Bearbeiter in: Gosch, AO*.
- Gröpl, Christoph (Hg.) (2019): Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen Staatliches Haushaltsrecht, 2. Auflage, *zit: Bearbeiter in: Gröpl, BHO*.
- Hagemann, Helmut (2006): Kommunaler Forderungseinzug durch Inkassounternehmen und Mahnanwälte. In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (4), *zit: Hagemann, KKZ 4/2006*.
- Hagemann, Helmut (2008): Externes Forderungsmanagement durch private Inkassoeinrichtungen in der kommunalen Geldvollstreckung in NRW. In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (9), *zit: Hagemann, KKZ 9/2008*.
- Hagemann, Helmut (2013): Die Durchführung des Vermögensauskunftsverfahrens durch die Vollstreckungsbehörde (Teil 1). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (6), *zit: Hagemann, KKZ 6/2013*.
- Hagemann, Helmut (2013): Die Durchführung des Vermögensauskunftsverfahrens durch die Vollstreckungsbehörde (Teil 2). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (7), *zit: Hagemann, KKZ 7/2013*.
- Hagemann, Helmut (2020): Datenschutz in der kommunalen Vollstreckungsbehörde (Teil 1). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (12), *zit: Hagemann, KKZ 12/2020*.
- Hagemann, Helmut (2021): Datenschutz in der kommunalen Vollstreckungsbehörde (Teil 2). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (1), *zit: Hagemann, KKZ 1/2021*.
- Hagemann, Helmut (2021): Datenschutz in der kommunalen Vollstreckungsbehörde (Teil 3). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (2), *zit: Hagemann, KKZ 2/2021*.

-
- Hagemann, Helmut (2021): Datenschutz in der kommunalen Vollstreckungsbehörde (Teil 4). In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift)* (3), zit: *Hagemann, KKZ 3/2021*.
- Hans-Jürgen, Glotzbach; Torsten, Heuser (2017): Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, zit: *Glotzbach/Heuser, ThürVwZVG*.
- Heil, Helmut; Greve, Holger (2013): Datenschutzkonformes Steuerrecht? Spannungsfeld zwischen Pflichten des Steuerbürgers und Informationsbefugnissen der Finanzbehörden. In: *ZD (Zeitschrift für Datenschutz)* (10), zit: *Heil/Greve, ZD 10/2013*.
- Heuser, Torsten (2018): Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen Kommentar für die Praxis, zit: *Heuser, VwVG NRW*.
- Heuser, Torsten (2018): Vollzug und Vollstreckung nach dem Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein Kommentar für die Praxis, zit: *Heuser, LVwG Schleswig-Holstein*.
- Heuser, Torsten (2020): Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) Kommentar für die Praxis, zit: *Heuser, NVwVG*.
- Heuser, Torsten (2021): Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz (LVwVG) Kommentar für die Praxis, 5. Auflage, zit: *Heuser, LVwVG Rheinland-Pfalz*.
- Hornung, Gerrit (2012): Eine Datenschutz-Grundverordnung für Europa? Licht und Schatten im Kommissionsentwurf vom 25.1.2012. In: *ZD (Zeitschrift für Datenschutz)* (3), zit: *Hornung, ZD 3/2012*.
- Hübschmann, Walter; Hepp, Ernst; Spitaler, Armin (2019): Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 9. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO*.
- Ipsen, Jörn; Hartmann, Bernd J. (2022): Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, zit: *Ipsen/Hartmann, AVwR*.

-
- Jordan, Harald (2022): Verwaltungsvollstreckungsrecht der Gemeinden, Landkreise, Bezirke und Zweckverbände in Bayern, 3. Auflage, zit: *Jordan, Verwaltungsvollstreckungsrecht Bayern*.
- Keller, Ulrich (Hg) (2013): Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht, zit: *Bearbeiter in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht*.
- Klein, Franz (2022): Abgabenordnung. Einschließlich Steuerstrafrecht. zit: *Bearbeiter in: Klein, AO*.
- Koenig, Ulrich (2021): Abgabenordnung (Beck'sche Steuerkommentare), 4. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Koenig, AO*.
- Korch, Stefan; Chatard, Yannick (2022): Der Missbrauchseinwand gegen Betroffenenrechte. Eine Standortbestimmung zum Umgang mit datenschutzfremden Motiven. In: ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (9), zit: *Korch/Chatard, ZD 9/2022*.
- Kruse, Heinrich Wilhelm; Tipke, Klaus (1996-): Abgabenordnung - Finanzgerichtsordnung: AO, FGO, 173. Aktualisierung. 2022, zit: *Tipke/Kruse: AO-FGO*.
- Löffler, Oliver; Schreiber, Torsten (2022): Interne Revision in Kommunalen Unternehmen. In: ZIR (1), zit: *Löffler/Schreiber, ZIR 1/2022*.
- Meier, Norbert (2020): Auswirkungen der Änderung des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO auf die Einschränkungen des Steuergeheimnis im Bereich des Vollstreckungsrechts am Beispiel des § 5 Abs. 1 Satz 2 VwVG NRW. In: KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (3), zit: *Meier, KKZ 3/2020*.
- Mroß, Stefan (2011): Neue Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung – Grundzüge der Reform. In: KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (6), zit: *Mroß, KKZ 6/2011*.
- Mroß, Stefan (2012): Refom der Sachaufklärung: Die Tücken des Ablaufs liegen im Detail – Lösungsvorschläge. In: KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (12), zit: *Mroß, KKZ 12/2012*.

-
- Paal, Boris P., Pauly, Daniel A. (2021): Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG, 3. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG*.
- Pump, Hermann (2002): Der Datenschutz im Verhältnis zwischen Kommunalkasse und dem Fachamt. - Zur Anwendung des Datenschutzes im Verhältnis zum KAG und der darin enthaltenen Verweisung auf §§ 30, 88a, 93, 93a AO -. In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (12)*, zit: *Pump, KKZ 12/2002*.
- Reding, Viviane (2012): Sieben Grundbausteine der europäischen Datenschutzreform. In: *ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (5)*, zit: *Reding, ZD 5/2012*.
- Reimer, Philipp (2019): Verwaltungsdatenschutzrecht, zit: *Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht*.
- Röder, Hans; Glotzbach, Hans-Jürgen, Goldbach, Rainer (1992-): Handbuch für den Vollstreckungsdienst, 49. Ergänzungslieferung August 2022, zit: *Röder/Glotzbach/Goldbach, Handbuch für den Vollstreckungsdienst*.
- Rosnagel, Alexander (Hg.) (2018): Das neue Datenschutzrecht. Europäische Datenschutz-Grundverordnung und deutsche Datenschutzgesetze, zit: *Bearbeiter in: Rosnagel, Das neue DatenschutzR*.
- Rosnagel, Alexander (2019): Kein „Verbotsprinzip“ und kein „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ im Datenschutzrecht Zur Dogmatik der Datenverarbeitung als Grundrechtseingriff. In: *NJW (Neue juristische Wochenschrift) (1-2)*, zit: *Rosnagel, NJW 1-2/2019*.
- Röttgen, Charlotte (2017): Die Entwicklung des Datenschutzrechts im Jahr 2016. In: *ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (4)*, zit: *Röttgen, ZD 4/2017*.
- Salten, Uwe (2016): Das Reparaturgesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung. In: *MDR (Monatsschrift für Deutsches Recht) (71/2)*, zit: *Salten, MDR 71/2/2016*.
- Schaub, Günter; Ahrendt, Martina (2021): Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 19. Auflage, zit: *Schaub, ArbR Handbuch*.

-
- Schwarz, Bernhard; Pahlke, Armin (2018): AO/FGO Kommentar, 211. Aktualisierung. 2023, zit: *Bearbeiter in: Schwarz/Pahlke, AO/FGO*.
- Simitis, Spiros; Hornung, Gerrit; Spiecker gen. Döhmann, Indra (Hg.) (2023): Datenschutzrecht DSGVO mit BDSG, 2. Auflage, zit: *Simitis, DSGVO*.
- Splittgerber, Hartmut (2013): Erfahrungsbericht der Vollstreckungsstelle der Stadt Solingen zur Umsetzung des "Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung" im Verfahren zur Abnahme der Vermögensauflösung. In: *KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (12)*, zit: *Splittgerber, KKZ 12/2013*.
- Stelkens, Paul; Bonk, Joachim; Sachs, Michael (2023): Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Stelkens, VwVfG*.
- Sydow, Gernot; Bienemann, Linda (2018): Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Sydow, Handkommentar DS-GVO*.
- Sydow, Gernot; Marsch, Nikolaus (2022): DS-GVO - BDSG. Datenschutzgrundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage, zit: *Sydow/Marsch, DS-GVO*.
- Taeger, Jürgen; Gabel, Detlev (Hg.) (2021): DSGVO – BDSG, 4. Auflage, zit: *Taeger/Gabel, DSGVO*.
- Thiel, Barbara (2020): DSK – starke Stimme für den Datenschutz Geschichte und Schwerpunkte der Datenschutzkonferenz seit 2016. In: *ZD (Zeitschrift für Datenschutz) (2)*, zit: *Thiel, ZD 2/2020*.
- Vollkommer, Gregor (2012): Die Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung – Ein Überblick. In: *NJW (Neue juristische Wochenschrift) (51)*, zit: *Vorkommer, NJW 51/2012*.
- Vorwerk, Volkert; Wolf, Christian (2022): Beck'scher Online-Kommentar ZPO, zit: *Bearbeiter in: BeckOK ZPO*.
- Weber, Klaus (Hg.) (2022) : Rechtswörterbuch, 24. Auflage, zit: *Weber, Rechtswörterbuch*.

Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Stefan (Hg.) (2022): Datenschutzrecht. Grundlagen, Bereichsspezifischer Datenschutz, DS-GVO, BDSG, 2. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Wolff/Brink, DatenschutzR.*

Wysk, Peter (Hg.) (2020): Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage, zit: *Bearbeiter in: Wysk, VwGO.*

Zilkens, Martin; Gollan, Lutz (Hg.) (2019): Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 5. Auflage, zit: *Zilkens/Gollan, Datenschutz in der Kommunalverwaltung.*

Zimmermann, Günter (2014): Zu Kontenabrufersuchen an das Bundeszentralamt für Steuern und den anschließenden Kontenpfändungen. In: KKZ (Kommunal-Kassen-Zeitschrift) (10), zit: *Zimmermann, KKZ 10/2014.*

Zöller, Richard (2022): Zivilprozessordnung, 34. Auflage, zit: *Zöller, ZPO.*

Gebraucht werden die üblichen Abkürzungen, vgl.

Kirchner, Hildebert (2021): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage.

1. Kapitel

A. Einleitung

I. Begründung und Ziele der Untersuchung

Mit dem grundlegenden Wandel des Zwangsvollstreckungsrechts der letzten Jahre haben sich die Ansprüche an sämtliche Vollstreckungsorgane, nicht allein die der zivilrechtlichen Zwangsvollstreckung, erweitert. Daneben beeinflusst der digitale Wandel Unternehmen und öffentliche Verwaltung gleichermaßen.

Was auf den ersten Blick wie zwei parallele Rechtsgebiete erscheinen mögen, ist tatsächlich eng miteinander verwoben. Der Datenschutz steht dabei erkennbarerweise im Spannungsverhältnis zur Aufgabenerfüllung von Vollstreckungsbehörden, deren Arbeitsgrundlage gerade die Schuldnerdaten sind.

Die behördliche Datenverarbeitung stellt einen Spezialfall realisierender Verwaltungstätigkeit dar.¹ Daraus folgt, dass sich Verwaltungsverfahren nicht vom Datenschutzrecht abspalten lassen. Nicht nur für die Vollstreckungspraxis der Kommunalverwaltung² sind insofern innerhalb der DS-GVO die allgemeinen Bestimmungen und Grundsätze sowie die Rechte der betroffenen Person von besonderer Bedeutung.

Anders als möglicherweise angenommen, greift die Vollstreckungsbehörde mittels der entsprechenden Ermittlungen zum Schuldnervermögen schon vor dem Zugriff auf das Eigentum des Schuldners in dessen Grundrechte ein; nämlich in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird. Dieses gewährt dem Einzelnen „die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“.³

Gerade deswegen sind belastbare Kenntnisse und nicht zuletzt die Erkenntnis, Datenschutzrecht als Teil des Verwaltungsrechts zu begreifen, von besonderer Bedeutung. Vor dem Hin-

¹ Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, Rn. 3.

² Zilkens/Gollan, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, S. 25.

³ BVerfG, Beschluss vom 14.12.2000 - 2 BvR 1741/99, 2 BvR 276/00, 2 BvR 2061/00, BVerfGE 103, 21, NJW 2001, 879, NSiZ 2001, 328, StV 2001, 145, DVBl 2001, 454.

tergrund ist es bedauerlich, wenn Datenschutzthemen gerade im kommunalen Bereich immer noch stiefmütterlich behandelt werden.⁴

Die Ansicht, dass das Datenschutzrecht und das Steuerverwaltungsverfahren konträr laufen bzw. in einem Zielkonflikt stehen,⁵ ist allerdings nur prima facie richtig. Denn die DS-GVO hat gerade nicht den uneingeschränkten Schutz personenbezogener Daten zum Ziel, ebenso wenig wie im Steuerverwaltungsverfahren ein Übermaß an Datenverarbeitung beabsichtigt wird.

Mit dem Vollstreckungsrecht auf einer und dem Datenschutzrecht auf der anderen Seite treffen zwei "Stiefkinder" der Verwaltungspraxis aufeinander. Da die juristische Ausbildung den Schwerpunkt im Bereich des Verwaltungsvollstreckungsrechts auf den Verwaltungszwang⁶ legt und bezüglich der Vollstreckung von Geldforderungen eher die Zivilprozessordnung näher beleuchtet, bietet diese Arbeit dem gegenüber einen tieferen Einblick in die Feinheiten des Beitreibungsverfahrens innerhalb der Verwaltungsvollstreckung von Geldforderungen.⁷ Dies mit der DS-GVO zu verknüpfen ist notwendig, wie sich zeigen wird.

Die Arbeit zielt auf eine gründliche Auseinandersetzung mit einer zentralen Praxisfrage des Verwaltungsvollstreckungsrechts, die bisher (zu) wenig Beachtung fand und daher auch kaum bis zum Praxisanwender im Tagesgeschäft durchgedrungen ist. Es soll gezeigt werden, welche Fallstricke in der Praxis bestehen und es soll geklärt werden, ob der Datenschutz einer effektiven und effizienten Verwaltungsvollstreckung entgegen steht.

II. Gang der Untersuchung

Im ersten Kapitel werden an erster Stelle die Grundlagen herausgearbeitet, die zum Grundverständnis des Datenschutzrechts erforderlich sind. Dazu wird auf die historische Entwicklung eingegangen, die in den 1960er Jahren in Deutschland ihren Anfang nahm und auch die heutige DS-GVO nicht unwesentlich mitgeprägt hat. Der zweite Grundlagenabschnitt dient der Darstellung der Besonderheiten des Verwaltungsvollstreckungsrechts bzw. namentlich des Beitreibungsverfahrens.

Auf dieser Basis beschäftigt sich das zweite Kapitel grundlegend mit dem gestuften Verfahren der Vermögensermittlung.

⁴ Löffler/Schreiber, ZIR 01/2022, S. 4.

⁵ Brendle-Weith, ZD 2019, S. 112.

⁶ Erzwingung einer behördlich angeordneten Handlung, Duldung oder Unterlassung (HDU).

⁷ Sog. Beitreibung.

Im ersten Abschnitt wird zunächst den einschlägigen datenschutzrechtlichen Grundlagen der DS-GVO nachgegangen. Dies betrifft einerseits die entsprechenden Verpflichtungen zur Datenverarbeitung und andererseits die Berechtigungen, Daten zur Vermögensermittlung zu verarbeiten. Es werden dabei die Unterschiede zwischen beiden Rechtmäßigkeitsgrundlagen hergeleitet, einander gegenüber gestellt und in Zusammenhang gesetzt.

Der erste Teil des zweiten Abschnitts dient dem Überblick über die erste Stufe der Vermögensermittlung, nämlich der Nutzung bereits bekannter Daten. Es wird sich zunächst mit dem wichtigen Grundsatz der Zweckbindung befasst. Danach werden die Besonderheiten des Steuergeheimnisses, schwerpunktmäßig in Bezug auf die Vollstreckungsgesetze der Länder, aufgeschlüsselt. Gleichzeitig wird auf die Problematik einer Vorratsdatenspeicherung im Beitreibungsverfahren eingegangen.

Der zweite Teil befasst sich vor dem Hintergrund des Prinzips der Direktenerhebung mit der Vermögensermittlung direkt bei der betroffenen Person. Dabei wird basierend auf den bis dahin gewonnenen Erkenntnissen im Besonderen die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis als Ermessensentscheidung der Vollstreckungsbehörde erörtert.

Der dritte Teil analysiert die Vermögensermittlung mittels Drittauskünften und untersucht dabei gewichtig das Verfahren zum Kontenabruf.

Im dritten Abschnitt werden ausführlicher in Grundsätzen die unterschiedlichen Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern in Bezug auf die Einhaltung des Datenschutzes durch die Vollstreckungsbehörden aufgezeigt.

Anschließend wird im vierten Abschnitt kurz dargestellt, unter welchen Umständen Datenschutzbelange möglicherweise keinen Einfluss auf die Verwaltungsvollstreckungspraxis haben.

Im Exkurs des dritten Kapitels wird die Möglichkeit erörtert, das Beitreibungsverfahren extern auszulagern.

Nachfolgend wird im Resümee des vierten Kapitels zunächst beschrieben, an welchen Stellschrauben gedreht werden kann, um die Vollstreckungsbehörden in die Lage zu versetzen, die Datenschutzbelange ordnungsgemäß umzusetzen, ohne gleichzeitig im Erfolg ihrer Vollstreckungsmaßnahmen eingeschränkt zu sein. Im anschließenden Ausblick werden die Chancen und Risiken der Vermögensermittlung unter derzeitigen Datenschutzgesichtspunkten veranschaulicht. Die abschließende Kurzempfehlung für ein Datenschutzmanagement gibt Anreize, entsprechende Lösungen zu erarbeiten.

B. Grundlagen

I. Grundlagen des Datenschutzes

1. Historie des Datenschutzrechts in Deutschland

Der moderne Datenschutz ist in vielerlei Hinsicht eine deutsche Errungenschaft und Verfassungstradition.⁸ Obgleich die Grundsatzentscheidung des BVerfG zur Volkszählung 1983⁹ eine Zäsur des Datenschutzrechts in Deutschland darstellt, haben wesentliche Regelungen zum Schutzniveau bei der Datenverarbeitung ihrem Ursprung bereits im Jahr 1970 in der Verabschiedung des weltweit ersten Datenschutzgesetzes.¹⁰ Aber auch zuvor gab es vereinzelt Regelungen, die dem heutigen Datenschutzrecht ähneln. Die Wurzeln des Datenschutzes könnte man bis zum Hippokratischen Eid in die Zeit v. Chr. und noch weiter zurückverfolgen, sofern man diesen im weiteren Sinne (auch) als eine besondere Form der Geheimhaltung versteht.¹¹

a) Datenschutzgesetze der Länder

Nicht zuletzt anlässlich der „Technikeuphorie der Nachkriegsjahre, die auch der beginnenden Computerisierung recht unkritisch gegenüberstand“¹² und der fortschreitenden Automatisierung von Datenverarbeitungen in den 1960er Jahren wurde in Hessen zur Regelung der maschinellen Datenverarbeitung im Bereich der öffentlichen Hand das Datenschutzgesetz vom 07.10.1970 erlassen. Das Gesetz traf nicht nur Regelungen zum Bereich und Inhalt des Datenschutzes sowie zum Datengeheimnis, sondern auch zum Datenschutzbeauftragten. Dem Beispiel Hessens folgten nach und nach alle anderen Bundesländer.¹³

b) Bundesdatenschutzgesetz

Auf Grundlage des Entwurfs von 1973 trat in 1978 das Bundesdatenschutzgesetz¹⁴ in Kraft. Es regelte nicht allein die „Datenverarbeitung der Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen“, sondern auch die solche „nicht-öffentlicher Stellen für eigene Zwecke“ sowie die „ge-

⁸ Reding, ZD 5/2012, 195.

⁹ BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1, NJW 1984, 419, NJW 2017, 3069, NVwZ 1984, 167 (Ls.), WM 1984, 98, DVBl 1984, 128, DB 1984, 36, DÖV 1984, 156.

¹⁰ Hessisches Datenschutzgesetz vom 07.10.1970, GVBl. I S. 625.

¹¹ Kramer in: Auernhammer DSGVO / BDSG, Rn. 2.

¹² Kramer in: Auernhammer DSGVO / BDSG, Rn. 3.

¹³ Innerhalb der alten Bundesländer zunächst Bayern noch 1970 (allerdings als „EDV-Gesetz“, das eigentliche Datenschutzgesetz folgte 1978), zuletzt Hamburg 1990; in den neuen Bundesländern zuerst Sachsen-Anhalt 1991, zuletzt Mecklenburg-Vorpommern 1992.

¹⁴ Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz - BDSG) vom 27.01.1977. BGBl. I 1977 S. 201.

schätzmäßige Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen für fremde Zwecke". Darüber hinaus enthielt es straf- und Bußgeldvorschriften und wies die Betroffenenrechte Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung aus. Das Gesetz entwickelte sich durch Novellen der Jahre 1990, 2001 und 2009/2010 weiter.

c) Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Wesentlich (fort-)geprägt wurden die Regelungen des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten durch die Maßgaben des so genannten *Volkszählungsurteils*.¹⁵ Anlass für das Urteil waren Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983¹⁶ aus „Furcht vor einer unkontrollierbaren Persönlichkeitserfassung“.¹⁷ Das BVerfG entwickelte aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Waren bis dato Amtsträger zur Geheimhaltung bereits vorgehaltener Daten verpflichtet, trat nun wesentlich der vorgelagerte Schritt der Datenerhebung hinzu; mit der Folge, dass jede natürliche Person grundsätzlich selbst darüber bestimmt, ob und wie deren persönliche Daten preisgegeben und verwendet werden. Dieses Recht kann nur durch überwiegendes Allgemeininteresse und mittels einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage eingeschränkt werden. In dem Zusammenhang hob das BVerfG heraus, dass die entsprechende Einschränkung streng zweckgebunden sein muss, so dass die betroffene Person verfassungsrechtlich vor der Zweckentfremdung der Datenverarbeitung geschützt ist.¹⁸ Die Verwaltungseinheit, die alles über den Bürger weiß, sollte von nun an verhindert werden.

d) Der Weg zur DS-GVO

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 01.12.2009 und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde dem EU-Gesetzgeber 2009 das Mandat erteilt, eine umfassende Regelung des Datenschutzes für alle Gebiete des EU-Rechts mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu erlassen.¹⁹

¹⁵ Marion Albers, *Informationelle Selbstbestimmung*, S. 152.

¹⁶ Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983 - VZG 1983) vom 25. März 1982, BGBl. I S. 369.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1, NJW 1984, 419, NJW 2017, 3069, NVwZ 1984, 167 (Ls.), WM 1984, 98, DVBl 1984, 128, DB 1984, 36, DÖV 1984, 156.

¹⁸ Marion Albers, *Informationelle Selbstbestimmung*, S. 167.

¹⁹ Reding, ZD 5/2012, 195.

Der erste Vorschlag der Kommission für eine europäische Datenschutzrichtlinie (DS-RL) datiert auf den 05.11.1990.²⁰ Er zielt darauf ab, einen modernen, stabilen, kohärenten und umfassenden Datenschutz-Rechtsrahmen für die Europäische Union bereitzustellen.²¹ Die DS-RL wurde am 24.10.1995 verabschiedet. Weil die für die nationalen Datenschutzregeln verbindliche Vorgaben der DS-RL nach praktisch allgemeiner Meinung dringend modernisierungsbedürftig waren, hat die EU-Kommission zunächst Ende 2010 eine Mitteilung zu einem *Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union* veröffentlicht und daraufhin am 25.01.2012 einen Vorschlag für eine Reform des europäischen Datenschutzrechts vorgelegt, der aus einer „Datenschutz-Grundverordnung“ besteht, welche die bisherige Datenschutzrichtlinie 95/46 EG ablösen sollte.²²

Während des Normsetzungsverfahrens sprachen sich zugunsten der öffentlichen Verwaltung einige Stimmen für eine Richtlinie, oder – im Falle einer Verordnung – zumindest die Möglichkeit gegenüber dem Privatbereich weitergehender Regelungen aus.²³ Mittels zahlreicher Öffnungsklauseln können die Mitgliedsstaaten spezielle Verarbeitungsregelungen erlassen.²⁴ Dass ein Kritikpunkt darin bestand, dass nicht lediglich der Binnenmarkt, sondern auch der öffentliche Sektor umfassend gebunden werden sollte,²⁵ ist insofern bemerkenswert, als dass Ursprung des Datenschutzes in Deutschland gerade im Schutz der Daten bei der Verarbeitung durch den Staat lag.²⁶

Der vollzogene Wechsel von einer Richtlinie zu einer Verordnung hatte sowohl Symbolcharakter,²⁷ als auch weitreichende rechtliche Folgen durch verbindlich und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltende Regeln.²⁸

Inkrafttreten der DSGVO im Jahr 2016 besiegelt aus datenschutzrechtlicher Perspektive eine Art Zeitenwende.²⁹

²⁰ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABI L 281 vom 23/11/1995 S. 0031 - 0050.

²¹ KOM/2012/09, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt – Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert, vom 25.1.2012, S. 9.

²² Hornung, ZD 3/2012, S. 99.

²³ Ehmann, ZD 1/2015, S. 8.

²⁴ Wie beispielsweise in Art. 6 Abs. 3 DS-GVO.

²⁵ Hagemann, KKZ 12/2020, S. 272.

²⁶ Siehe Kapitel 1 B.I.1.

²⁷ Erwägungsgründe 7 sowie 11.

²⁸ Hornung, ZD 3/2012, S. 101.

²⁹ Röttgen, ZD 4/2017, 170.

e) Datenschutzkonferenz (DSK)

Zur Abstimmung der Datenschutzpraxis hatte sich bereits 1978 auf Initiative des Hessischen Datenschutzbeauftragten eine *Konferenz der Landesbeauftragten und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz* konstituiert.³⁰ Im Laufe der Jahre hat sich die DSK trotz des fehlenden institutionellen Charakters zu einer festen Einrichtung entwickelt, deren Zusammensetzung, Aufgaben, Handlungsformen und Arbeitsweise seit 2018 auch in einer Geschäftsordnung festgelegt sind.³¹

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, bestehend aus dem Bundesdatenschutzbeauftragten, den Landesdatenschutzbeauftragten der 16 Bundesländer und dem Präsidenten des bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht, sieht ihre Aufgabe darin, den Datenschutz zu fördern und sich auf gemeinsame Positionen zu verständigen. Dies geschieht durch Entschließungen, Beschlüsse, Orientierungshilfen, Standardisierungen, Stellungnahmen, Pressemitteilungen und Festlegungen.³²

Mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Relevanz ihrer Äußerungen muss die DSK ein offenes Ohr dafür haben, was Betroffene und Verantwortliche bewegt.³³

2. DS-GVO

Am 25. Mai 2016 ist die DS-GVO in Kraft getreten und gilt gem. Art. 99 Abs. 2 gilt ab dem 25. Mai 2018. Regelungsziel der DS-GVO ist der in Art. 8 Abs. 1 GRCh sowie Art. 16 Abs. 1 AEUV gewährleistete Grundrechtsschutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten.³⁴ Insoweit sollte das europäische Datenschutzrecht insgesamt harmonisiert werden.

Nach Art. 288 AEUV gilt die DS-GVO allgemein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und ist in allen ihren Teilen verbindlich. Sie bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht. Allerdings können die Mitgliedstaaten Teile dieser Verordnung in ihr nationales Recht aufnehmen, soweit dies erforderlich ist, um die Kohärenz zu wahren und die nationalen Rechtsvorschriften für die Personen, für die sie gelten, verständlicher zu machen, sofern in der DS-

³⁰ Erster Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Absatz 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), BT-Drs. 8/2460, S. 7.

³¹ Thiel, ZD 2/2020, S. 93.

³² Abschnitt A.III. der Geschäftsordnung der DSK v. 5.9.2018.

³³ Thiel, ZD 2/2020, S. 97.

³⁴ Art. 1 Abs. 2 DS-GVO, Erwägungsgrund 1 Satz 2.

GVO Präzisierungen oder Einschränkungen ihrer Vorschriften durch das Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind.³⁵

a) *Schutzbereich und Basiselemente*

Oberster Grundsatz des Datenschutzes ist es, dass natürliche Personen die Kontrolle über ihre eigenen Daten besitzen sollten.³⁶ Demzufolge schützt der Datenschutz keine Daten, sondern natürliche Personen.

Ein fundamentaler Begriff des Datenschutzes sind die *personenbezogenen Daten* gem. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO.³⁷ Personenbezogene Daten sind alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person, mit denen sich unmittelbar oder mittelbar ein Bezug zu einer Person herstellen lassen. Dazu zählen beispielsweise Namen und Identifikationsmerkmale³⁸, Kontaktdaten³⁹, körperliche Merkmale⁴⁰, geistige Zustände⁴¹, Verbindungen und Beziehungen⁴² und weitere Daten.⁴³ Das *Verarbeiten* beginnt mit dem ersten Erheben und endet letztlich erst beim Löschen⁴⁴ der personenbezogenen Daten.

Sobald personenbezogene Daten einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person verarbeitet werden, wird die Person als *betroffene Person* bezeichnet. Der Schutz-

³⁵ Erwägungsgrund 8.

³⁶ Erwägungsgrund 7 Satz 2.

³⁷ Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck „personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

³⁸ z.B. Geburts-/Sterbedatum, Namenszusätze, Alter, Familienstand, Ausweisnummer, Sozialversicherungsnummer.

³⁹ z.B. Postanschrift, E-Mail-Adresse, Telefonnummer, auch solche von gesetzlichen Vertretern.

⁴⁰ z.B. Größe, Gewicht, Haarfarbe, genetische Daten, Krankendaten, Drogenkonsum.

⁴¹ z.B. Wünsche, Einstellungen, Überzeugungen, Geschäftsfähigkeit.

⁴² z.B. Verwandtschafts- und Freundschaftsbeziehungen, Arbeitgeber.

⁴³ z.B. Kfz-Kennzeichen, Standortdaten, Nutzungsdaten, Handlungen, Äußerungen, Werturteile, beruflicher Werdegang, Gehaltsdaten, Arbeitszeiten, Vorstrafen, Bankverbindungen, Bild- und Tonaufnahmen.

⁴⁴ Gemäß Art. 4 Nr. 2 DS-GVO ist unter „Verarbeitung“ jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführter Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung, zu verstehen.

bereich des DS-GVO ist für Verstorbene⁴⁵ und juristische Personen⁴⁶ grundsätzlich nicht eröffnet.⁴⁷

b) Sachlicher Anwendungsbereich

Gemäß Art. 2 Abs. 1 DS-GVO gilt diese für die ganz oder teilweise automatisierte, genauso wie für die *nicht*automatisierte Verarbeitung, sofern bei Letzterer personenbezogene Daten *in einem Dateisystem* gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

Für den achtlosen Leser kann dies insofern missverständlich sein, als dass der Begriff *Dateisystem* dabei – heutzutage – leicht mit elektronischer Datenverarbeitung gleichgesetzt werden könnte,⁴⁸ was möglicherweise aus der Datenschutzhistorie in Deutschland herrührt.⁴⁹ Der Begriff ist hingegen als Ablage- bzw. Aktensystem zu verstehen.⁵⁰ Dies erschließt sich unmittelbar aus Art. 4 Nr. 6 DS-GVO. Daraus folgt, dass lediglich unstrukturierte Akten oder "Zettelkästen" aus dem Anwendungsbereich der DS-GVO herausfallen⁵¹ – unter der Einschränkung dass diese auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt geordnet strukturiert werden, also aufgrund einer vorgegebenen Struktur⁵² nach bestimmten Kriterien auswertbar sein sollen.⁵³

Da eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung bzw. Aktenführung grundlegende Basis allen Verwaltungshandelns ist,⁵⁴ ist die DS-GVO grundsätzlich auch in jedem Verwaltungsvollstreckungsverfahren zwingend zu beachten, selbst wenn dabei im Einzelfall – noch – ausschließlich Papierakten zum Einsatz kämen.

c) Verarbeitungsprinzipien

Aus Art. 5 DS-GVO gehen die allgemeinen Datenschutzprinzipien hervor. Trotz ihrer offenen und unbestimmten Formulierung stellen sie unmittelbar geltendes Recht dar. Teilweise sind

⁴⁵ Erwägungsgrund 27.

⁴⁶ Erwägungsgrund 14.

⁴⁷ Vgl. Kapitel 2 A.IV.

⁴⁸ So weisen beispielsweise Glotzbach/Goldbach im Handbuch Vollstreckungsdienst, S. 2/5 darauf hin, dass „gerade die Erhebung von *elektronisch erfassten* personenbezogenen Daten [...] nur nach der [DS-GVO] erfolgen [darf].“

⁴⁹ Das Hessische Datenschutzgesetz eröffnete den Schutzbereich für die „maschinelle“ Datenverarbeitung (was sich begrifflich wiederum von einer elektronischen Datenverarbeitung abgrenzen ließe).

⁵⁰ Insofern deutlicher wird es in der englischen Fassung: „filing System“ (file = Akte).

⁵¹ Roßnagel in: Simitis, DSGVO, Rn. 13.

⁵² chronologisch oder alphabetisch.

⁵³ Gola in: Gola/Heckmann, DS-GVO Art. 2, Rn. 11.

⁵⁴ BT-Drs. 19/10084, S. 2 f.

sie schon durch Art. 8 GRCh primärrechtlich abgesichert. Sie werden wegen ihrer Offenheit teilweise kritisch gesehen, teilweise als leicht verständlich eingeordnet.⁵⁵

Jede Verarbeitung personenbezogener Daten sollte rechtmäßig, nach Treu und Glauben und nachvollziehbar erfolgen. Daher sollen insbesondere Informationen zum Verantwortlichen und die Verarbeitungszwecke für die betroffene Person leicht zugänglich sein. Diese Transparenz soll der betroffenen Person ermöglichen, die Betroffenenrechte geltend machen zu können⁵⁶ (Prinzip *Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz*).

Das Prinzip der *Zweckbindung* besagt, dass personenbezogene Daten nur zu dem Zweck verarbeitet werden dürfen, zu dem sie – rechtmäßig – erhoben wurden. Insofern ist auch die Weitergabe nur dann rechtmäßig, wenn die vom ursprünglichen Zweck erfasst oder ausdrücklich gestattet ist.

Aus dem Prinzip *Datenminimierung* geht hervor, dass für den konkreten Verarbeitungszweck nicht mehr benötigte Daten ohne entsprechendes Verlangen der betroffenen Person zu löschen sind.

Unter dem Prinzip der *Richtigkeit* ist zu verstehen, dass der Verantwortliche alle vertretbaren Schritte unternimmt, damit unrichtige personenbezogene Daten gelöscht oder berichtigt werden.⁵⁷ Hieraus lässt sich ableiten, dass die Richtigkeit der Daten vom Verantwortlichen so weit wie möglich zu prüfen ist.

Nach dem Prinzip der *Speicherbegrenzung* dürfen personenbezogene Daten nur so lange vorgehalten werden, wie es unbedingt erforderlich ist, um den Verarbeitungszweck zu erreichen. Dieses Prinzip hängt eng mit der Zweckbindung und der Datenminimierung zusammen. Hierunter sind in der Praxis insbesondere Löschfristen zu verstehen.

Dem Prinzip der *Integrität und Vertraulichkeit* folgt der Verantwortliche, indem er dafür Sorge trägt, dass die personenbezogenen Daten unversehrt, unverfälscht und vollständig verarbeitet und vor fremdem Zugriff geschützt werden. Dabei ist insbesondere das Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person zu berücksichtigen.⁵⁸

Das Prinzip der *Rechenschaftspflicht* bezeichnet die Verpflichtung des Verantwortlichen, darzulegen und belegen zu können, dass er die Datenschutzbestimmungen einhält. Dabei

⁵⁵ Albrecht, CR 2/2016, S. 91.

⁵⁶ Erwägungsgrund 39 Sätze 1-5.

⁵⁷ Erwägungsgrund 39 Satz 11.

⁵⁸ Erwägungsgrund 74, Satz 3.

wird die Art und Weise der Rechenschaft allerdings nicht konkret in der DS-GVO vorgegeben.⁵⁹ Die Rechenschaftspflicht dient auch der Selbstkontrolle des Verantwortlichen.

Nach dem Grundsatz der *Direkterhebung* geht die direkte der indirekten Erhebung vor. Das bedeutet, dass Daten unmittelbar bei der betroffenen Person selbst zu erheben sind.⁶⁰ Obwohl dieser Grundsatz nicht konkret in der DS-GVO niedergeschrieben ist, ergibt er sich zumindest nach deutschem Verständnis aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁶¹

Mit jeder Verarbeitung personenbezogener Daten ist ein Eingriff in die Grundrechte auf Privatleben nach Art. 7 GRCh, auf Datenschutz nach Art. 8 GRCh und auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verbunden.⁶² Aus Art. 6 DS-GVO folgt, dass eine solche Verarbeitung grundsätzlich verboten ist, sofern sie nicht entweder über die Einwilligung der betroffenen Person oder eine rechtliche Ermächtigung erlaubt ist.

d) Verantwortlichkeit und Kontrollinstanz

Wer von der Verarbeitung personenbezogener Daten betroffen ist, ist nicht gleichzeitig Verantwortlicher der Verarbeitung gem. Art. 4 Nr. 7 DS-GVO. Beide sind personenverschieden.⁶³ Im Sinne der DS-GVO bezeichnet der Ausdruck „Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet⁶⁴ und damit die Verantwortung über die Rechtmäßigkeit dessen trägt.⁶⁵

Die Überwachung und Durchsetzung der DS-GVO obliegt gemäß Art. 57 Abs. 1 Buchst. a) DS-GVO der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde.⁶⁶ Daneben trägt die Aufsichtsbehörde in erster Linie die Verantwortung, dass einerseits der Öffentlichkeit die Risiken, Vorschriften, Garantien und Rechte im Zusammenhang mit der Verarbeitung bewusst gemacht werden

⁵⁹ Wolff/Brink, DatenschutzR, Syst. A. Prinzipien des Datenschutzrechts, Rn. 76.

⁶⁰ Hieraus wird im Abschnitt zur Vermögensauskunft noch einmal näher eingegangen.

⁶¹ Wolff/Brink, DatenschutzR, Syst. A. Prinzipien des Datenschutzrechts, Rn. 80.

⁶² Roßnagel, NJW 1-2/2019, S. 5.

⁶³ Frenzel in: Paal/Pauly, DS-GVO Art. 6, Rn. 19.

⁶⁴ Art. 4 Nr. 7 DS-GVO.

⁶⁵ Siehe insbesondere auch Art. 5 Abs. 2 DS-GVO („Rechenschaftspflicht“).

⁶⁶ Entsprechend Art. 4 Nr. 22 DS-GVO ist dies eine von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 51 eingerichtete unabhängige staatliche Stelle.

und darüber aufgeklärt wird,⁶⁷ andererseits dass die Verantwortlichen und die Auftragsverarbeiter für die ihnen aus dieser Verordnung entstehenden Pflichten sensibilisiert werden.⁶⁸

Gemäß Art. 77 Abs. 1 DS-GVO hat jede betroffene Person unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde⁶⁹, wenn sie der Ansicht ist, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegen die DS-GVO verstößt.

Als Aufsichtsbehörde fungiert der jeweils zuständige Datenschutzbeauftragte. Die Institution der Datenschutzbeauftragten ist eine atypische Ausgestaltung der Verwaltungskontrolle; europarechtlich ist sie im Primärrecht festgeschrieben (Art. 8 Abs. 3 GRCh; Art. 16 Abs. 2 Satz 2 AEUV).⁷⁰

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) übt als eigenständige oberste Bundesbehörde die datenschutzrechtliche Aufsicht über alle öffentlichen Stellen des Bundes aus.⁷¹ Dem entsprechend ist der BfDI im Anwendungsbereich der AO grundsätzlich für die entsprechende Datenschutzaufsicht zuständig, was auch die Verwaltung der Realsteuern mit einschließt, auch wenn deren Verwaltung den Gemeinden übertragen worden ist.⁷²

Die Landesdatenschutzbeauftragten (LDA) überwachen die Datenschutzvorschriften im Bereich der Landesgesetzgebung. Dem entsprechend sind die LDA im Hinblick auf die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich für die Aufsicht über die landesrechtlichen Vollstreckungsbehörden.⁷³

So überwacht beispielsweise in Brandenburg die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht als Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 51 Abs. 1 DS-GVO i.V.m. § 40 Abs. 1 BDSG und § 18 Abs. 3 BbgDSG bei nichtöffentlichen Stellen und i.V.m. § 18 Abs. 1 BbgDSG bei öffentlichen Stellen im Land Brandenburg die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz.

⁶⁷ Art. 57 Abs. 1 Buchst. b) DS-GVO.

⁶⁸ Art. 57 Abs. 1 Buchst. d) DS-GVO.

⁶⁹ Art. 51 ff. DS-GVO.

⁷⁰ Eßer/Kramer/von Lewinski, Auernhammer DSGVO / BDSG, Rn. 60.

⁷¹ Aufgaben und Befugnisse des BfDI, abrufbar unter: <https://www.bfdi.bund.de/DE/DerBfDI/Inhalte/DerBfDI/AufgabenBfDI.html> (zuletzt abgerufen am 08.01.2023).

⁷² § 1 Abs. 2 Nr. 1 AO i.V.m. § 32h Abs. 1 Satz 1 AO.

⁷³ Dies gilt abweichend von § 1 Abs. 2 Nr. 1 AO i.V.m. § 32h Abs. 1 Satz 1 AO auch bei der Vollstreckung von Realsteuern nach den Landesvollstreckungsgesetzen.

Die "interen" – bzw. im hier einschlägigen öffentlichen Tätigkeitsbereich – behördlichen Datenschutzbeauftragten (bDSB) sind davon abzugrenzen. Im Gegensatz zu BfDI und LDA, die im Rahmen ihrer Tätigkeit selbst auch Verantwortliche sind, ist der bDSB dies nicht. Die bDSB nehmen lediglich behördenintern die Aufsichts- und Beratungsaufgaben gegenüber dem Verantwortlichen und den Behördenmitarbeitern wahr. Daneben fungiert der- oder diejenige als Schnittstelle zu den Aufsichtsbehörden.⁷⁴

e) Pflichten des Verantwortlichen

Aus den Art. 12, 13, 14 DS-GVO sowie dem Erwägungsgrund 60 folgt für den Verantwortlichen, dass er die betroffene Person über die Existenz eines Verarbeitungsvorgangs und dessen Zweck unterrichten muss. Dazu gehört auch, dass unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und Rahmenbedingungen, unter denen die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, auch alle weiteren Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Mit der aus Art. 30 DS-GVO folgenden Verpflichtung des Verantwortlichen, ein so genanntes *Verzeichnis über Verarbeitungstätigkeiten* zu führen, soll der betroffenen Person ein Einblick ermöglicht werden, welche personenbezogenen Daten in welcher Weise durch den Verantwortlichen verarbeitet werden. Dieses Verzeichnis ist unabhängig davon zu führen, ob Verarbeitungen automatisiert erfolgen oder nicht.⁷⁵

Die Verpflichtung zur Umsetzung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen gem. Art. 24 Abs. 1 S. 1 DS-GVO dient dem Ziel, sicherstellen und nachweisen zu können, dass die Verarbeitung im Einklang mit der DS-GVO erfolgt.⁷⁶ In diesem Zusammenhang gibt Art. 32 DS-GVO dem Verantwortlichen vor, dass ein angemessenes Schutzniveau für die Sicherheit personenbezogener Daten zu gewährleisten ist.⁷⁷ Für Verarbeitungen, die voraussichtlich ein hohes Risiko für die persönlichen Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen mit sich bringen, muss der Verantwortliche sodann deren Folgewirkungen für den Privatsphärenschutz mittels einer Datenschutzfolgeabschätzung nach Art. 35 DS-GVO prüfen. Allerdings gewähren die Verpflichtungen aus Art. 24, 32 DSGVO (technische und organisatorische Maßnahmen) und aus Art. 35 DSGVO (Datenschutz-Folgenabschätzung) wohl grundsätzlich keine individuellen subjektiv-öffentlichen Rechte, sondern verfolgen übergeordnete Ziele im Gemeininteresse (objektives Recht).⁷⁸

⁷⁴ Die Regelungen zu den (internen) Datenschutzbeauftragten finden sich in den Art. 37-39 DS-GVO.

⁷⁵ Das heißt, dass auch (strukturierte) Papierakten mit Personenbezug zu verzeichnen sind; siehe dazu Kapitel 1 B.I.2.b).

⁷⁶ Mantz in: Sydow, Handkommentar DS-GVO Art. 32 Rn. 1.

⁷⁷ Martini in: Paal/Pauly, DS-GVO Art. 32 Rn. 2.

⁷⁸ FG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.01.2022 - 16 K 2059/21, Rn. 162, 165, 169, 172 (nicht rechtskräftig; Revision anhängig: BFH - IX R 19/22).

Nach Art. 33 DS-GVO sind Datenvorfälle mit Verlust, Veränderung, Verichtung oder Offenlegung personenbezogener Daten unverzüglich gegenüber der Aufsichtsbehörde meldepflichtig.

f) Betroffenenrechte

Damit eine betroffene Person ihre Rechte wahrnehmen kann, muss sie sich zunächst über die Verarbeitung ihrer Daten bewusst sein. Dem entsprechend erhält die betroffene Person mittels Art. 15 DS-GVO das Recht, sich per Auskunft einen Überblick verschaffen zu können. Jede betroffene Person kann somit in einer ersten Stufe von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden, Art. 15 Abs. 1 Halbs. 1 DS-GVO. Werden solche Daten verarbeitet, muss der Verantwortliche mitteilen, zu welchen Zwecken sie verarbeitet werden, wie lange sie gespeichert werden, wer die Empfänger der personenbezogenen Daten sind, nach welcher Logik die automatische Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt und welche Folgen eine solche Verarbeitung haben kann;⁷⁹ Art. 15 Abs. 1 Halbs. 2 DS-GVO. In der Folge wird es der betroffenen Person ermöglicht, weitere Rechte wahrzunehmen:

- das Recht auf Berichtigung nach Art. 16 DSGVO,
- das Recht auf Löschung bzw. *Recht auf Vergessenwerden* nach Art. 17 DSGVO,
- das Recht auf Einschränkung der Verarbeitung nach Art. 18 DSGVO,
- das Recht auf Datenübertragbarkeit (Art. 20 DSGVO) sowie
- das Widerspruchsrecht Recht auf Widerspruch (Art. 21 DSGVO).

3. Verhältnis der DS-GVO zum Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen der Länder

In der Verwaltungspraxis bilden insbesondere Art. 6 Abs. 1 Buchst. c), e) DS-GVO die Rechtsbasis für spezifische gesetzliche Regelungen.⁸⁰ Grundsätzlich hat die DS-GVO gegenüber dem BDSG und den Datenschutzgesetzen der Länder Vorrang, wobei einige Öffnungsklauseln abweichende oder spezifischere Regelungen ermöglichen,⁸¹ so dass nationale bzw. föderale Vorschriften zu denen der DS-GVO hinzutreten.

So eröffnen die Datenschutzgesetze der Länder der öffentlichen Hand beispielsweise die Möglichkeit vom Zweckbindungsgrundsatz abzuweichen, wenn dies zur Vollstreckung von Ordnungswidrigkeiten geboten erscheint (bspw. § 9 Abs. 2 Nr. 3 DSG NRW) oder die Abweichung im öffentlichen Interesse liegt und die betroffene Person der Datenverarbeitung nicht widersprochen hat (bspw. § 6 Abs. 1 Nr. 5 BbgDSG). Dies ist im Spannungsverhältnis zur

⁷⁹ Erwägungsgrund 63 Satz 3.

⁸⁰ Hagemann, KKZ 12/2020 S. 273.

⁸¹ Stemmer in: Wolff/Brink, DatenschutzR, DS-GVO Art. 7, Rn. 16.

DS-GVO nicht unkritisch, da die Zweckänderung im öffentlichen Interesse unabhängig von den durch die DS-GVO vorgegebenen Abwägungsgesichtspunkte Art. 6 Abs. 4 DS-GVO zulässig sein soll, sofern bzw. solange die betroffene Person nicht widerspricht. Es bedeutet freilich nicht, dass vor einer Zweckänderung nicht abzuwägen ist, ob die Verarbeitung zu einem anderen Zweck mit demjenigen, zu dem die personenbezogenen Daten ursprünglich erhoben wurden, vereinbar ist. Dabei sind stets die Zweckverbindung, der Erhebungszusammenhang, die Art der personenbezogenen Daten, die Verarbeitungsfolgen und das Schutzniveau zu betrachten. Letztlich setzt eine zulässige zweckabweichende Verarbeitung voraus, dass die betroffene Person über die zweckabweichende Datenverarbeitung zuvor informiert wird, ihr mithin die Möglichkeit eingeräumt wird, der Verarbeitung zu widersprechen, bevor diese vorgenommen wird.

Darüber hinaus enthalten neben dem BDSG weitere Bundesgesetze konkretisierte bzw. einschränkende Regelungen. Insbesondere für die Steuervollstreckung ist zu beachten, dass gemäß § 2a Abs. 1 Satz 2 AO – ergo für Realsteuern – die Regelungen des BDSG oder andere Datenschutzvorschriften des Bundes sowie entsprechende Landesgesetze für Finanzbehörden nur gelten, soweit dies in der AO oder den Steuergesetzen bestimmt ist.

II. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung von Geldforderungen (Beitreibung)

Verwaltungsvollstreckung meint die Durchsetzung nicht erfüllter öffentlich-rechtlicher Ansprüche, die auf Grundlage eines Verwaltungsaktes geltend gemacht werden. Umschreiben kann man die Verwaltungsvollstreckung als ein staatliches Verfahren mit dem Ziel, einen öffentlich-rechtlichen Anspruch eines Hoheitsträgers gegenüber dem gewaltunterworfenen, nicht leistungsbereiten Schuldner mit staatlichem Zwang durchzusetzen.⁸² Dabei wird unterschieden zwischen der Vollstreckung wegen Geldforderungen (Beitreibungsverfahren) und der Vollstreckung wegen anderer Leistungen als Geldforderungen (Verwaltungszwangsverfahren).

Haushaltsrechtlich besteht nach § 34 BHO die Verpflichtung zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen.⁸³ Hieraus folgt der gesetzliche Auftrag an die Verwaltung, die Einnahmesituation zu halten bzw. zu verbessern.⁸⁴ Für öffentlich-rechtliche Forderungen bedeutet das, dass diese gleichmäßig festzusetzen und bei Fälligkeit vollständig zu erheben sind. Erfolgt dies nicht bzw. nicht rechtzeitig, kann dies die voraussichtlich zu leistenden

⁸² Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 3, Rn. 1.

⁸³ In den Landeshaushaltsordnungen finden sich entsprechende Regelungen; wie bspw. in § 34 Abs. 1 LHO Nordrhein-Westfalen, Berlin und Brandenburg.

⁸⁴ Tappe in: Gröpl BHO, § 34, Rn. 13.

Haushaltsausgaben gefährden und zu höheren Kreditaufnahmen und damit zu zusätzlichen Zinsausgaben der öffentlichen Hand führen.⁸⁵ Ließe man dies geschehen, würde damit zum einen die Allgemeinheit belastet, zum anderen widerspräche ein solches Vorgehen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Haushaltsführung. Somit besteht ein öffentliches Interesse am Vollzug und notwendigenfalls der zwangsweisen Durchsetzung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Fiskus.

Sinngemäß lässt sich dies ebenfalls der gesetzlich angeordneten behördlichen Aufgabenerfüllung aus § 85 AO, der als Verfahrensgrundsatz für das gesamte Besteuerungsverfahren gilt,⁸⁶ bzw. entsprechendem Landes- oder Kommunalrecht⁸⁷ entnehmen.

Im Schriftum ist diesbezüglich streitig, ob die Verwaltung nach § 249 Abs. 1 S. 1 AO gebunden ist, zu vollstrecken.⁸⁸ Angesichts des eindeutigen Wortlauts, dass die Finanzbehörden Verwaltungsakte vollstrecken *können*, welcher sich in dieser Form bereits im Gesetzesentwurf vom 25.01.1973 zur AO 1977 fand,⁸⁹ ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber hier eine grundsätzlich missverständliche⁹⁰ Regelung getroffen hat. Der BFH hat dem entsprechend festgestellt, dass mit § 249 Abs. 1 S. 1 AO ein Ermessen über das "Ob" einer Vollstreckung eröffnet ist.⁹¹

Das mit im Einzelfall eröffnete Entschließungsermessen, ob Geldleistungen im Verwaltungsweg vollstreckt werden, ist dahingehend intendiert, dass die Vollstreckung nur in atypischen Fällen unterbleibt. Dem Sinn und Zweck der Vorschrift nach, ist diese letztlich so zu verstehen, dass das Vollstreckungsverfahren zunächst in jedem Fall einzuleiten⁹² und sodann zu prüfen ist, ob es weiter geführt oder eingestellt wird.⁹³ Dem folgt auch Abschnitt 20 Abs. 4 VollstrA,⁹⁴ nach dem die Vollstreckung nicht versucht werden soll, wenn sie nach den Vermögens- und Einkommensverhältnissen des Vollstreckungsschuldners aussichtslos erscheint. Die Kenntnis der Vermögensverhältnisse des Schuldners ist dafür unumgänglich.

⁸⁵ Tappe in: Gröpl BHO, § 34, Rn. 15, 17.

⁸⁶ Hahlweg in: Koenig, AO, § 85, Rn. 3.

⁸⁷ Bspw. § 41 Abs. 2 KomHKV Brandenburg: Pflicht der Gemeindekasse zur unverzüglichen Vollstreckung.

⁸⁸ Dies bejahend bspw. Werth in: Klein, AO, § 249 Rn. 1, Tipke/Kruse, AO-FGO, § 249 AO 1977 Rz. 11 ff.; a.A. Dißars in: Schwarz/Pahlke, AO/FGO, § 249 Rz. 11, Beermann in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § 249 AO 1977 Rn. 46, 48; Brockmeyer in: Klein, AO, Vor § 249 Rn. 6.

⁸⁹ Dort noch unter § 232 Abs. 1; BT-Drucksache 07/79, S. 61.

⁹⁰ So wörtlich: Werth in: Klein, AO, § 249 Rn. 1.

⁹¹ BFH, Urteil vom 27.10.2004 - VII R 65/03, BB 2005, 314, BStBl II 2005, 198; offen gelassen: BFH, Urteil vom 22.10.2002 - VII R 56/00, BStBl 2003 II S. 109, DStRE 2003, 186.

⁹² Als behördeninterne Maßnahme.

⁹³ Siehe § 281 Abs. 2, 3 AO.

⁹⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der Vollstreckung nach der Abgabenordnung - VollstrA.

Gänzlich auf die Einleitung des Vollstreckungsverfahrens verzichten darf die Behörde vor dem Hintergrund des Haushalts- und Abgabenrechts grundsätzlich nicht.

1. Vergleich zur Vollstreckung nach ZPO

Die einschlägigen Vollstreckungsvorschriften enthalten eine Vielzahl an Verweisungen auf die allgemeinen Regelungen des Vollstreckungsrechts. Demzufolge ist zwar die Kenntnis der Vorschriften der ZPO, des ZVG, aber auch des BGB von unabdingbarer Bedeutung;⁹⁵ ebenso unabdingbar sind überdies die spezifischen Bestimmungen der Verwaltungsvollstreckung, die im Einzelnen von denen der Zwangsvollstreckung nach ZPO abweichen⁹⁶ und demzufolge die Anwendung der ZPO ausschließen, soweit sie eigene Regelungen getroffen haben.⁹⁷

Anders als in der zivilrechtlichen Vollstreckung handelt die öffentliche Hand bei der Beitreibung im eigenen Interesse hoheitlich im Sinne eines Überordnungsverhältnisses gegenüber dem Schuldner.⁹⁸ Die zunächst grundlegende Besonderheit der Verwaltungsvollstreckung gegenüber der Zwangsvollstreckung nach ZPO besteht folglich darin, dass die hoheitlich tätige Verwaltung befugt ist, deren Ansprüche gegen den Schuldner selbst zu titulieren (Stufe 1) und diese falls erforderlich auch unmittelbar durchzusetzen (Stufe 2).⁹⁹

Der zwischen den widerstreitenden Interessen von Gläubiger und Schuldner vermittelnden Funktion des Vollstreckungsorgans¹⁰⁰ kommt hier insofern besondere Bedeutung zu, als dass in der Verwaltungsvollstreckung Gläubiger und Schuldner nicht gleichgeordnet sind.¹⁰¹ Im Gegensatz zu privatrechtlichen Gläubigern, welche sich bei der Zwangsvollstreckung für Grundrechtseingriffe eines staatlichen Dritten – hier des Vollstreckungsgerichts – bedienen müssen, können Behörden daher per entsprechender Rechtsgrundlage grundsätzlich durch das eigene Vollstreckungsorgan unmittelbar in Grundrechte des Schuldners legitim eingreifen.¹⁰² Art. 19 Abs. 4 GG folgend hat jeder Schuldner öffentlich-rechtlicher Ansprüche vor Beginn des Beitreibungsverfahrens mithilfe der vorgesehenen Rechtsbehelfe grundsätzlich die Möglichkeit, seine Einwendungen gegen den Verwaltungsakt und bzw. oder dessen

⁹⁵ Dißars in: Schwarz/Pahlke, AO/FGO Vor §§ 249ff., Rz. 1.

⁹⁶ Hier sei beispielhaft die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis im Ermessensweg erwähnt; siehe dazu ausführlich Kapitel 2 A.II.2.c).

⁹⁷ Klein, AO, Vor § 249, Rn. 2.

⁹⁸ Sog. Subordinationstheorie.

⁹⁹ Dabei ist die haushaltsrechtliche Trennung von Anordnung und Vollzug zu beachten.

¹⁰⁰ Keller in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht, Kapitel 1, Rn. 7.

¹⁰¹ Gewaltmonopol nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG.

¹⁰² Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 5, Rn 5, S. 14 Rn. 22, S. 19 Rn. 2.

Vollziehung – auch gerichtlich – geltend zu machen. Gerade vor diesem Hintergrund hat die Vollstreckungsbehörde ihre besondere Verantwortung zu beachten.

Die tatsächlich praktischen Erleichterungen in der Verwaltungsvollstreckung¹⁰³ und der damit einhergehende Zeitvorteil¹⁰⁴ ergeben sich nicht zuletzt aus dem Zweck öffentlich-rechtlicher Forderungen, die rundweg dazu dienen, die öffentlichen Haushalte mit Finanzmitteln zu versorgen, was letztlich der Finanzierung staatlicher Aufgaben zugute kommt¹⁰⁵ – bei gleichzeitig in aller Regel nicht bestehender Wahlmöglichkeit der öffentlichen Hand, wer zum Schuldner wird, denn die Verwaltung darf ihre öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung nicht von der Bonität der Schuldner abhängig machen. Ansprüche in Gestalt von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen können einerseits auf Veranlassung der Schuldners entstehen,¹⁰⁶ aber auch gegen dessen (ausdrücklichen) Willen.¹⁰⁷ Der öffentlichen Hand bleibt es typischerweise verwehrt, mittels eines Forderungsmanagements die Gefahr von Forderungsausfällen sowie das Kostenrisiko der Beitreibung schon im Ansatz zu vermeiden und unredliche Schuldner auszuschließen.¹⁰⁸

2. Vollstreckungsbehörden

Für das Beitreibungsverfahren sind die Vollstreckungsbehörden zuständig. Anders als im Verwaltungszwangsverfahren, in dem grundsätzlich die Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen hat, auch für den Vollzug zuständig ist, gelten bei der Beitreibung spezifische Zuständigkeiten.¹⁰⁹

a) Bundesrecht

Nach § 4 VwVG sind Vollstreckungsbehörden grundsätzlich die von einer obersten Bundesbehörde dazu bestimmten Behörden des betreffenden Verwaltungszweiges oder – wenn eine solche Bestimmung fehlt – die Hauptzollämter als Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung. Die Hauptzollämter vollstrecken dabei "weit über 90 % Vollstreckungsanordnungen von ca. 800 anderen Behörden und Stellen, insbesondere der

¹⁰³ Beispielsweise die in § 251 Abs. 3 AO eingeräumte Möglichkeit, vom Insolvenzverwalter bestrittene Forderungen per Feststellungsbescheid zur Insolvenztabelle festzustellen oder Auskunftsrechte – siehe hierzu Kapitel 2 A.3.

¹⁰⁴ Zur besten Ausnutzung des „Windhundprinzips“.

¹⁰⁵ Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 24, Rn. 13

¹⁰⁶ Bspw. per Antragstellung.

¹⁰⁷ Bspw. Steuer- und Abgabefestsetzung, Bußgelder.

¹⁰⁸ Keller in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht, Kapitel 1, Rn. 71.

¹⁰⁹ Klomfaß, in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 163 Rn. 1.

Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, der gesetzlichen Krankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit."¹¹⁰

Bundesbehörden vollstrecken nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes, wobei § 5 Abs. 1 VwVG die Vorschriften der AO für die Vollstreckung von Geldforderungen¹¹¹ wiederum für anwendbar erklärt. Finanzbehörden des Bundes und der Länder¹¹² vollstrecken nach der AO.¹¹³

Bei der Vollstreckung nach der AO gibt der AEAO¹¹⁴ als interne Weisung der Bundesregierung gem. Art. 108 Abs. 7 GG gegenüber der Finanzverwaltung die Anwendung der AO aus Behördensicht wieder und hat damit nur mittelbare Außenwirkung. Insbesondere, wenn Ermessen eingeräumt ist, sind die Finanzbehörden gehalten, sich durch einschlägige Regelungen des AEAO lenken zu lassen.¹¹⁵ Obgleich die Verwaltungsvollstreckungsbehörden, die selbst keine Finanzbehörden sind, hier nicht gebunden sind, können sie sich sinnvollerweise an den Vorgaben des AEAO orientieren. Nach Nr. 1 S. 1 AEAO zu § 5 sind bei der Ausübung des Ermessens nicht nur die in einzelnen gesetzlichen Bestimmungen vorgeschriebenen Voraussetzungen, sondern auch die Grundsätze der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der Verhältnismäßigkeit der Mittel, der Erforderlichkeit, der Zumutbarkeit, der Billigkeit und von Treu und Glauben sowie das Willkürverbot und das Übermaßverbot zu beachten. Nach Nr. 1 S. 1 AEAO zu § 5 sind Verwaltungsvorschriften¹¹⁶ für die Finanzbehörden bindend, sofern sie die Ermessensausübung regeln. Die hierdurch bewirkte - verwaltungsinterne - Ermessensbindung geht aber nicht so weit, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalles von der zuständigen Behörde nicht mehr Rechnung getragen werden könnte und müsste. Das Erfordernis einer individuellen Ermessensentscheidung gebietet es vielmehr, die Belange und Interessen der betroffenen Person von Amts wegen bei der Entscheidung zu berücksichtigen.¹¹⁷

¹¹⁰ BT-Drs 18/2640 S. 1.

¹¹¹ Klein, AO, Vor § 249 Rn. 3 m.w.N.

¹¹² Finanzämter und Hauptzollämter, § 249 Abs. 1 Satz 3 AO.

¹¹³ Das Vollstreckungsrecht ist im 6. Teil der AO geregelt.

¹¹⁴ Anwendungserlass zur Abgabenordnung.

¹¹⁵ Diesbezüglich ist zu beachten, dass durch norminterpretierende Verwaltungsvorschriften keine "Selbstbindung der Verwaltung" im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG begründet wird. Das gilt jedoch nicht für ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften; BFH, Urteil vom 05.09.2013 - XI R 4/10, BFHE 243, 60, BB 2013, 2773, BStBl II 2014, 95.

¹¹⁶ Wie die VollstrA.

¹¹⁷ BVerwG, Urteil vom 15.01.2013 - 1 C 7.12 Rn. 11ff m.w.N., BVerwGE 145, 305, NVwZ 2013, 946.

b) Landesrecht

In den 16 Bundesländern gelten jeweils gesonderte Regelungen, die hinsichtlich der Festlegung von Vollstreckungsbehörden zum Teil per Verweisung¹¹⁸ das BVwVG und infolgedessen die AO anwenden und zum Großteil eigene umfangreiche Regelungen treffen. Beispielsweise erwähnt werden in Brandenburg nach § 17 Abs. 2 Satz 2 VwVGBbg eigenständig die jeweils zuständigen Vollstreckungsbehörden für die Beitreibung bestimmt. Dem gegenüber ist gemäß § 8 Abs. S. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung für sämtliche Berliner Vollstreckungsverfahren das BVwVG in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden; dabei sind die Bezirksfinanzämter Vollstreckungsbehörden.¹¹⁹

3. Zu vollstreckende Geldforderungen

Die Arten zu vollstreckender Eigen- und Fremdforderungen sind derart vielfältig, so dass im Rahmen dieser Arbeit unmöglich sämtliche aufgezählt werden können. Im Gegensatz zu den Vollstreckungsstellen der Finanzämter vollstrecken die kommunalen Vollstreckungsbehörden einen Mix aus steuerlichen Geldforderungen und anderen öffentlich-rechtlichen Forderungen, etwa Geldforderungen aus dem Sozialbereich, Geldbußen, Zwangsgelder, Kindergartenbeiträge u.v.a., sowie nichtsteuerliche und sondergesetzliche Entgelte wie Rundfunk- und Kammerbeiträge.¹²⁰

a) Abgaben: Steuern, Beiträge und Gebühren

Steuern sind gem. § 3 Abs. 1 Halbs. 1 AO Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Dabei kann die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein, § 3 Abs. 1 Hs. 2 AO. Steuern lassen sich differenzieren in Gemeinschaftssteuern, wie beispielsweise die Einkommensteuer, Bundessteuer, wie beispielsweise die Kraftfahrzeugsteuer, Landessteuern, wie beispielsweise die Grunderwerbsteuer und Kommunalsteuern wie die Grund- und Gewerbesteuer¹²¹ oder beispielsweise die Zweitwohnungssteuer.¹²²

¹¹⁸ Berlin und – gerade mit Ausnahme der Vollstreckungsbehörden – Mecklenburg-Vorpommern.

¹¹⁹ Ein Gesamtüberblick findet sich in App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 164ff.

¹²⁰ Hagemann, KKZ 2/2021, S. 36.

¹²¹ Beides sind Realsteuern gem. § 3 Abs. 2 AO.

¹²² Gesamtübersicht in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht S. 23 Rn. 12.

Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen dienen. Sie werden als Gegenleistung für die Vorteile der Einrichtungen und Anlagen gegenüber dem potentiell begünstigten Personenkreis erhoben. Sie entstehen demzufolge bereits durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme. Hierzu zählen u.a. Erschließungs- und Ausbaubeiträge.

Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung bzw. in deren Zusammenhang (Verwaltungsgebühren nebst Auslagen) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.¹²³ Im Gegensatz zu Beiträgen entstehen Gebühren durch die tatsächliche Inanspruchnahme.

Die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Abgaben richtet sich grundsätzlich nach der AO.¹²⁴ Länder und Kommunen vollstrecken ihre Ansprüche durch deren Vollstreckungsbehörden nach den jeweiligen landesrechtlichen Verfahrens- und Vollstreckungsvorschriften, die zum Großteil auf die AO¹²⁵ bzw. die ZPO verweisen. Die Justizkasse vollstreckt als Vollstreckungsorgan Gerichtskosten nach den JBeitrG.¹²⁶

b) Geldstrafen, Geldbußen, Ordnungsgelder und Zwangsgelder

Hierbei handelt es sich um staatliche bzw. kommunale Sanktionen.

Soweit die StPO nichts anderes bestimmt gelten für die Vollstreckung von *Geldstrafen* i.S.d. §§ 40, 41 StGB die Vorschriften des JBeitrG.

Geldbußen finden sich u.A. in § 377 AO oder § 17 OWiG. Hat eine Verwaltungsbehörde des Bundes den Bußgeldbescheid erlassen, wird dieser nach dem BVwVG vollstreckt; anderenfalls nach den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften.¹²⁷ Dies gilt gemäß § 90 Abs. 4 OWiG entsprechend für die Vollstreckung eines von der Verwaltungsbehörde festgesetzten *Ordnungsgeldes*.

¹²³ Definition entnommen: § 4 Abs. 2 KAG Bbg.

¹²⁴ Per unmittelbarer Anwendung für Abgaben zugunsten des Fiskus bzw. für sonstige Abgabenforderungen des Bundes per Verweis in § 5 Abs. 1 VwVG.

¹²⁵ Einen fehlenden *globalen* Verweis in den Landesvollstreckungsgesetzen auf die Vollstreckung nach der AO sieht Pump als eine Erklärung für die schlechten Beitreibungsquoten bei der Vollstreckung kommunaler Geldforderungen; siehe Pump, KKZ 12/2002, S. 261 f.

¹²⁶ Keller in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht, Kapitel 1, Rn. 19.

¹²⁷ § 90 Abs. 1 OWiG.

Zwangsgelder werden von Behörden auferlegt, um den Schuldner zur Erfüllung einer Verpflichtung anzuhalten, z.B. in den §§ 328 f. AO, 11 VwVG.¹²⁸

c) Rundfunkbeitrag

Der Rundfunkbeitrag finanziert das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Basis eines solidarischen Modells.¹²⁹ Dabei stellt er einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne dar, der für die potenzielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben wird.¹³⁰ Die Festsetzungsbescheide der Landesrundfunkanstalten werden gemäß § 10 Abs. 6 S. 1 RBStV nach den landesrechtlichen Vorschriften über das Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt.

d) Amtshilfen

„Amtshilfe ist jede ergänzende Hilfe, die eine Behörde auf Ersuchen einer anderen leistet, um dieser die Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen oder zu erleichtern.“¹³¹

Im Regelfall wird eine Vollstreckungsbehörde eine Andere dann um Amtshilfe ersuchen, wenn sie selbst aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen eine Amtshandlung nicht vornehmen oder notwendige Tatsachen nicht selbst ermitteln kann. Dies ist im Beitreibungsverfahren insbesondere dann gegeben, wenn die ersuchende Vollstreckungsbehörde mangels Ortsnähe oder gar örtlicher Zuständigkeit die Sachpfändung nicht selbst vornehmen oder die Vermögensauskunft nicht selbst abnehmen kann.

Die Durchführung der Amtshilfe richtet sich dabei nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht. Die ersuchende Behörde trägt hingegen die Verantwortung für die Vollstreckbarkeit des Verwaltungsaktes.¹³²

e) öffentlich-rechtlicher Vertrag

Dieser wird gem. § 61 Abs. 2 Satz 1 VwVfG per entsprechender Anwendung des BVwVG vollstreckt, wenn ein Vertragsschließender eine Behörde ist und wenigstens ein Vertrag-

¹²⁸ Prosteder/Dachner in: Fridgen/Geiwitz/Göpfert InsO § 39 Rn. 28.

¹²⁹ Siehe dazu die Ausführungen zum Solidarmodell des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice unter https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_ger.html, zuletzt abgerufen am 15.01.2023.

¹³⁰ BVerfG Urteil vom 18.07.2018 - 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 52, BVerfGE 149, 222, NJW 2018, 3223, NVwZ 2018, 1293, NZM 2019, 298, MMR 2018, 731, DVBl 2018, 1217, K&R 2018, 566, DÖV 2018, 783, ZUM 2018, 680, afp 2018, 466.

¹³¹ Weber, Rechtswörterbuch, Amtshilfe.

¹³² VZV-Handbuch, Kap. 3.2.2.3 S. 5.

schließender der sofortigen Vollstreckung unterworfen hat. Unter diesen Voraussetzungen ist der öffentlich-rechtliche Vertrag dann (ausnahmsweise) selbst Vollstreckungstitel.¹³³

f) *Privatrechtliche Ansprüche*

In aller Regel sind die Behörden als Gläubiger mangels Subordinationsverhältnis zum Schuldner auf das gerichtliche Mahn- bzw. Vollstreckungsverfahren nach ZPO verwiesen. Zum Teil wird den Vollstreckungsbehörden jedoch in den Landesvollstreckungsgesetzen ermöglicht, die Beitreibung auf bestimmte privatrechtliche Ansprüche auszudehnen.¹³⁴ Dies ist so lange zulässig, bis der Schuldner widerspricht. Danach kann die Vollstreckung nur nach der ZPO fortgesetzt werden. Ob die Verwaltungsvollstreckung von Geldforderungen bürgerlichen Rechts grundsätzlich sinnvoll ist, soll hier nicht diskutiert werden. Vor dem Hintergrund der datenschutzrechtlichen Bußgeldvorschriften ist jedenfalls zu beachten, dass Behörden nicht als öffentlich-rechtliche Stellen gelten, wenn sie als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen.

4. Vermögensbegriff

Das *Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache* weist den Begriff des Vermögens als (meist großen) Besitz an Eigentum, besonders an Geld, aber auch an Sachwerten, aus.¹³⁵ Dem gegenüber wird im Zivilrecht und dem Vermögensbegriff regelmäßig die Gesamtheit der Aktiva verstanden, die einer natürlichen oder juristischen Person zustehen. Damit sind alle Rechte, Forderungen und Rechtsverhältnisse gemeint, "die in Geld gehen oder einen geldwerten, d.h. in Geld schätzbaren Wert haben."¹³⁶ Im Jahr 2007 belief sich das gesamte Bruttogeld- und Sachvermögen der privaten Haushalte (ohne Kraftfahrzeuge und Hausrat) auf rund 7,4 Billionen Euro, wobei der Grund- und Immobilienbesitz mit knapp 5 Billionen Euro den größten Anteil ausmacht.¹³⁷

Im Vollstreckungsverfahren wegen Geldforderungen wird zwischen der Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen unterschieden. Unter beweglichem Vermögen sind einerseits körperliche Sachen,¹³⁸ andererseits Forderungen und andere Vermögensrechte,¹³⁹

¹³³ Siegel in: Stelkens, VwVfG § 61 Rn. 1.

¹³⁴ Klomfaß, in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 36ff.

¹³⁵ „Vermögen“, bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/Vermögen#2>, abgerufen am 01.01.2023.

¹³⁶ Creifelds Rechtswörterbuch, Vermögen.

¹³⁷ Frick/Grabka/Hauser, Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, S. 170.

¹³⁸ Insbesondere Wertgegenstände, die im Rahmen des Außendienstes festgestellt werden, beispielsweise Kraftfahrzeuge, technische Geräte und Kostbarkeiten.

¹³⁹ Hierzu zählen u.a. das Arbeitseinkommen, Kontoguthaben und digitale Zahlungsmittel sowie Kryptowährungen (PayPal, Bitcoin, NFT), Miet- und Pachteinahmen sowie Steuererstattungsansprüche.

zu verstehen. Zum unbeweglichen Vermögen zählen Grundstücke und Grundstücksrechte sowie Schiffe und Schiffsbauwerke.

Der Ermittlung des Schuldnervermögens kommt besondere Bedeutung zu, weil der Vollstreckungsbehörde mit § 249 Abs. 1 AO bzw. § 5 Abs. 1 VwVG i.V.m § 249 Abs. 1 AO grundsätzlich Ermessen eingeräumt ist, ob sie überhaupt vollstreckt bzw. ob das Beitreibungsverfahren fortgeführt wird. Lediglich in einigen Fällen ist die Vollstreckungsbehörde zur Vollstreckung verpflichtet.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Klomfaß, in: App/Wettlaufer/Klomfaß, S. 44 Rn. 14.

2. Kapitel

A. Vermögensermittlung

Bei der Vermögensermittlung handelt es sich um einen unbestimmten (Rechts-)Begriff. So ist darunter beispielsweise im Sozialrecht etwas anderes zu verstehen, als im Vollstreckungsrecht. Die Vermögensermittlung meint im vollstreckungsrechtlichen Sinn die Informationsgewinnung und -beschaffung über die Vermögensverhältnisse des Schuldners.¹⁴¹

Der Vollstreckungsbehörde steht nicht nur Ermessen zu, welche Vollstreckungsmaßnahme ergriffen wird, sondern ob überhaupt (weiter) vollstreckt wird. Das Ergebnis der Vermögensermittlung dient damit als Entscheidungsgrundlage für das "Ob" der Vollstreckung. Erst im Anschluss folgt das Auswahlermessen hinsichtlich der konkreten Vollstreckungsmaßnahme, also das "Wie" der Vollstreckung. Für die Vollstreckungsbehörde erkennbar aussichtslose Vollstreckungsversuche sollen unterbleiben.¹⁴² Dieser vermeintliche Schuldnerschutz ist schließlich im Schutz der Allgemeinheit vor der Bedürftigkeit des Schuldners begründet und gerechtfertigt.¹⁴³ Um dem gerecht zu werden, ist ein Überblick über die Vermögensverhältnisse des Schuldners zwingend erforderlich.

I. Rechtsgrundlagen des Datenschutzes bei der Vermögensermittlung in der Verwaltungsvollstreckung

Eine Datenverarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der Bedingungen aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 DS-GVO erfüllt ist. Grundlage für die Datenverarbeitung durch die öffentliche Hand sind dabei Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) und e) DS-GVO.

Aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO folgt, dass die Verarbeitung zulässig ist, sofern sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung *erforderlich* ist, der der Verantwortliche unterliegt.¹⁴⁴

Nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe *erforderlich* ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

¹⁴¹ Röder/Glotzbach/Goldbach, Handbuch Vollstreckungsdienst, II. 1 S. 2/1.

¹⁴² BVerfG, Urteil vom 19.10.1982 - 1 BvL 34/80, 1 BvL 55/80, BVerfGE 61, 126, NJW 1983, 559, ZIP 1982, 1479, MDR 1983, 188, Rpfleger 1983, 80 sowie Abschn. 20 Abs. 4 Satz 1 VollstrA.

¹⁴³ Keller in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht, Kapitel 1, Rn. 8, 31.

¹⁴⁴ Ein typisches Beispiel für eine solche Verpflichtung ist § 151 Abs. 1 S. 1 InsO.

Beide Vorschriften haben gemein, dass sie auf die *Erforderlichkeit* abstellen. Erforderlich ist eine Datenverarbeitung dann, wenn die Verpflichtung oder Aufgabe ohne die Datenverarbeitung nicht bzw. nicht in der vorgesehenen Weise erfüllt werden kann, es also keine mildere Maßnahme gibt, die denselben Erfolg mit gleicher Sicherheit erzielt.¹⁴⁵ Dieses Tatbestandsmerkmal ist zudem Anknüpfungspunkt für das Übermaßverbot.¹⁴⁶

Gemäß Art. 6 Abs. 3 DS-GVO wird der eigentliche Erlaubnistatbestand für die Verarbeitungen gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) und e) DS-GVO durch Unionsrecht oder das nationale Recht, dem der Verantwortliche unterliegt, festgelegt.

Deutlich wird das beispielsweise in der Verpflichtung des BZSt aus § 93 Abs. 8 S. 2 AO, bei den Kreditinstituten die in § 93b Abs. 1 und 1a bezeichneten Daten, ausgenommen die Identifikationsnummer nach § 139b, abzurufen und an die Vollstreckungsbehörden zu übermitteln. Hier ist das BZSt unmittelbar verpflichtet, die konkret bezeichneten Daten zu verarbeiten. Weicht es davon in ein „Minus“ ab, wird die gesetzliche Verpflichtung nicht erfüllt, weicht es ins „Plus“ ab und übermittelt mehr oder andere Daten, ist das nicht erforderlich, um die gesetzliche Verpflichtung zu erfüllen und geschähe somit ohne Rechtsgrundlage.

Weniger eindeutig hinsichtlich der Erforderlichkeit sind die Auskunftspflichten aus § 93 Abs. 1 AO, da es hier darauf ankommt, ob und welche Auskünfte zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhalts erforderlich sind, ohne dass das Gesetz dies konkretisiert. Daher muss die zuständige Behörde zunächst nach den Umständen des Einzelfalles und unter Berücksichtigung allgemeiner Erfahrungen im Wege der Prognose beurteilen, ob das Auskunftersuchen erforderlich ist.¹⁴⁷ Das setzt im Einzelfall voraus, dass es aufgrund hinreichender konkreter Umstände oder aufgrund allgemeiner Erfahrungen geboten ist, die Auskunft zu verlangen.¹⁴⁸ Die Auskunft muss zur Sachverhaltsaufklärung auch geeignet und notwendig sowie für den Betroffenen auch möglich und zumutbar sein.¹⁴⁹ Auskunftersuchen dürfen demnach nicht „ins Blaue hinein“, also ohne bestimmtes Ziel und Zweck, gestellt werden.¹⁵⁰ Die Darlegungslast trägt hierbei die ersuchende Behörde. Verantwortlich für die Rechtmäßigkeitsprüfung der Auskunftserteilung ist grundsätzlich der nach § 93 Abs. 1 AO

¹⁴⁵ Vgl. Bestandteil der Erforderlichkeit bei der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

¹⁴⁶ EuGH, Urteil vom 27.09.2017 - C-73/16 Puškár, Rn. 112ff.

¹⁴⁷ 1.1.1 AEAO zu § 93.

¹⁴⁸ BFH, Urteil vom 29.10.1986 - VII R 82/85, BStBl 1988 II S. 359 BFHE 148, 108, NJW 1987, 1040 (Ls.); BFH, Urteil vom 18.03.1987 - II R 35/86, BFHE 149, 267, BStBl II 1987, 419, NJW 1987, 1968 (Ls.).

¹⁴⁹ BFH-Urteil vom 29.10.1986, VII R 82/85, a.a.O., BFH, Urteil vom 24.10.1989, VII R 1/87, BStBl 1990 II S. 198.

¹⁵⁰ BFH, Urteil vom 23.10.1990, VIII R 1/86, BStBl 1991 II S. 277; BFH, Urteil vom 12.5.2016, II R 17/14, BStBl II S. 822.

Verpflichtete.¹⁵¹ Somit kommt es entscheidend auf den Hintergrund des Auskunftersuchens an, ob eine darauf fußende Datenverarbeitung durch den Auskunftsverpflichteten rechtmäßig im Sinne von Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO ist. Die ersuchende Behörde sollte daher dem Auskunftspflichtigen, der hier möglicherweise ungünstig einem Datenschutz- oder Fachrechtsverstoß gegenübersteht,¹⁵² stets die Entscheidungsgrundlagen so detailliert wie nötig an die Hand geben.

Gemessen am Grundsatz der Erforderlichkeit hat auch die nach § 249 Abs. 2 AO zur Vermögensermittlung berechnete Vollstreckungsbehörde ihrerseits zu prüfen, ob bzw. welche entsprechenden Maßnahmen zur Aufgabenerfüllung erforderlich und damit zulässig nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO sind. Auch hier ist ein Übermaß datenschutzrechtlich unzulässig.

Zur Abgrenzung der Ermächtigungen nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) von denen nach Buchst. e) DS-GVO ist der jeweilige Normadressat in den Blick zu nehmen. Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO richtet sich dabei an den Verantwortlichen, der selbst einer gesetzlichen Verpflichtung unterliegt. Erst aus dieser folgt die eigentliche Berechtigung zur Datenverarbeitung. Das bedeutet, dass Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO für sich genommen keine eigene Rechtsgrundlage für eine zulässige Datenverarbeitung sein kann, sondern diese immer nur im Zusammenspiel mit einem Gesetz im materiellen Sinn rechtmäßig ist. Dieses muss zum einen die Datenverarbeitung erlauben und zum anderen deren Erforderlichkeit für den Verantwortlichen erkennen lassen. Typische Beispiele sind Aufbewahrungs- und Buchführungspflichten¹⁵³ oder Archivpflichten,¹⁵⁴ aber auch die bereits zuvor erwähnte Pflicht des BZSt aus § 93 Abs. 8 S. 2 AO und die Dokumentationspflicht der ersuchenden Stelle beim Kontenabruf aus § 93 Abs. 10 AO.¹⁵⁵ Dem gegenüber ist der allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Amtsermittlungs- bzw. Untersuchungsgrundsatz keine solche rechtliche Verpflichtung i.S.v. Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO.¹⁵⁶ Da die Vollstreckungsberechtigung¹⁵⁷ aus § 249 Abs. 1 AO vergleichsweise ähnlich vage im Hinblick auf eine Verpflichtung zu einer konkret erforderlichen Datenverarbeitung ist, ist auch diese keine den Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) i.V.m. Abs. 3 S. 2 DS-GVO entsprechende Rechtsgrundlage.

¹⁵¹ Eine Ausnahme stellt § 93b Abs. 3 AO dar.

¹⁵² Sydow/Marsch, DS-GVO, Art. 6, Rn. 46.

¹⁵³ Bspw. § 147 AO, § 71 BHO und entsprechende Landesvorschriften.

¹⁵⁴ Bspw. § 3 BArchG und entsprechende Landesvorschriften, § 18 RegR.

¹⁵⁵ Siehe dazu Kapitel 2 A.II.3.b) aa).

¹⁵⁶ Wolff/Brink, DatenschutzR, DS-GVO Art. 6, Rn. 50.

¹⁵⁷ Vgl. hierzu Kapitel 1 B.II zu § 85 AO.

Indes richtet sich Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO an den Verantwortlichen, dem eine Aufgabe übertragen wurde, die im öffentlichen Interesse liegt („Interessenaufgabe“)¹⁵⁸ oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt („Hoheitsaufgabe“).¹⁵⁹ Den Anforderungen an eine solche Aufgabenübertragung genügt ein materielles Gesetz,¹⁶⁰ welches die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 3 S. 2-4 DS-GVO erfüllt. Aus diesem muss entweder das öffentliche Interesse der Aufgabe hervorgehen oder sich deren hoheitliche Ausübung ergeben. Dies betrifft bei entsprechender Aufgabenübertragung auf den Verantwortlichen grundsätzlich den gesamten Bereich der Ordnungs-, Leistungs- und Lenkungsverwaltung¹⁶¹ ebenso wie die Steuer- bzw. Abgabenverwaltung als wesentliche Staatsaufgaben.¹⁶² Insoweit erfüllt die Vollstreckungsbehörde die ihr haushalts- und abgabenrechtlich obliegenden Aufgaben¹⁶³ im öffentlichen Interesse sowie in Gestalt konkreter Vollstreckungsmaßnahmen auch in Ausübung öffentlicher Gewalt.

Damit eine Datenverarbeitung rechtmäßig im Sinne der DS-GVO erfolgt, ist folglich zum einen die Berechtigung der ersuchenden Behörde aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO i.V.m. den Erhebungsbefugnissen aus den Fachgesetzen, zum anderen die Berechtigung der ersuchten Stellen aus Art. 6 Abs. S. 1 Buchst. c) DS-GVO i.V.m. einer fachgesetzlichen Verpflichtung zwingend.

In der Zusammenschau ergibt sich damit für die Vermögensermittlung ein zwingender Zusammenhang der Berechtigungen aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) und e) DS-GVO als sogenannte *Doppeltür*¹⁶⁴ bzw. jeweilige Spiegelvorschriften: der Rechtsgrundlage zur Erhebung der Daten durch die Vollstreckungsbehörde als Aufgabenerfüller muss eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Daten durch den Verpflichteten gegenüber stehen.

II. Das Vermögensermittlungsverfahren als gestuftes Verfahren

1. Bereits bekannte Daten

Obgleich teilweise empfohlen wird, im Interesse einer zügigen Abwicklung auf eigene Datenquellen zurückzugreifen und auch Daten aus früheren Verfahren oder anderen, den

¹⁵⁸ Sydow/Marsch, DS-GVO, Art. 6 Rn. 57.

¹⁵⁹ Sydow/Marsch, DS-GVO, Art. 6 Rn. 57.

¹⁶⁰ Dies kann auch eine Satzung sein; siehe Schaller in: Roßnagel, Das neue Datenschutzrecht, S. 273.

¹⁶¹ Gola in: Gola/Heckmann, DS-GVO, Art. 6, Rn. 54.

¹⁶² Taeger/Gabel, DSGVO, Art. 6, Rn. 102.

¹⁶³ Siehe Kapitel 1 B.II.

¹⁶⁴ Bezeichnung nach dem „Doppeltürmodell“ des BVerfG, Beschluss vom 24. 1. 2012 – 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151, NJW 2012, 1419, NVwZ 2012, 748, NJ 2012, 336, WM 2012, 562, MMR 2012, 410, K&R 2012, 274, DÖV 2012, 402.

Schuldner betreffenden Vorgängen zu nutzen,¹⁶⁵ birgt diese Vorgehensweise kein unwesentliches Risiko. Der Ansicht, dass dagegen auch vor dem Hintergrund der DS-GVO "keinerlei rechtliche Bedenken"¹⁶⁶ bestünden, kann derart pauschal ausgedrückt nicht gefolgt werden.

a) Abweichung vom Zweckbindungsgrundsatz

Zwar ergibt sich aus Art. 6 Abs. 4 DS-GVO, dass auch eine zweckabweichende Datenverarbeitung zulässig sein kann, dies ist jedoch für sich genommen keine Rechtsgrundlage für eine Datenverarbeitung zu anderen Zwecken. Als Verarbeitungen zu anderen Zwecken sind solche zu verstehen, die nicht dem ursprünglichen Zweck entsprechen, mit diesem jedoch unter Berücksichtigung einiger nicht abschließender Kompatibilitätskriterien vereinbar sind. Nach Art. 6 Abs. 4 DS-GVO sind dies insbesondere die Verbindung zwischen den jeweiligen Zwecken der Datenverarbeitung, der Zusammenhang der Datenerhebung,¹⁶⁷ die Art der Daten, die Folgen der Weiterverarbeitung und etwaige Garantien.

Auch die Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken ist jedenfalls als eine Verarbeitung im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DS-GVO nur dann rechtmäßig, wenn wenigstens eine der Bedingungen von Art. 6 Abs. 1 DS-GVO erfüllt ist. Wie auch bei Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) und e) DS-GVO ist mithin nach Art. 6 Abs. 3 DS-GVO ein eigener Erlaubnistatbestand durch Unionsrecht oder das nationale Recht, dem der Verantwortliche unterliegt, erforderlich. Entsprechende Vorschriften sind etwa § 23 BDSG oder inhaltsähnliche Landesvorschriften. Das – freilich öffentliche – Interesse daran, das Vollstreckungsverfahren zügig und bestenfalls erfolgreich abzuschließen, reicht hingegen nicht aus.

Daneben ist der Verantwortliche nicht erst per Art. 17 Abs. 1 Buchst. a) DS-GVO verpflichtet, personenbezogene Daten auf Antrag der betroffenen Person unverzüglich zu löschen, wenn diese für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind. Diese Verpflichtung ergibt sich für den Verantwortlichen bereits unmittelbar und antragsunabhängig aus dem Prinzip der Datenminimierung. Es ist demnach grundsätzlich unzulässig, einmal rechtmäßig erhobene Daten vorsorglich für eine noch unpräzise spätere weitere Verarbeitung vorzuhalten, um dann bei einem konkreten Bedürfnis aus einem bereits bestehenden eigenen Datenvorrat schöpfen zu können.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Röder/Glotzbach/Goldbach, Handbuch Vollstreckungsdienst, S. 2/2.

¹⁶⁶ Röder/Glotzbach/Goldbach, Handbuch Vollstreckungsdienst, S. 2/2.

¹⁶⁷ Insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den betroffenen Personen und dem Verantwortlichen; Art. & Abs. 4 Buchst. b) DS-GVO.

¹⁶⁸ Zu § 88a AO im folgenden Abschnitt unter bb).

Besonders praxisrelevant ist die Frage, ob eine Zweckabweichung zulässig ist, insbesondere auch dann, wenn zu einem Schuldner kombinierte Vollstreckungsaufträge vorliegen, die Forderungen aus verschiedenen Rechtsgrundlagen betreffen.¹⁶⁹

b) Verhältnis von Steuergeheimnis zu Datenschutz

Die DS-GVO gilt in ihrem Anwendungsbereich unmittelbar und geht dabei der AO als nationaler Rechtsvorschrift gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV vor.¹⁷⁰ Dem gegenüber enthalten die AO und die Steuergesetze ergänzende bereichsspezifische Regelungen zur Rechtmäßigkeit der Verarbeitung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten.¹⁷¹ Diese haben wiederum Vorrang vor den allgemeinen Regelungen der Datenschutzgesetze.¹⁷²

Zuzüglich zur DS-GVO hebt § 30 AO die durch das Steuergeheimnis geschützten Daten besonders heraus. Das Steuergeheimnis bildet das den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Gegenstück zu den Offenbarungspflichten im Besteuerungsverfahren.¹⁷³ Für die betroffene Person waren dessen Offenbarungs- und Mitwirkungspflichten und die behördlichen Informationsbefugnisse bereits vor Inkrafttreten der DS-GVO nur zumutbar, wenn dies durch eine datenschutzkonforme Anwendung kompensiert wird.¹⁷⁴ Schon zu dieser Zeit schützte das Steuergeheimnis alle personenbezogenen Daten,¹⁷⁵ die einem Amtsträger nach § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a) - c) AO bekannt werden. Es war und ist daher nicht lediglich auf das Erhebungsverfahren bezogen, sondern gilt unabhängig davon, ob die bekannt gewordenen Daten überhaupt für die Besteuerung relevant sind.¹⁷⁶ Somit ist das Steuergeheimnis jedenfalls auch im Vollstreckungsverfahren nach AO zu beachten, so dass sämtliche Daten, die in diesem Zusammenhang bekannt werden, vor dem Hintergrund von § 30 AO zu schützen sind.

aa) Grundsätzliches

Im Steuerverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz von § 88 Abs. 1 S. 1 AO. Demnach ermittelt Finanzbehörde den Sachverhalt von Amts wegen. Diese Vorschrift ist als allgemeine Vorschrift keine rechtliche Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO,¹⁷⁷

¹⁶⁹ Beispielhaft, wenn eine Kommune rückständige Realsteuern, Kommunalabgaben sowie Rundfunkbeiträge eines Schuldners zu vollstrecken hat.

¹⁷⁰ Siehe auch § 2a Abs. 3 AO.

¹⁷¹ BMF Schreiben vom 13.01.2020, I.1. Rn. 4.

¹⁷² Zilkens/Gollan, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, S. 83.

¹⁷³ BFH, Urteil vom 16. Mai 2013, II R 15/12, BFHE 241, 211, BB 2013, 1685, BB 2013, 2081, DB 2013, 1827, K&R 2013, 608, BStBl II 2014, 225, Rn. 37.

¹⁷⁴ Heil/Greve, ZD 10/2013, S. 481.

¹⁷⁵ Gleiches gilt gem. § 30 Abs. 2 Nr. 2 AO für fremde Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse.

¹⁷⁶ Nr. 1.1 AEAO zu § 30.

¹⁷⁷ Vgl. Kapitel 2 A.I.

sondern vielmehr als Aufgabenübertragung nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO zu verstehen. Daraus folgt die Berechtigung, die erforderlichen Daten in diesem Zusammenhang zu verarbeiten. Im Vollstreckungsverfahren tritt die Berechtigung der Vollstreckungsbehörde konkretisierend hinzu, zur Vorbereitung der Vollstreckung die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Vollstreckungsschuldners zu ermitteln; § 249 Abs. 2 S. 1 AO. Darüber hinaus ist es der Vollstreckungsbehörde gemäß § 249 Abs. 2 S. 2 AO bei der Vollstreckung wegen nichtsteuerlicher Geldleistungen¹⁷⁸ gestattet, solche vom Steuergeheimnis geschützte Daten zu verwenden, die ihr aus dem Besteuerungsverfahren bekannt sind oder die sie für parallel zu vollstreckende Steuerforderungen ermittelt.¹⁷⁹

bb) Vorratsdatenspeicherung

Gemäß § 88a AO dürfen die Finanzbehörden durch das Steuergeheimnis geschützte Daten auch für Zwecke künftiger Verfahren¹⁸⁰ in Dateisystemen verarbeiten, wenn dies erforderlich ist, um die Aufgabe nach § 85 Abs. 1 AO zu erfüllen. Diese Vorschrift ermächtigt dazu, Daten für aktuelle und auch für künftige Verfahren zu *verarbeiten*, nicht aber zu *erheben*. Sie deckt daher nur die Sammlung ohnehin angefallener Daten ab.¹⁸¹ Gemessen an der Erforderlichkeit¹⁸² muss die Behörde im Ermessensweg entscheiden, ob und wie lange sie die gesammelten Daten vorhält. Dies ist vor dem Hintergrund von Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO nur zulässig, wenn ohne eine solche Datensammlung die Aufgabe nicht in der durch § 85 AO geforderten Weise erfüllt werden könnte, so dass die gesammelten Daten spätestens nach Festsetzungsverjährung¹⁸³ zu löschen sind. Die Behörde hat hier auch zwischen der Wahrscheinlichkeit, dass die gesammelten Daten zu einem späteren Zeitpunkt benötigt werden könnten und der Möglichkeit abzuwägen, die Daten im etwaigen Vollstreckungsfall erneut zu erheben. Als Maßstab für die Vollstreckungsbehörde heißt das, dass je wahrscheinlicher die betroffene Person erneut zum Vollstreckungsschuldner wird, desto eher darf sie bereits bekannte Daten auch zur erneuten Nutzung vorhalten. Die Zulässigkeit der Datensammlung basiert insofern auf einer ermessensgerechten und einzel-fallbezogenen behördlichen Prognoseentscheidung.

¹⁷⁸ Dies betrifft bspw. die Hauptzollämter bei der Vollstreckung wegen Forderungen der Sozialbehörden nach § 66 Abs. 1 S. 1 SGB X.

¹⁷⁹ Klüger in: Koenig, AO, § 249 Rn. 14.

¹⁸⁰ D.h. konkret: Verwaltungsverfahren, Rechnungsprüfungsverfahren oder gerichtliche Verfahren in Steuersachen bzw. Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit; § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a), b) AO; BT-Drs. 12/5940, 24.

¹⁸¹ Rätke in: Klein, AO, § 88a, Rn. 1, 5; Hahlweg in: Koenig, AO, § 88a Rn. 6.

¹⁸² Siehe dazu unter Kapitel 2 A.I.

¹⁸³ Festsetzungsfrist gem. § 169 AO.

cc) Vollstreckungsbezug § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO und Landesrecht

Gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO ist die Offenbarung oder Verwertung vom Steuergeheimnis geschützter Daten zulässig, soweit sie *durch Bundesgesetz* ausdrücklich zugelassen ist. Ausweislich der Begründung zu dem Gesetz, mit dem dieser Einschub erfolgte, sollte damit *klargestellt* werden, "dass eine Durchbrechung des selbst bundesgesetzlich geregelten Steuergeheimnisses nur durch eine ausdrückliche Regelung in einem Bundesgesetz, nicht aber durch ein Landesgesetz oder eine kommunale Satzung angeordnet werden kann."¹⁸⁴ Diese Klarstellung erfolgte auch vor dem Hintergrund der wegen der DS-GVO gebotenen Anpassung nationalen Rechts¹⁸⁵ und ist weiterhin angesichts des Umkehrschlusses aus Art. 31 GG begründet.¹⁸⁶ Unterstrichen wird das auch im systematischen Vergleich zu den Regelungen von § 93 Abs. 7 S. 3, Abs. 9 S. 6 AO.¹⁸⁷ Entsprechende, insgesamt "außerordentlich zahlreich"¹⁸⁸ vorhandene Regelungen finden sich an mehreren Stellen in der AO selbst – wie beispielsweise in § 249 Abs. 2 S. 2 AO – oder aber beispielsweise in § 16 Abs. 3 S.1 Nr. 2, Abs. 4 BDSG.¹⁸⁹

Aus besagtem Bundesgesetz muss eindeutig und unmissverständlich hervorgehen, dass das Steuergeheimnis durchbrochen werden soll, so dass eine allgemeine, generalklauselartige Zulassung nicht genügt.¹⁹⁰ Folglich gilt die Quintessenz, dass bei bundesgesetzlich geregelten Steuern auch nur der Bundesgesetzgeber das Steuergeheimnis einschränken kann. Unterwirft hingegen der Landesgesetzgeber Komunalabgaben durch eine eigene Regelung einem besonderen Schutz, indem eine bundesgesetzliche Regelung lediglich nachgebildet ist,¹⁹¹ kann auch eine landesgesetzliche Regelung diesen Schutz einschränken. Dies gilt allerdings nicht, sofern per (Analogie-)Verweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 AO unmittelbar Bezug genommen wird. Denn per Verweis wird die Bezugsnorm zum Bestandteil der Verweisregelung bzw. Ausgangsnorm.¹⁹² Infolgedessen muss auch eine Ausnahme den unmittelbaren Erfordernissen von § 30 AO genügen.

Letztlich gestattet § 249 Abs. 2 S. 2 AO der Vollstreckungsbehörde, ihr im Rahmen des Besteuerungsverfahrens bekanntgewordene und nach § 30 AO geschützte Daten auch für die

¹⁸⁴ Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17.07.2017, BT-Drs. 18/12611, S. 82.

¹⁸⁵ BT-Drs. 18/12611, S. 2.

¹⁸⁶ Tormöhlen in: Gosch, AO, § 30 Rn. 111.

¹⁸⁷ Letzterer eingefügt per Unterehmensteuerreformgesetz 2008, BT-Drs. 202/07.

¹⁸⁸ Rüsken in: Klein AO, § 30 Rn. 107.

¹⁸⁹ Nr. 7 AEAO zu § 30 nennt weitere außersteuerliche Vorschriften.

¹⁹⁰ BFH, Urteil vom 27. 2. 2014 - III R 40/13, FamRZ 2014, 1104, BB 2014, 1302, DB 2014, 1062, BStBl II 2014, 783, unter II.2.a) m.w.N.

¹⁹¹ Vgl. bspw. Gesetzesbegründung zum VwVGBbg, LT-Drs. 5/6023, S. 16 zu § 21 Absatz 2.

¹⁹² BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, S. 76, Rn. 218.

Vollstreckung nichtsteuerlicher Geldleistungen zu *verwenden*.¹⁹³ Das bedeutet, dass das Steuergeheimnis nur für vorhandene Daten durchbrochen wird. In dem Zusammenhang kommt der Datensammlung nach § 88a AO besondere Bedeutung zu. Hingegen bildet § 249 Abs. 2 S. 2 AO grundsätzlich keine Rechtsgrundlage, nach § 30 AO geschützten Daten zur Vorbereitung der Vollstreckung außersteuerlicher Forderungen nach § 249 Abs. 2 S. 1 AO zu *ermitteln* bzw. abzufragen.¹⁹⁴

Zu fragen ist an dieser Stelle auch, ob die Offenbarung oder Verwertung geschützter Daten im Steuervollstreckungsverfahren gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig ist. Die Offenbarung oder Verwertung geschützter Daten wäre zulässig, soweit sie der Durchführung eines steuerlichen Verwaltungsverfahrens dient.

Hierzu müsste das Vollstreckungsverfahren von Steuerforderungen ein steuerliches Verwaltungsverfahren im Sinne von § 30 Abs. 2 Nr. 1 a) AO sein. Ein solches ist jedes Verfahren, das sich mit der Verwaltung der Steuern befasst. Das bedeutet, dass neben dem steuerlichen Ermittlungsverfahren, dem Erstattungs- und Vergütungsverfahren, der Außenprüfung, dem Steueraufsichtsverfahren, dem Erhebungsverfahren und dem außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren, insbesondere auch die Vollstreckung von Steuerforderungen zu den zentralen Besteuerungsverfahren zählt.¹⁹⁵ Dies lässt sich ebenfalls im Umkehrschluss daraus schließen, dass im steuerlichen Vollstreckungsverfahren bekannt gewordene Daten selbstredend auch dem Steuergeheimnis überliegen.¹⁹⁶ Unter der Voraussetzung, dass dies einem Besteuerungsverfahren *dient*, dürfen somit vom Steuergeheimnis geschützte Daten für Vollstreckungszwecke weiter gegeben werden.¹⁹⁷ Dies gilt eingeschränkt auf die Vollstreckung von Steuerforderungen, die unmittelbar oder mittelbar der AO unterliegen. Hingegen ist § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO auf außersteuerliche (Vollstreckungs-)Verfahren nicht anzuwenden.

Der Begriff „dienen“ ist gegenüber der Erforderlichkeit weiter gefasst und schließt auch solche Datenverarbeitungen ein, die im Sinne der Verwaltungspraktikabilität nützlich,¹⁹⁸ aber nicht zwingend notwendig sind.

Angesichts des Wortlauts ist die Finanzbehörde, auch wenn die Voraussetzung von § 30 Abs. 4 Nr. 1 oder 2 AO gegeben ist, außerhalb ihrer Verantwortlichkeit grundsätzlich nicht zur Offenbarung verpflichtet, sondern lediglich befugt, wobei die Ermessensgrundsätze des §

¹⁹³ Abschn. 20 Abs. 3 VollstrA; siehe auch unter Kapitel 2 A.II.1.b) aa).

¹⁹⁴ Tipke/Kruse, AO-FGO, § 249 Rn. 32.

¹⁹⁵ Keß in: Schwarz/Pahlke, AO/FGO § 30 Nr. 6.2 Rz. 45.

¹⁹⁶ Siehe dazu Kapitel 2 A.II.1.b).

¹⁹⁷ Pump, KKZ 12/2002.

¹⁹⁸ Nr. 4.1 AEAO zu § 30 formuliert dies gar im Konjunktiv: „nützlich sein könnte“.

5 AO gelten.¹⁹⁹ Eine Verpflichtung²⁰⁰ der Finanzbehörde besteht nur im Zusammenhang mit einem Auskunftsanspruch. Für Steuerforderungen kann ein solcher etwa unter verschiedenen Vollstreckungsbehörden auf Grundlage der §§ 93, 111 AO bestehen.

dd) landesrechtliche Weiterverarbeitungsrechte im Konflikt zu § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO - Vergleich der Bundesländer

Zunächst uneindeutlich wirkt, ob mit der Neuerung in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO²⁰¹ einzelne Verweisungen im Landesrecht ins Leere laufen.²⁰²

Die herrschende Meinung im Schriftum geht dabei davon aus, dass das Steuergeheimnis durch Landesrecht nicht unmittelbar eingeschränkt werden kann.²⁰³ Dies sei nur dann der Fall, wenn im Landesrecht entsprechendes Bundesrecht per Verweisung für anwendbar erklärt wird. Dies setzt allerdings zwingend voraus, dass sich die Offenbarungsbefugnis *ausdrücklich*²⁰⁴ und eindeutig aus dem jeweiligen Gesetz ergibt.²⁰⁵ Dem eindeutigen Wortlaut von § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO wird es hingegen nicht gerecht, wenn sich die Zulassung nur mittelbar durch Auslegung einer Rechtsnorm herleiten lässt.²⁰⁶ Somit sind "die einschlägigen Regelungen der Vollstreckungsgesetze der Länder hinfällig und obsolet",²⁰⁷ soweit damit auch Kommunalabgaben inbegriffen sein sollten.

Weil § 30 AO im Sinne eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt gerade nicht aus sich selbst heraus die Offenbarung der geschützten Daten erlaubt, ist als Erlaubnisnorm die ausdrückliche Zulassung per (Bundes-)Gesetz erforderlich. Insofern ist es für die Vollstreckung nach Landesrecht auch nicht ausreichend, im ersten Schritt den § 30 AO per Landesgesetz für anwendbar zu erklären, wenn die Vollstreckungsbehörden der Länder und Kommunen die per § 30 AO geschützten Daten für andere Vollstreckungszwecke verwenden können sollen. Vielmehr ist es – im zweiten Schritt – notwendig, per Landesgesetz auf eine entsprechende Vorschrift – wie naheliegend etwa § 249 Abs. 2 S. 2 AO – zu verweisen. Das haben nur wenige Bundesländer, wie beispielsweise Baden-Württemberg, getan.

¹⁹⁹ Nr. 3.7 AEAO zu § 30.

²⁰⁰ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Buchst. c) DS-GVO.

²⁰¹ In der vor dem 25.05.2018 geltenden Fassung war die Offenbarung zulässig, soweit sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist.

²⁰² So Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO FGO, § 249 Rn. 75, und zwar auch dann, wenn wenn Vollstreckungsbehörden nach Landesrecht nach den Vorschriften der AO vollstrecken.

²⁰³ Meier, KKZ 3/2020 S. 59 m.w.N.

²⁰⁴ Entsprechend des Wortlauts in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO.

²⁰⁵ OVG NRW, Urteil vom 06.11.2018, 15 A 2638/17, hier zum Akteneinsichtsrecht einer Ratsfraktion in Gewerbesteuerakten nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO.

²⁰⁶ Kordt in: Schwarz/Pahlke, § 30 Rz. 90.

²⁰⁷ Hagemann, KKZ 2/2021, S. 36.

Dem entsprechende Änderungen sind für den Fall erforderlich, dass die Bundesländer den Schutzbereich des § 30 AO mittels Verweis innerhalb deren KAG auf Kommunalabgaben ausgeweitet haben. Für Abgaben, die gar nicht erst dem Steuergeheimnis unterworfen sind²⁰⁸ bedarf es hingegen keiner gesonderten Ermächtigung, sofern aus dem einschlägigen Fachgesetz die Berechtigung hervorgeht, die Daten bei Erforderlichkeit auch zur Vollstreckung anderer Forderungen zu verwenden.

Was das für die Praxis bedeutet, soll an folgendem Beispiel deutlich gemacht werden:

Eine Brandenburger Vollstreckungsbehörde erhält den Auftrag zur Vollstreckung rückständiger Grundsteuern, Zweitwohnungssteuern, Verwaltungsgebühren sowie Rundfunkbeiträge des selben Schuldners.

Als Realsteuerdaten sind die Daten der Grundsteuererhebung vom Steuergeheimnis geschützt. Wegen § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO dürfen die Grundsteuerdaten aus dem Fachamt der Vollstreckungsbehörde übermittelt werden. Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6 AO i.V.m. § 1 Abs. 1 RealStÜG²⁰⁹ gilt § 249 Abs. 2 S. 2 AO entsprechend, so dass die Vollstreckungsbehörde ihr bekannte, nach § 30 geschützte Grundsteuerdaten auch bei der Vollstreckung wegen der Zweitwohnungssteuer, der Verwaltungsgebühren und der Rundfunkbeiträge verwenden darf.

Hat die Vollstreckungsbehörde keine Grundsteuer, sondern nur Zweitwohnungssteuer, Verwaltungsgebühren und Rundfunkbeiträge zu vollstrecken, ist zu beachten, dass nach der *dynamischen* Verweisung von § 12 Abs. 1 Nr. 1. c. aa) KAG das Steuergeheimnis der AO nur für kommunale *Steuern*²¹⁰ gilt. Auch hier kann das Fachamt wegen § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO die Daten der Zweitwohnungssteuererhebung der Vollstreckungsbehörde übermitteln. Weil sämtliche Zweitwohnungssteuerdaten dem Steuergeheimnis²¹¹ unterworfen sind, dürfen diese Daten allerdings nur dann zur Vollstreckung anderer Forderungen (insbesondere auch anderer Kommunalabgaben als Steuern) verwendet werden,²¹² wenn dies entsprechend § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO entweder durch Bundesgesetz zugelassen ist oder das Landesrecht auf eine bundesgesetzliche Weiterverarbeitungsbefugnis verweist. Eine solche Befugnis ist u.a. § 249 Abs. 2 S. 2 AO. Jedoch enthält weder das KAG, noch das VwVGBbg einen Verweis auf § 249 Abs. 2 S. 2 AO oder ein anderes entsprechendes Bundesgesetz. Zwar erlaubt § 21 Abs. 1 Nr. 2 VwVGBbg, dass die Vollstreckungsbehörde die nach § 12 Abs. 1 Nr. 1. C. aa)

²⁰⁸ So beispielsweise nichtsteuerliche Forderungen" wie der Rundfunkbeitrag; dies gilt allerdings nicht für Forderungen aus dem OWiG, weil hier über § 90 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 5 VwVG auf § 249 AO verwiesen wird.

²⁰⁹ Gesetz zur Übertragung der Verwaltung der Realsteuern auf die Gemeinden (Realsteuerübertragungsgesetz - RealStÜG) vom 12. April 1996.

²¹⁰ Wie die Zweitwohnungssteuer gem. § 3 Abs. 1 S. 1 KAG.

²¹¹ In der jeweiligen Fassung.

²¹² „Weiterverarbeitung“ zu anderen Zwecken i.S.v. Art. 6 Abs. 4 DS-GVO.

KAG i.V.m. § 30 AO geschützten Zweitwohnungssteuerdaten auch bei der Vollstreckung der anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungen verwenden dürfte; vor dem Hintergrund von § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO reicht diese landesgesetzliche Regelung aber nicht (mehr)²¹³ als Ermächtigungsgrundlage aus. Die Zweitwohnungssteuerdaten dürfen daher nicht für die Vollstreckung der Verwaltungsgebühren und Rundfunkbeiträge weiterverwendet werden.²¹⁴ Für die Vollstreckungsbehörde bedeutet das einerseits, dass die Datensätze und damit auch die Vollstreckungsverfahren selbst voneinander getrennt werden müssen und andererseits, dass sie hinsichtlich der nichtsteuerlichen Forderungen die Sachverhalts- bzw. Vermögensermittlung von vorn beginnen muss, als ob allein Verwaltungsgebühren und Rundfunkbeiträge zu vollstrecken wären.

Da eine Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken im Sinne von Art. 6 Abs. 4 DS-GVO ohne entsprechende Ermächtigungsgrundlage unzulässig ist, sollten die Vollstreckungsbehörden hierauf besonderes Augenmerk legen.

In Berlin ist die AO nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AOAnwG²¹⁵ auf Steuern, Steuervergütungen und steuerliche Nebenleistungen anzuwenden. Für das behördliche Vollstreckungsverfahren ist das VwVG in der jeweils geltenden Fassung gem. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung anzuwenden. Dem entsprechend richtet sich das Verwaltungszwangsverfahren und der Vollstreckungsschutz nach den Vorschriften der AO.²¹⁶

Demzufolge gilt für die beispielhaften Forderungen der Grund-²¹⁷ und Zweitwohnungssteuer²¹⁸, die zwar dem Steuergeheimnis unterliegen, deren Daten aber per Anwendung von § 249 Abs. 2 S. 2 AO weiterverwendet werden dürfen, das zu Brandenburg Gesagte. Folglich können die Grund- und Zweitwohnungssteuerdaten auch zur Vollstreckung nichtsteuerlicher Forderungen verwendet werden. Hinsichtlich der Verwaltungsgebühren und Rundfunkbeiträge ist wie in Brandenburg zu beachten, dass für diese der Schutzbereich von § 30 AO nicht eröffnet ist.²¹⁹

²¹³ Vgl. § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO in der vor dem 25.05.2018 geltenden Fassung.

²¹⁴ Dies ist im Hinblick auf eine effiziente Vollstreckung bedauerlich, da die Daten zur Zweitwohnungssteuer erste Hinweise auf mögliche Vollstreckungsmaßnahmen geben können. So wird die Zweitwohnungssteuer üblicherweise bei Mietobjekten auf Grundlage der tatsächlichen Miete, bei Eigentum allerdings auf Grundlage der ortsüblichen Vergleichsmieten berechnet. Die Berechnungsgrundlagen weisen demnach darauf hin, ob der Schuldner über Grundeigentum verfügt.

²¹⁵ Gesetz über den Anwendungsbereich der Abgabenordnung (AOAnwG) vom 21. Juni 1977.

²¹⁶ Namentlich sind die §§ 77, 249 bis 258, 260, 262 bis 267, 281 bis 317, 318 Abs. 1 bis 4, §§ 319 bis 327 AO anzuwenden.

²¹⁷ In Berlin steht das Heberecht der Grundsteuer gem. § 1 Abs. 2 GrStG dem Land zu. Dementsprechend gilt nach § 1 Abs. 1 S. 1 AO die Abgabenordnung unmittelbar.

²¹⁸ Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungssteuer im Land Berlin (Berliner Zweitwohnungssteuergesetz – BlnZwStG) vom 19. Dezember 1997

²¹⁹ Zu deren Nutzung und Abfrage zu Vollstreckungszwecken siehe Kapitel 2 A.II.3.d).

Auch in NRW gilt § 30 AO per dynamischer Verweisung für kommunale Steuern; § 12 Abs. 1 Nr. 1 c) aa) KAG. Wie eine Norm, die die Verwendung von Daten des eigentlichen Besteuerungsverfahrens auch zur Vollstreckung von außersteuerlichen Forderungen der Kommunen und der Vollstreckungsgläubiger, für die die Kommunen in Amtshilfe vollstrecken, erlaubt, nicht aussehen sollte, wird am Beispiel von § 5 Abs. 1 S. 2 VwVG NRW deutlich; dieser lautete in der vor dem 1. Juli 2021 geltenden Fassung²²⁰:

Die Vollstreckungsbehörde darf ihr bekannte, nach § 30 der Abgabenordnung geschützte Daten, die sie bei der Vollstreckung wegen Steuern und steuerlicher Nebenleistungen verwenden darf, auch bei der Vollstreckung wegen anderer Leistungen als Steuern und steuerlichen Nebenleistungen verwenden.

Mit dessen wegen § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO n.F. erforderlichen Änderungen bezweckte der Landesgesetzgeber, die Verwendung der durch das Steuergeheimnis geschützten Daten, die bei der Vollstreckung der Kommunalsteuern ermittelt wurden, bei der Vollstreckung nichtsteuerlicher Forderungen²²¹ nicht mehr auszuschließen.²²² Zu diesem Zweck wurde nach den Wörtern „steuerlicher Nebenleistungen“ die Wörter „im Sinne von § 3 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung“ und nach den Wörtern „steuerlichen Nebenleistungen“ die Wörter „im Sinne von § 3 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen“ eingefügt.

Diesen Änderungen kommt allerdings nicht einmal deklaratorische Wirkung zu, denn die Rechtslage ist gemessen an § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO n.F. nach wie vor dieselbe. Wie bereits dargelegt, ist es um den Anforderungen eines Bundesgesetzes in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO gerecht zu werden, nicht ausreichend, im Landesgesetz lediglich den Inhalt eines solchen Bundesgesetzes wiederzugeben. Daran ändert erkennbar auch der Einschub im VwVG NRW, dass die Vollstreckung von Forderungen im Sinne von § 3 KAG NRW (= Kommunalsteuern) gemeint ist, nichts; dies gilt gerade weil diese mit § 12 Abs. 1 Nr. 1 c) aa) KAG dem Steuergeheimnis unterworfen sind und das KAG kein Bundesgesetz ist. Dass mit den Änderungen von § 5 Abs. 1 S. 2 VwVG NRW immernoch keine bundesgesetzliche Regelung getroffen wurde, wie sie § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO erfordern würde, war dem Landesgesetzgeber offenbar auch bewusst.²²³ Das Ergebnis verwundert, denn das Land hätte lediglich eine Re-

²²⁰ Geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW und zur Änderung weiterer Gesetze vom 23. Juni 2021, GV. NRW. S. 762.

²²¹ Beispielhaft werden Kita-Gebühren genannt.

²²² LT-Drs. 17/11622, S. 6.

²²³ Begründung im besonderen Teil zu Artikel 1 Nummer 3 Absatz 4, LT-Drs. 17/11622, S. 48.

gelung, wie sie mit dem Jahressteuergesetz 2020 in § 1 Abs. 2 Nr. 6 AO erfolgte,²²⁴ in das Landesrecht übernehmen, d.h. auf eine dann unmittelbar anzuwendende bundesgesetzliche Verwendungsermächtigung zu verweisen brauchen. In Ergebnis der Änderung im VwVG NRW sind nunmehr die Vollstreckungsbehörden weiterhin gehindert, dem Steuergeheimnis unterliegende Daten zu Zwecken der Vollstreckung wegen anderer Leistungen als Steuern und steuerlicher Nebenleistungen zu verwenden.

Einer Ansicht, dass der Landesgesetzgeber mit dem "Ausnahmetatbestand"²²⁵ von § 5 Abs. 1 S. 2 VwVG NRW den Änderungen des § 30 Abs. 4 AO²²⁶ gerecht geworden sei,²²⁷ kann daher nicht gefolgt werden.

Im übrigen geht auch die (in der Gesetzesbegründung bestenfalls lediglich missverständlich wiedergegebene) Ansicht Nordrhein-Westfalens fehl, dass durch die Änderung in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO "die Möglichkeiten der Vollstreckungsstellen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Vollstreckungsschuldner zu *ermitteln*, bei anderen als steuerlichen Forderungen erheblich eingeschränkt worden"²²⁸ sei. Denn wie bereits zuvor dargelegt, berechtigt § 249 Abs. 2 S. 2 AO selbst und damit auch inhaltsgleiche Normen gerade nicht zur Vermögens*ermittlung*, sondern allein zur Weiterverwendung bekannter Daten.

Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen soll es sich bei § 281 Abs. 1 Nr. 2 LVwVG S-H um eine Bestimmung im Sinne von § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO handeln.²²⁹ Das ist allerdings nicht der Fall.

In Niedersachsen wurde § 21a Abs. 1 S. 2 NVwVG per Unanwendbarkeitserlass²³⁰ suspendiert. In dem Zusammenhang sei aber festgestellt worden, dass dort, wo das Steuergeheimnis nicht unmittelbar, sondern aufgrund landesrechtlicher Normen entsprechend angewandt wird, eine landesrechtliche Regelung den weiteren Umfang regeln kann.²³¹ Dem kann im Grunde gefolgt werden, jedoch ist auch hier kein Verweis auf Bundesrecht im Landesrecht vorhanden, sondern lediglich eine – unzureichende – Wiedergabe des Inhalts eines Bundesgesetzes.

In Rheinland-Pfalz hat man analog zu Niedersachsen festgestellt, dass § 25h LVwVG keine Ermächtigung enthält, dem Steuergeheimnis unterliegende Daten zur Vollstreckung

²²⁴ Die Begründung ist eingängig; BT-Drs. 503/20, S. 179.

²²⁵ Heuser, VwVG NRW, S. 33, Rn. 6; aber auch schon Nr. 5.1.1 VV VwVG NRW (mit Stand 2004).

²²⁶ Durch das Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 25. Mai 2018 (BGBl. I S. 2541).

²²⁷ Heuser, VwVG NRW, S. 5, 32.

²²⁸ Begründung im allgemeinen Teil zu Artikel 1 Absatz 5 Satz 3, LT-Drs. 17/11622, S. 45.

²²⁹ Heuser, LVwG Schleswig-Holstein, S. 84, Rn. 3.

²³⁰ Unabwendbarkeitserlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 11.09.2019.

²³¹ Heuser, NVwVG, S. 55.

nichtsteuerlicher Forderungen zu verwenden. Das Innenministerium weist mit Schreiben vom 07.04.2020 darauf hin, dass eine abschließende Klärung noch aussteht und empfiehlt daher, den § 25h LVwVG bis dahin nicht mehr anzuwenden.²³²

In Thüringen soll mit § 37b ThürVwZVG die Vollstreckungsbehörde befugt sein, "in Anlehnung an § 249 Abs. 2 AO"²³³ von der aus dem Steuergeheimnis folgenden Zweckbindung der Steuerdaten abzuweichen. Die Vorschrift blieb ungerührt der Änderung in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO bis dato unverändert. Weil es auch in Thüringen keinen Verweis auf § 249 Abs. 2 S. 2 AO gibt, sind die Vollstreckungsbehörden gehindert, von § 30 AO geschützte Daten, die sie bei der Vollstreckung kommunaler Abgaben verwenden dürfen, auch bei der Vollstreckung wegen anderer öffentlich-rechtlicher Geldforderungen sowie Geldforderungen des bürgerlichen Rechts zu nutzen.

In *Bayern* ist das "Wie" der Vollstreckung ausschließlich nach den Vorschriften des Achten Buches der ZPO mit Ausnahme der §§ 883 bis 898 durchzuführen. Die AO ist hingegen "in einer Version für die Realsteuern und in einer für Kommunalabgaben nach dem KAG anwendbar."²³⁴ Gemäß Art. 25 VwZVG gelten hier für die Vollstreckung von Geldforderungen des Staates die Vorschriften der AO – ergo auch die §§ 30 Abs. 4 Nr. 2, 249 Abs. 2 S. 2 AO – entsprechend. Auch in *Baden-Württemberg* ist im Beitreibungsverfahren § 249 Abs. 2 AO anwendbar. Gleiches gilt in *Bremen*, § 2 Abs. 1 Bremisches Gesetz über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungswege. Und auch in *Mecklenburg-Vorpommern* werden in § 111 Abs 1 S. 1 VwVG M-V die §§ 1 bis 3 und die §§ 5 bis 5b VwVG einschließlich der in § 5 Abs.1 VwVG aufgeführten Vorschriften der AO für anwendbar erklärt. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 SächsVwVG gilt in *Sachsen* die AO in Vollstreckungsverfahren der Finanzämter entsprechend, wenn diese Vollstreckungsbehörden nach dem SächsVwVG sind.

In *Hamburg* findet sich in § 33 Abs. 2 HmbVwVG wiederum lediglich eine – unzureichende – zu § 249 Abs. 2 S. 2 AO inhaltsähnliche Landesvorschrift, aber kein Verweis. Ebenso ist es in *Hessen*; § 17a Abs. 1 S. 2 HessVwVG sowie in *Sachsen-Anhalt*; § 21a Abs. 2 VwVG LSA.

Das *Saarländische* SVwVG enthält keinen Verweis, der § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO entspräche.

Eine § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO widersprechende Verwendung von vom Steuergeheimnis geschützten Daten verstößt nicht lediglich gegen Bundesrecht, sondern auch gegen die DS-GVO. Weil Art. 6 DS-GVO nur in Kombination mit nationalem Recht die Datenverarbeitung ermöglicht, setzen sich die Vollstreckungsbehörden – je nach Landesrecht – mindestens

²³² Heuser, LVwVG Rheinland-Pfalz, S. 80.

²³³ Glotzbach/Heuser, ThürVwZVG, S. 72 (mit Stand 2017).

²³⁴ Jordan, Verwaltungsvollstreckungsrecht Bayern, S. 11, 12.

einem Sanktionsrisiko durch die Aufsichtsbehörde nach Art. 51 DS-GVO aus.²³⁵ Weil der aus dem Steuergeheimnis hervorgehenden Schutz vorrangig zu beachten ist, ist für die eine Anwendung von Art. 6 Abs. 4 DS-GVO i.V.m. dem jeweiligen Landesrecht kein Raum.

2. direkte Datenerhebung: die Vermögensauskunft

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, vom Schuldner nach § 93 Abs. 1 S. 1 AO Auskünfte über seine Vermögensverhältnisse zu verlangen, wenn dies zur Feststellung eines vollstreckungserheblichen Sachverhalts erforderlich ist.²³⁶ Dies kann grundsätzlich bei entsprechender Anwendung von § 94 Abs. 1 S. 1 AO per eidlicher Vernehmung beim für den Wohnsitz oder den Aufenthaltsort des Schuldners zuständigen Finanzgericht erfolgen. Im Vollstreckungsverfahren geht dem die Vermögensauskunft vor.

Für Vollstreckungszwecke von Geldforderungen ist ein Schuldner daneben verpflichtet, dem Vollstreckungsorgan auf Verlangen selbst Auskunft über sein gesamtes Vermögen sowie zu seinen persönlichen Daten zu erteilen und deren Richtigkeit und Vollständigkeit an Eides Statt zu versichern. Auf dieser Vermögensauskunft beruht das Vermögensverzeichnis.²³⁷ Das Schuldnerverzeichnis wird vom zentralen Vollstreckungsgericht geführt und umfasst die Personen, die

- a) ihrer Pflicht auf Abgabe einer Vermögensauskunft nicht nachkommen,
- b) bei denen eine vollständige Befriedigung des Gläubigers im Wege der Zwangsvollstreckung nicht zu erwarten ist oder
- c) die nach abgegebener Vermögensauskunft nicht binnen eines Monats die vollständige Erfüllung der Forderung des Gläubigers nachweisen.

Die Einsicht über www.vollstreckungsportal.de steht dem Schuldner selbst²³⁸ aber auch denjenigen offen, die die Angaben für Zwecke der Zwangsvollstreckung benötigen.²³⁹

Die Berechtigung öffentlicher Stellen, Daten durch Selbstauskunft des Betroffenen zu erheben und zu verarbeiten, ergibt sich vorrangig aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO²⁴⁰ i.V.m. der entsprechenden nationalen Rechtsgrundlage. Dass der Schuldner zur Mitwirkung verpflichtet ist, indem er zunächst selbst die Daten bereitzustellen hat, entspricht

²³⁵ Dazu ausführlicher in Kapitel 2 A.III.1.

²³⁶ Mehr hierzu im nächsten Abschnitt.

²³⁷ Weber, Rechtswörterbuch, Vermögensauskunft.

²³⁸ § 882f Abs. 1 S. 1 Nr. 6 ZPO.

²³⁹ Weber, Rechtswörterbuch, Schuldnerverzeichnis.

²⁴⁰ Frenzel in: Paal/Pauly, DS-GVO, Art. 6 Rn. 19.

auch dem datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass Daten zuvorderst bei der betroffenen Person zu erheben sind.²⁴¹

a) Reform der Sachaufklärung

Vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vom 29.07.2009²⁴² war das Recht der Zwangsvollstreckung noch maßgeblich von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen des 19. Jahrhunderts geprägt, so dass insbesondere die Regelungen zur Zwangsvollstreckung von Geldforderungen in Bezug auf Vollstreckungsziel, Verfahren, verfügbare Hilfsmittel und vorgesehene Sanktionen nicht mehr zeitgemäß waren.²⁴³ Auch die typische Vermögensstruktur der Schuldner hatte sich grundlegend gewandelt.²⁴⁴ Daher stand die effektivere Informationsbeschaffung für den Gläubiger im Fokus der Reform. Dafür sollte die Informationsgewinnung nicht mehr allein auf Eigenangaben des Schuldners möglich sein und auch früher, d.h. bereits vor einem erfolglosen Pfändungsversuch, mit der Abnahme des Vermögensverzeichnisses einsetzen. Darüber hinaus sollten die Schuldner- und Vermögensverzeichnisse zukünftig je Bundesland zentral und digital geführt werden. Neben der Möglichkeit der gütlichen Erledigung in jeder Lage des Verfahrens und erweiterten Auskunftsrechten gegenüber Dritten²⁴⁵ hat sich der Verfahrensablauf zur Abgabe der Vermögensauskunft abgesehen vom Inhalt und der örtlichen Zuständigkeit völlig geändert.²⁴⁶

Der Gesetzgeber ging als Ergebnis der Reform davon aus, dass sich infolge der verbesserten Sachaufklärung höhere Vollstreckungserlöse einstellen.²⁴⁷ Eine Evaluation des Gesetzes war allerdings nicht vorgesehen. Tatsächlich sollen sich wohl infolge der Reform sowohl die eingeleiteten Verfahren verdoppelt, als auch dadurch die Höhe der Zahlungen mehr als vervierfacht und die Beitreibung hatte sich ganz wesentlich verschnellert haben.²⁴⁸ Dessen ungeachtet waren weitere Anpassungen erforderlich.²⁴⁹

²⁴¹ Sog. Direkterhebung, siehe Kapitel 1 B.I.2.c).

²⁴² BGBl 2009 Teil I Nr. 48, 31.07.2009, Seite 2258.

²⁴³ BT-Drs. 16/13432, S. 1.

²⁴⁴ BT-Drs. 16/10069, S. 1.

²⁴⁵ Siehe Kapitel 2 A.II.3.

²⁴⁶ Mroß, KKZ 6/2011, S. 121.

²⁴⁷ BT-Drs. 16/10069, S. 2.

²⁴⁸ Splittgerber, KKZ 12/2013, S. 278.

²⁴⁹ Siehe Kapitel 2 A.II.3.

b) Verfahren der Vermögensauskunft und Eintragung in das Schuldnerverzeichnis

Das Gesamtverfahren ist in mehrere Schritte unterteilt. Zu Anfang steht die Abnahme der Vermögensauskunft, mit der der Schuldner zu Protokoll an Eides statt Auskunft über alle ihm gehörenden Vermögensgegenstände sowie die zur seiner Identifizierung erforderlichen persönlichen Daten erteilen muss; §§ 284 Abs. 1, 2 AO, 802c ZPO.²⁵⁰

Der Vollstreckungsschuldner ist nach § 284 Abs. 1 S. 1 AO zur Abgabe der Vermögensauskunft verpflichtet, wenn die Vollstreckungsbehörde ihn auf diese Verpflichtung hinweist sowie zur Zahlung der Forderung auffordert und der Schuldner diese nicht innerhalb von zwei Wochen begleicht (Zahlungsfrist).²⁵¹ Dies gilt im so genannten isolierten Eintragungsverfahren bzw. Direkteintragungsverfahren²⁵² nach § 284 Abs. 4 AO dann nicht, wenn der Schuldner innerhalb der letzten zwei Jahre bereits eine Vermögensauskunft nach AO oder ZPO abgegeben hatte und nicht anzunehmen ist, dass sich seine Vermögensverhältnisse seit dem wesentlich verändert haben (Sperrfrist).

Das Vollstreckungsorgan fasst diese Angaben sodann in einem elektronischen Dokument – dem Vermögensverzeichnis – zusammen; §§ 284 Abs. 7 S. 1 AO, 802f Abs. 5 S. 1 ZPO und hinterlegt dieses beim zentralen Vollstreckungsgericht; §§ 284 Abs. 7 S. 4 AO, 802f Abs. 6 S. 1 Halbs. 1 ZPO.²⁵³ Die Datenverarbeitung durch den Gerichtsvollzieher bzw. die Vollstreckungsbehörde bei der Abnahme der Vermögensauskunft und dem Erstellen des Vermögensverzeichnisses, sowie durch das zentrale Vollstreckungsgericht beim Führen der Vermögensverzeichnisse,²⁵⁴ sind zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der diese Vollstreckungsorgane unterliegen. Sie erfolgt damit auch rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO.

Die Abnahme der Vermögensauskunft ist zwar eine eigene Vollstreckungshandlung, soll (in der Theorie) aber vor allem der Informationsgewinnung zur Vorbereitung von weiteren

²⁵⁰ Übersicht über konkrete Inhalte des Vermögensverzeichnisses siehe Checkliste in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht S. 234 Rn. 175.

²⁵¹ Die drei Tatbestandsvoraussetzungen dieser Zahlungsfrist sind also: Hinweis auf drohende Abnahme der Vermögensauskunft, Zahlungsaufforderung und Fristablauf.

²⁵² Hagemann, KKZ 7/2013, S. 148.

²⁵³ In der zivilrechtlichen Vollstreckung erhält der Gläubiger, auf dessen Antrag die Vermögensauskunft erteilt wurde, unverzüglich einen Ausdruck; § 802f Abs. 6 S. 1 Hs. 2 ZPO.

²⁵⁴ Näheres regelt die Verordnung über die Führung des Schuldnerverzeichnisses (Schuldnerverzeichnisführungsverordnung - SchuFV).

Zwangsvollstreckungsmaßnahmen dienen und kann zu diesem Zweck direkt zu Vollstreckungsbeginn stehen.²⁵⁵

Aus dem Inhalt des Vermögensverzeichnisses soll der Gläubiger vor allem Informationen zu verwertbaren Vermögenswerten bzw. deren Nichtvorhandensein erhalten.²⁵⁶ Für die Vollstreckungsbehörden sind diese Informationen zudem nicht nur vor dem Hintergrund der Tatbestandsvoraussetzungen eines Kontenabrufs nach § 93 Abs. 8 S. 2 Nr. 3 AO sowie der Eintragungsvoraussetzungen des § 284 Abs. 9 S. 1 Nr. 2 AO, sondern auch wegen § 281 Abs. 3 AO²⁵⁷ von besonderem Belang.

Unter bestimmten Voraussetzungen folgt auf die Vermögensauskunft die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis. Im Schuldnerverzeichnis werden diejenigen Personen geführt, die auf Veranlassung des Gerichtsvollziehers nach § 882c ZPO, der Vollstreckungsbehörde nach § 284 Abs. 9 AO oder des Insolvenzgerichts nach den §§ 26 Abs. 2, 303a InsO vom zentralen Vollstreckungsgericht dort einzutragen sind. Im Gemeinsamen Vollstreckungsportal der Länder werden die bundesweiten Daten aus den Schuldnerverzeichnissen nach §§ 882b ff. ZPO zum Abruf bereitgestellt. Für die in § 802k Abs. 2 ZPO²⁵⁸ genannten Stellen werden zusätzlich die Vermögensauskünfte der Schuldner zur Einsichtnahme bereitgestellt.

Tatsächlich hat sich das Vermögensauskunfts- und Eintragungsverfahren durch die Reform der Sachaufklärung von einem reinen Informationsinstrument zu einem universell einsetzbaren und offensiv wirkenden Vollstreckungsinstrument gewandelt.²⁵⁹

Weil die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis durch den Gerichtsvollzieher nach § 882c Abs. 1 ZPO von Amts wegen, durch die Vollstreckungsbehörden hingegen im Ermessensweg erfolgt, ist die Intention des Gesetzgebers, einen Gleichlauf von ZPO und AO-Vollstreckung herzustellen, hier nicht erfüllt; was jedoch in der besonderen Stellung der Vollstreckungsbehörde gegenüber dem Schuldner begründet ist, die sich wegen der bestehenden Über-/Unterordnung grundsätzlich keines Dritten – hier des Vollstreckungsgerichts – bedienen braucht, um in Grundrechte des Schuldners eingreifen zu können.²⁶⁰ Als Problem – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – zeigt sich im Einzelfall die örtliche Zuständigkeit, sofern der Schuldner seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des

²⁵⁵ Röder/Glotzbach/Goldbach, Handbuch Vollstreckungsdienst, S. 2/2.

²⁵⁶ Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht S. 197 Rn. 33.

²⁵⁷ Verbot der Überpfändung.

²⁵⁸ Mit § 802k Abs. 2 S. 2 Nr. 2 ZPO sind Vollstreckungsbehörden gemeint, die außerhalb der ZPO oder § 284 AO eine Vermögensauskunft abnehmen dürfen und daher zuvor die Sperrfrist von § 802k Abs. 1 S. 4 ZPO zu prüfen haben, BT-Drs. 16/10069 S. 30.

²⁵⁹ VZV-Handbuch, Kap. 3.2.2.1 S. 3.

²⁶⁰ Siehe dazu Kapitel 1 B.II.1.

Amtsbezirks der Vollstreckungsbehörde hat²⁶¹ und diese mangels eigener örtlicher Zuständigkeit auf Amtshilfen zurückgreifen muss.

c) Eintragung im Schuldnerverzeichnis

Gemäß § 284 Abs. 9 S. 1 AO kann die Vollstreckungsbehörde grundsätzlich die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis anordnen.²⁶² Auch wenn die Vollstreckungsbehörde den Gerichtsvollzieher mit der Abnahme der Vermögensauskunft beauftragt, ist sie in vielen Bundesländern nicht legitimiert, diesen auch mit der anschließenden Eintragung zu beauftragen.²⁶³ Bis auf Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen fehlt in den Bundesländern nämlich eine gesetzliche Kompetenzzuweisung zur Beauftragung eines Gerichtsvollziehers zur Eintragung in das Schuldnerverzeichnis.²⁶⁴ Die Eintragungsanordnung ist ein Verwaltungsakt, der dem Vollstreckungsschuldner gem. § 284 Abs. 9 S. 3 AO *zuzustellen*²⁶⁵ ist. Ein Rechtsbehelf dagegen hat keine aufschiebende Wirkung; § 284 Abs. 10 S. 1 AO.

Die Eintragungsanordnung ist gem. § 284 Abs. 9 S. 1 AO davon abhängig, ob der Vollstreckungsschuldner seiner Pflicht zur Abgabe der Vermögensauskunft nicht nachgekommen ist²⁶⁶ oder eine Vollstreckung nach dem Inhalt des Vermögensverzeichnisses offensichtlich²⁶⁷ nicht geeignet wäre, zu einer vollständigen Befriedigung der *Forderung*²⁶⁸ zu führen, wegen der die Vermögensauskunft verlangt wurde bzw. nach Ablauf der Zahlungsfrist und unter Berücksichtigung einer etwaigen Sperrfrist verlangt werden könnte,²⁶⁹ oder der Vollstreckungsschuldner nicht innerhalb einer Frist von einem Monat nach Abgabe der Vermögensauskunft die Forderung,²⁷⁰ wegen der die Vermögensauskunft verlangt wurde, vollständig befriedigt bzw. der Schuldner innerhalb der Zahlungsfrist die Forderung nicht beglichen hat, innerhalb der Sperrfrist keine Vermögensauskunft abgegeben hatte und er die

²⁶¹ Hagemann, KKZ 6/2013, S. 122; wobei hier entgegen § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) VwVfG auf den Wohnsitz abgestellt wird.

²⁶² Nicht etwa „beantragen“; so aber: Werth in: Klein, AO, § 284 Rn. 39 S. 2.

²⁶³ LG Bonn, Beschluss vom 22.02.2016 – 4 T 2/16, Rn. 16 *„Zu beachten ist indes, dass die Tätigkeit des Gerichtsvollziehers in Bezug auf die beantragte Vermögensauskunft gemäß § 5a Abs. 1 a.E. VwVG NRW vorliegend auf Maßnahmen im Sinne der §§ 802c – 802l ZPO begrenzt waren. Er war mithin in einem Fall wie dem vorliegenden nicht berechtigt, von Amts wegen die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis gemäß § 882c ZPO anzuordnen.“*

²⁶⁴ Hagemann, KKZ 3/2021, S. 58.

²⁶⁵ Siehe VwZG.

²⁶⁶ Sog. „Nichtabgabe“.

²⁶⁷ D.h. also nicht nur möglicherweise oder wahrscheinlich; Klüger in: Koenig AO, § 284 Rn. 42.

²⁶⁸ Im Unterschied zu § 882c ZPO wird auf die Forderung, nicht auf den Gläubiger abgestellt.

²⁶⁹ Sog. „Ausschluss der Gläubiger-/Forderungsbefriedigung“.

²⁷⁰ Siehe Fußnote 268.

Forderung auch nicht innerhalb einer weiteren Frist von einem Monat nach dem Hinweis auf die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis begleicht.²⁷¹

Anders als dem Gerichtsvollzieher ist der Vollstreckungsbehörde zur Eintragung in das Schuldnerverzeichnis auf der Rechtsfolgenseite Entschließungsermessen eingeräumt, soweit die Tatbestandsvoraussetzungen von § 284 Abs. 9 S. 1 Nr. 1-3 AO vorliegen, welche in einem Alternativverhältnis zueinander stehen. Auf der Tatbestandsseite hat die Vollstreckungsbehörde dem gegenüber kein Ermessen. Sie darf demnach nicht darauf verzichten, das Vermögensauskunftsverfahren einzuleiten, was seinerseits wenigstens den Hinweis und die Zahlungsaufforderung nach § 284 Abs. 1 S. 1 AO bzw. die Feststellung nach § 284 Abs. 4 S. 2 AO erfordert, wenn sie darauf abzielt, den Schuldner sodann in das Schuldnerverzeichnis eintragen zu lassen.

Nach Nr. 1 S. 2 AEAO zu § 5 sind Verwaltungsvorschriften, die die Ausübung des Ermessens regeln, für die Finanzbehörden diesbezüglich bindend. Die VollstrA ist eine solche nach Art. 108 Abs. 7 GG mit Zustimmung des Bundesrates erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift. Den in Abschn. 52 VollstrA aufgeführten Vorschriften zur Abnahme der Vermögensauskunft und Anordnung der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis lassen sich jedoch keine Anhaltspunkte zur Ermessensausübung entnehmen. Grundsätzlich hat die Vollstreckungsbehörde gem. Nr. 1 S. 1 AEAO zu § 5 bei der Ermessensausübung die in einzelnen gesetzlichen Bestimmungen vorgeschriebenen Voraussetzungen sowie die Grundsätze der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie das Willkür- und das Übermaßverbot zu beachten. Zudem muss das zu erwägende Mittel verhältnismäßig, erforderlich, zumutbar und nicht unbillig sein. Es darf Treu und Glauben nicht widersprechen.

Daran gemessen streiten auf der Seite des öffentlichen Interesses gewichtige Gründe für eine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis im Sinne eines intendierten Ermessens. Ermessen ist intendiert, wenn die einschlägige Norm das Ermessen so in eine bestimmte Richtung vorprägt, dass sie für den Regelfall von einer Ermessensausübung in einem bestimmten Sinne ausgeht. Wenn sich das Ergebnis derart „von selbst versteht“, bedarf es insoweit nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG auch keiner Begründung, die Selbstverständliches wiedergibt.²⁷² Auch bei intendiertem Ermessen soll durch die Behörde einen Ausgleich zwischen dem Gesetzeszweck und den konkreten Umständen des Einzelfalls geschaffen werden. Sinn und Zweck der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis ist es, den Rechtsverkehrs vor illiq-

²⁷¹ Die Zahlungsfrist zur Abnahme der Vermögensauskunft ist von der Frist zur Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nach § 284 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 S. 2 AO abzugrenzen. Die drei zu prüfenden Tatbestandsvoraussetzungen sind hier: Nichtbegleichen der Forderung innerhalb der Zahlungsfrist, keine (andere) Vermögensauskunft, Fristablauf der (zweiten) Zahlungsfrist.

²⁷² BVerfG, Urteil vom 26.11.1992 - 2 C 42/91, NVwZ 1993, 1194.

uiden Wirtschaftsteilnehmern zu warnen,²⁷³ weswegen zuweilen auch von einer "Warn-datei"²⁷⁴ zu lesen ist. Daneben soll Druck auf alle Vollstreckungsschuldner zur freiwilligen Zahlung aufgebaut werden, wobei die Gefährdung der wirtschaftlichen oder persönlichen Existenz des Vollstreckungsschuldners vom Gesetzgeber in Kauf genommen wird, um das Ziel der Eintragung ins Schuldnerverzeichnis als Information- und Druckmittel zur Steigerung der Zahlungsmoral zu erreichen.²⁷⁵

Ein rechtsfehlerhafter Gebrauch des Ermessens wäre hier dem gegenüber nur anzunehmen, wenn der Behörde außergewöhnliche Umstände des Falles bekannt geworden oder erkennbar sind, die eine andere als die vorgeprägte Entscheidung möglich erscheinen lassen, und diese Umstände von der Behörde nicht erwogen worden sind.²⁷⁶

Als Voraussetzungen für die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis gem. § 284 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 S. 1 AO hätte die Vollstreckungsbehörde daher den Gesetzeszweck, die Dauer und Höhe der Rückstände, die Erfolglosigkeit bisheriger Vollstreckungsmaßnahmen und die Gefährdung der Forderung gegenüber den ihr bekannten persönlichen Interessen des Vollstreckungsschuldners abzuwägen. Zu berücksichtigen ist auch, dass jegliche Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis so genannten harte Negativmerkmale sind, die hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit des Schuldners besonders aussagekräftig sind, was gerade auch für eine Eintragung sprechen kann.

Die persönlichen Interessen des Schuldners im Hinblick auf dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. Art. 6 DS-GVO treten allerdings hinter dem öffentlichen Interesse schon deshalb regelmäßig zurück, weil der Schuldner bei entsprechender Information (Ladung) mit einer Eintragung rechnen und diese entweder selbst noch verhindern kann (durch Zahlung, Vollstreckungserleichterung), oder aber bei Zahlungsunfähigkeit gegenüber dem Gesetzeszweck, den Rechtsverkehr Schutz des Rechtsverkehrs vor zahlungsunfähigen und -unwilligen Wirtschaftsteilnehmern zu warnen, nicht schutzwürdig ist.

Einschränkungen könnten im Einzelfall etwa bestehen, wenn in Anlehnung an die Voraussetzungen einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG²⁷⁷ durch eine Einsicht in das Schuldnerverzeichnis eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen der betroffenen Person bestehen kann. Dem entsprechend kann auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG als

²⁷³ BT-Drs. 16/10069, S. 1.

²⁷⁴ Vorkommer, NJW 51/2012, 3681.

²⁷⁵ FG Köln 15.7.2014, 15 V 778/14, Brockmeyer in: Klein, AO, § 284, Rz. 40.

²⁷⁶ VG Schwerin, Urteil vom 07.02.2018 - 6 A 3831/16 SN, Rn. 25.

²⁷⁷ Diese ist nicht zu verwechseln mit einer Übermittlungssperre nach den §§ 36 Abs. 2, 42 Abs. 2 und 50 Abs. 1-3 BMG.

ein ähnlich wichtiges Recht eingestuft werden.²⁷⁸ Als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts fällt auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich hierunter. Insbesondere bei intendiertem Ermessen muss die Vollstreckungsbehörde derartige Lebenssachverhalte nicht von Amts wegen ermitteln, sondern diese wären von der betroffenen Person glaubhaft zu machen. Ist das nicht gegeben, empfiehlt sich, innerhalb der Ermessenserwägungen in der Begründung kurz darauf zu einzugehen, dass Derartiges nicht ersichtlich ist.²⁷⁹

Sofern eine Entscheidung im pflichtgemäßen Ermessen der Vollstreckungsbehörde steht, kann deren Handlung gerichtlich darauf überprüft werden, ob die Grenzen des Ermessens überschritten wurden, weil die Vollstreckungsbehörde nicht erkannt hat, dass ihr Ermessen eingeräumt wurde bzw. sie dieses nicht ausgeübt hat.²⁸⁰ In der Folge ist der entsprechende Verwaltungsakt rechtswidrig. Das gilt auch, wenn von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde. Eine dennoch folgende Eintragung wäre auch aus Datenschutzsicht nicht mehr von § 284 Abs. 9 S. 1 AO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 S. Buchst. e) DS-GVO gedeckt.

Daher ist in der Vollstreckungspraxis besonders wichtig, dass sich der nach § 284 Abs. 9 S. 2 AO erforderlichen kurzen Begründung der Eintragungsanordnung zumindest Ansätze für eine Ermessensentscheidung entnehmen lassen.²⁸¹

d) Zugriff auf das Schuldnerverzeichnis aus Datenschutzsicht

Im Rahmen der Reform der Sachaufklärung sollte sichergestellt sein, dass die durch die moderne Informationstechnologie eröffneten Möglichkeiten zur Modernisierung des Verfahrens und zu einer Neugestaltung des Schuldnerverzeichnisses unter *Wahrung datenschutzrechtlicher Belange* ausgeschöpft werden. Ziel war es dabei, die Justiz zu entlasten und eine zeitnahe Information Auskunftsberechtigter durch den automatisierten Abruf einzelner Eintragungen sicherzustellen und so den Schutz des Rechtsverkehrs weiter zu verbessern.²⁸²

Auf Veranlassung der DSK²⁸³ wurde der Datenschutz bei der geplanten elektronischen Abfrage aus dem von den zentralen Vollstreckungsgerichten geführten Schuldnerverzeichnis nachgebessert. Bereits nach der alten Rechtslage war kritisiert worden, dass die Eintragung-

²⁷⁸ Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, § 51 Rn. 19.

²⁷⁹ Liegen die Voraussetzungen hingegen vor, wäre nach § 284 Abs. 9 S. 4 AO i.V.m. §§ 882c Abs. 3, 882f Abs. 2 ZPO vorzugehen.

²⁸⁰ Sog. Ermessensausfall bzw. –nichtgebrauch.

²⁸¹ Vgl. § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG.

²⁸² BT-Drs. 16/13432, S. 2, 16/10069, S. 1.

²⁸³ Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 07.02.2012.

gen im Schuldnerverzeichnis oft nicht eindeutig sind und daher möglicherweise die Zuordnung von Daten zu einer bestimmten Person nicht möglich ist.²⁸⁴ Infolgedessen wurde durch die Schuldnerverzeichnisführungsverordnung²⁸⁵ sichergestellt, dass durch die zwingende Angabe von mehreren Identifizierungsmerkmalen Mehrfachtreffer und damit folgenschwere Verwechslungen weitgehend vermieden werden.

Zugriffe auf das Schuldnerverzeichnis sind der Allgemeinheit gem. § 882f Abs. 1 S. 1 ZPO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. f) DS-GVO nur bei legitimem Interesse gestattet. Für die Vollstreckungsbehörden ist der Zugriff auf das Vermögensverzeichnis gem. § 802k Abs. 2 S. 2 ZPO Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO gestattet.

3. Indirekte Datenerhebung: Auskunftersuchen bei Dritten

Nach § 92 AO bedient sich die Behörde zur Sachverhalts- bzw. hier Vermögensermittlung der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält. Dafür kann sie insbesondere Auskünfte jeder Art von den Beteiligten und anderen Personen einholen, Sachverständige zuziehen, Urkunden und Akten beiziehen sowie den Augenschein einnehmen. Die Auskunft ist dabei in der Praxis das bedeutendste Mittel gemäß des Untersuchungsgrundsatzes von § 88 AO.²⁸⁶ Wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht, können auch Dritte zur Auskunft über die Verhältnisse des Schuldners angehalten werden. Ermittlungen "ins Blaue" sind dabei unzulässig,²⁸⁷ was auch dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsprinzip entspricht.

a) Nachbesserungen zum Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung

Ausweislich der Begründung zum Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung sollte die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für den Gläubiger im einzelnen Vollstreckungsverfahren durch die ergänzende Einholung von Fremdauskünften wirkungsvoll gestärkt werden. Um den Eingriff zu rechtfertigen, wurde dies ursprünglich nur für Forderungen zugelassen, die einen Mindestwert von 500 Euro übersteigen.²⁸⁸ Allerdings

²⁸⁴ Vierter Tätigkeitsbericht des Innenministeriums nach § 39 des Landesdatenschutzgesetzes Baden-Württemberg 2007, S. 37.

²⁸⁵ BGBl. I 2012 S. 1654.

²⁸⁶ Haselmann in: Koenig, AO, § 93 Rn. 1.

²⁸⁷ BFH, Urteil vom 23.10.1990 – VIII R 1/95, BFHE 162, 539, BFHE 163, 539, WM 1991, 800, BB 1991, 470, BB 1991, 753, DB 1991, 635, BStBl II 1991, 277; BFH, Urteil vom 04.10.2006 – VIII R 53/04, BFHE 215, 12, NJW 2007, 2281, BB 2006, 2802, DB 2006, 2788, DB 2006, 2789, BStBl II 2007, 227; BFH, Urteil vom 29.07.2015 – X R 4/14, BFHE 251, 112, NVwZ-RR 2016, 315, DB 2015, 2913, BStBl II 2016.

²⁸⁸ BT-Drs. 16/13432, S. 2.

war bereits die Berechnung dieser Grenze strittig.²⁸⁹ Mit dem so genannten „Reparaturgesetz“ zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung, dem EuKoPfvODG,²⁹⁰ wurde diese Wertgrenze jedoch vollständig²⁹¹ abgeschafft, so dass diese Auskunftsmöglichkeiten unabhängig von der der geltend gemachten Forderung allen Gläubigern zur Verfügung stehen. Diese Änderungen wirken sich vor allem für die Vollstreckungsbehörden aus, die nach der ZPO vollstrecken oder die Gerichtsvollzieher mit der Vollstreckung beauftragen können oder müssen.²⁹² Im Vergleich dazu waren die Erfolgsaussichten der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen geringer, weil die Vollstreckungsbehörden nun über vergleichsweise weniger bzw. eingeschränkte Befugnisse verfügten, was dem vom Gesetzgeber bereits mit dem Gesetz zur Reform der Sachaufklärung angestrebten „Gleichlauf“ von zivilprozessualer und öffentlich-rechtlicher Vollstreckung²⁹³ zuwider lief, denn für die Vollstreckungsbehörden von Bund und Ländern sollten ursprünglich im Wesentlichen die gleichen Sachaufklärungsbefugnisse gelten.²⁹⁴ Daher wurden mit dem Gesetz zur Verbesserung der Sachaufklärung in der Verwaltungsvollstreckung vom 30.06.2017 den Vollstreckungsbehörden des Bundes weitestgehend die Sachaufklärungsbefugnisse eingeräumt, die dem Gerichtsvollzieher nach den §§ 755 und 802I ZPO zustehen und zugunsten der Vollstreckungsbehörden des Bundes und der Länder zu den erweiterten Sachaufklärungsbefugnissen korrespondierende Übermittlungsbefugnisse geschaffen.²⁹⁵ Für die Verwaltungsvollstreckung wirken sich diese Änderungen insbesondere auf die indirekte Datenerhebung aus.²⁹⁶

b) Einzelfälle

aa) Kontenabrufe gem. § 93 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 8 Satz 2 AO

Die Möglichkeit für Finanzbehörden, über das Bundesamt für Finanzen Daten bei den Kreditinstituten abzurufen, wurde erstmals mit dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit vom 23.12.2003 geschaffen. Auf Grundlage des neu in § 93 AO eingefügten Absatz 7 konnten Kontostammdaten abgerufen werden, wenn dies zur Festsetzung oder Erhebung von Steuern erforderlich war und ein Auskunftersuchen an den Steuerpflichtigen nicht zum Ziel geführt hatte oder keinen Erfolg versprach. Dabei handelte es sich nicht um um Amtshil-

²⁸⁹ Mroß, KKZ 12/2012, S. 272.

²⁹⁰ Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer, grundbuchrechtlicher und vermögensrechtlicher Vorschriften und zur Änderung der Justizbeitragsordnung (EuKoPfvODG) vom 21.11.2016 BGBl. I S. 2591 (Nr. 55).

²⁹¹ Salten, MDR 71/2/2016, S. 61.

²⁹² Goldbach, KKZ 4/2017, S. 73.

²⁹³ Vgl. Kapitel 2 A.II.2.b).

²⁹⁴ Begründung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Sachaufklärung in der Verwaltungsvollstreckung, BT-Drs. 18/11613, S. 2.

²⁹⁵ BT-Drs. 18/12125, S. 2.

²⁹⁶ Dazu mehr unter Kapitel 2 A.II.3.

fe des Bundesamtes für Finanzen, sondern um besondere Auskunftersuchen gegenüber den Kreditinstituten.²⁹⁷ Mit dem Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 wurde § 93 Abs. 7 AO neu gefasst und die Möglichkeit des Kontenabrufs zugunsten der Erhebung von bundesgesetzlich geregelten Steuern ausgeweitet, was ausdrücklich auch deren Vollstreckung einbeziehen sollte.²⁹⁸ Darüber hinaus regelte der neue Absatz 8 abschließend unter welchen Voraussetzungen ein Kontenabruf für außersteuerliche Zwecke zulässig ist; nämlich für die damals in § 93 Abs. 8 S. 1 Nr. 1-5 geregelten Fälle sowie wenn dies durch Bundesgesetz²⁹⁹ zugelassen ist. Laut dem BVerfG³⁰⁰ verletzt ein Kontenabruf das Recht auf informelle Selbstbestimmung nicht.³⁰¹ Mit § 93 Abs. 9 AO wurde die Verpflichtung der ersuchenden Behörde eingefügt, die betroffene Person vor einem Abruf auf diese Möglichkeit hinzuweisen und auch über einen durchgeführten Abruf zu unterrichten. Weil mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung zum 01.01.2013 auch die Gerichtsvollzieher der Abruf von Kontodaten ermöglicht wurde, wurde die nun deutliche Benachteiligung der kommunalen Vollstreckungsbehörden gegenüber Bundes- und Länderfiskus sowie privatrechtlichen Zwangsvollstreckungsgläubigern kritisiert.³⁰² Mit der Neufassung von § 93 Abs. 8 S. 2 AO durch das Gesetz zur Verbesserung der Sachaufklärung in der Verwaltungsvollstreckung wurde ab 06.07.2017 auch den für die Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz und nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder zuständigen Behörden der Kontenabruf ermöglicht. War für Verwaltungsvollstreckungsbehörden bis dato ein Kontenabruf nur für Realsteuern nach § 93 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 AO möglich, konnte diese Datenermittlung nun unter den selben Voraussetzungen wie bei § 802I Abs. 1 S. 2 ZPO auch für sonstige Forderungen genutzt werden, die nach dem VwVG bzw. den Landesvollstreckungsgesetzen beizutreiben sind.

Ein bedeutender Unterschied zwischen § 93 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 gegenüber Abs. 8 S. 2 AO ist, dass ein Kontenabruf bei Realsteuern nicht von einem vorherigen erfolglosen Vermögensauskunftsverfahren abhängt. Gerade auch in diesem Zusammenhang zeigt sich die besondere Bedeutung von § 249 Abs. 2 S. 2 AO. Denn sofern ein Kontenabruf für Realsteuern unter niedrighschwelligeren Tatbestandsvoraussetzungen möglich ist, können die so erhaltenen Kontodaten auch zur Vollstreckung wegen anderer Geldleistungen als Steuern und steuerlicher Nebenleistungen verwendet werden. So kann das „Windhund“- bzw. Prioritätsprinzip, das mit der Selbstvollstreckung gerade den öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsbehörden mit dem Ziel der möglichst effektiven Beitreibung in kurzen Zeitfenstern zur Verfü-

²⁹⁷ BT-Drs. 15/1309, S 12f.

²⁹⁸ BT-Drs. 220/07, S. 139.

²⁹⁹ Vgl. den heutigen § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO.

³⁰⁰ BVerfG, 13.06.2007 - 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05. (zu § 93 Abs. 7 AO a.F.)

³⁰¹ Nach dem BVerfG war jedoch § 93 Abs. 8 AO a.F. mangels ausreichender Bestimmtheit verfassungswidrig.

³⁰² Zimmermann, KKZ 10/2014, S. 217.

gung steht,³⁰³ bestmöglich ausgenutzt werden. Für die Vollstreckung kommunaler Steuern darf dieser Vorteil von den Vollstreckungsbehörden nur dann genutzt werden, wenn sich dies in rechtlich zulässiger Weise aus dem jeweils einschlägigen Landesvollstreckungsgesetz ergibt.³⁰⁴

Insbesondere wenn mangels örtlicher Zuständigkeit Amts- bzw. Vollstreckungshilfe erforderlich ist, um die Tatbestandsvoraussetzung der aktuellen Vermögensauskunft zu schaffen, wird die zeitliche Verzögerung in der Praxis deutlich. Denn, sofern der Schuldner seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb der örtlichen Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde hat, kann die beitreibende Behörde die Abgabe der Vermögensauskunft im eigenen Zuständigkeitsbereich nicht per Ladung erzwingen.³⁰⁵ Somit muss vor einem Kontenabruf erst das Ergebnis der Abnahme der Vermögensauskunft durch eine andere Vollstreckungsbehörde abgewartet werden, was die Gläubigerbehörde selbst nur bedingt beschleunigen kann und was sich bei länderübergreifender Amtshilfe womöglich potenziert.³⁰⁶

Im Hinblick auf das Zweckbindungsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) DS-GVO ist von der ersuchenden Vollstreckungsbehörde § 93 Abs. 8 S. 3 zu beachten. Demnach ist ein Abrufen hinsichtlich der in § 93b Abs. 1 und 1a bezeichneten Daten, ausgenommen die Identifikationsnummer nach § 139b, für andere Zwecke nur zulässig, soweit dies durch ein Bundesgesetz³⁰⁷ ausdrücklich zugelassen ist. Eine solche bundesgesetzliche Regelung ist beispielsweise § 802I Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ZPO. Mit dieser Regelung sollte sichergestellt werden, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen der Abs. 9 und 10 beachtet werden.³⁰⁸

Gemäß § 93b Abs. 3 AO trägt bei einem Kontenabruf die ersuchende Behörde sowohl die Verantwortung für die Zulässigkeit des Datenabrufs, als auch für die Datenübermittlung, was der Gesetzgeber darin begründet sieht, dass zunächst das Bundesamt für Finanzen, heute das Bundeszentralamt für Steuern lediglich als Zentralstelle technische Hilfe leistet.³⁰⁹

Hier sind die Vollstreckungsbehörden besonders gefordert, denn die Datenübermittlung der in § 93b Abs. 1 und 1a bezeichneten Daten könnte den Grundsätzen der Zweckbindung

³⁰³ Klomfaß, in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 521.

³⁰⁴ Siehe dazu Kapitel 2 A.II.b) cc).

³⁰⁵ Dies ist in gleich zwei Punkten ein wesentlicher Unterschied zur Gerichtsvollziehvollstreckung: zum einen "zieht" hier das gesamte Vollstreckungsverfahren mit dem Schuldner mit (§ 802e ZPO), zum anderen kann die Vermögensauskunft gem. § 802f Abs. 2 S. 1 ZPO in der Wohnung des Schuldners abgegeben werden.

³⁰⁶ Hier sei auf die Aufgabenübertragung auf die Gerichtsvollzieher in Bayern verwiesen.

³⁰⁷ Zur Zulassung per Bundesgesetz gilt das in Kapitel 2 A.II.1.b) dd) Gesagte.

³⁰⁸ BT-Drs. 16/4841, 83.

³⁰⁹ BT-Drs. 15/1309, S 13.

nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) DS-GVO und dem Prinzip der Datenminimierung nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) DS-GVO widersprechen. Demnach muss die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer mit den festgelegten, eindeutigen und legitimen Zwecken zu vereinbarenden Weise erfolgen und auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. Bezogen auf die Verwaltungsvollstreckung bedeutet das, dass überhaupt nur erforderliche Daten abgerufen und nach Erhalt verarbeitet werden dürfen.

Nach § 93b Abs. 1 AO müssen Kreditinstitute das nach § 24c Abs. 1 KWG zu führende Dateisystem auch für Abrufe nach § 93 Absatz 7 und 8 bereit halten. Darin sind gem. § 24c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 KWG die Nummer eines Kontos, eines Depots oder eines Schließfachs sowie der Tag der Eröffnung und der Tag der Beendigung oder Auflösung zu speichern und nach § 24c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 KWG der Vor- und Nachname, die Anschrift, der Geburtstag des Inhabers *und eines Verfügungsberechtigten* sowie ggfs. der Vor- und Nachname und, soweit erhoben, die Anschrift *eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten* vorzuhalten.

Zwar gibt es hier eine Berechtigung der ersuchenden Behörde zum Abruf dieser Daten und zur anschließenden Verarbeitung entsprechend §§ 92 S. 2 Nr. 1, 93 Abs. 7 S. 2 AO i.V.m. Art. 6 Abs 1 Buchst. e) DS-GVO. Im Sinne einer „Doppeltür“³¹⁰ gibt es auch eine Verpflichtung des BZSt aus § 93 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 bzw. Abs 8 S. 2 AO i.V.m. Art. 6 S. 1 Buchst. e) DS-GVO zur Übermittlung der Daten.

Vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 Buchst. b), c) DS-GVO darf dies aber nur im erforderlichen Maß geschehen. Im Regelfall dient der Kontenabruf der Vorbereitung einer Kontenpfändung. Hierfür sind typischerweise weder Daten eines dritten Verfügungsberechtigten, noch eines dritten wirtschaftlich Berechtigten erforderlich. Etwas anderes gilt nur, wenn der Schuldner selbst dieser dritte Verfügungs- oder wirtschaftlich Berechtigte ist. Daraus folgt, dass die nicht benötigten Daten Dritter von vorn herein nicht abgerufen werden dürfen, auch wenn diese grundsätzlich zu den nach § 93b AO abrufbaren Daten zählen. Erhält die Behörde auf Grundlage eines entsprechenden Kontenabrufs dennoch solche Daten, die für die Vollstreckung nicht erforderlich sind, widerspricht das der DS-GVO. Daraus folgend sind diese Daten unverzüglich zu löschen bzw. zu anonymisieren. Wegen dem Verantwortungswechsel des § 93b Abs. 3 AO muss die ersuchende Behörde darauf besonderes achten, um nicht gegen den Datenschutz zu verstoßen.

Aber auch wenn hier in erster Linie der Ersuchende die Verantwortung für die Zulässigkeit der Datenübermittlung trägt, ist das BZSt als Zentralstelle innerhalb des eigenen Verantwor-

³¹⁰ Siehe Kapitel 2 A.I.

tungsbereichs nach Art. 4 Nr. 7 DS-GVO³¹¹ zumindest dahingehend gefordert, den ersuchenden Stellen die technische Möglichkeit zu schaffen, beim Abruf auf die Datenübermittlung nicht benötigter Daten verzichten zu können bzw. die Erforderlichkeit verschiedener übermittelbarer Daten gesondert zu bestätigen.

Datenschutzrechtlich ebenfalls besonders beachtlich sind die Informationspflichten nach § 93 Abs. 9 AO³¹² und die Dokumentationspflichten gem. § 93 Abs. 10 AO,³¹³ was auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben des BVerfG hinsichtlich der informationellen Selbstbestimmung Rechnung trägt.³¹⁴ Derjenige, in dessen Verfahren ein Kontenabrufersuchen gestellt und daraufhin ein Kontenabruf durchgeführt wurde, muss grundsätzlich von der Vollstreckungsbehörde vor Stellen des Ersuchens sowie nach Durchführung des Kontenabrufs informiert werden. Angelehnt an den § 19 Abs. 4 BDSG a.F.³¹⁵ darf von diesem Grundsatz nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden. Die Regelung geht konform mit Art. 14 Abs. 1 DS-GVO, der die Informationspflicht des Verantwortlichen beschreibt, wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden. Im Gegensatz zu § 19 BDSG a.F. bzw. §§ 14, 34 BDSG n.F. unterliegt der Verantwortliche antragsunabhängig dieser Informationspflicht.³¹⁶ Infolgedessen sollte die Möglichkeit des Kontenabrufs wenigstens in die allgemeinen Informationspflichten nach den Art. 13, 14 DS-GVO zum Verwaltungsvollstreckungsverfahren aufgenommen werden; es empfiehlt sich, den Hinweis zudem in eine Vollstreckungsankündigung aufzunehmen. Obgleich eine solche Vollstreckungsankündigung teils schon länger praktiziert wird, ist hier abzuwägen, inwiefern eine zusätzliche Ankündigung den Möglichkeiten der besonders zeiteffektiven Verwaltungsvollstreckung entgegen stehen würde.³¹⁷ Gerade wenn eine solche Ankündigung einen Hinweis nach § 93 Abs. 9 S. 1 AO auf einen drohenden Kontenabruf enthält, kann sie sich jedenfalls als Druckmittel bei zahlungsunwilligen, aber -fähigen Schuldnern positiv auf die Zahlungsmoral auswirken. Die Benachrichtigungspflicht über einen durchgeführten Kontenabruf nach § 93 Abs. 9 S. 2 AO besteht ergebnisunabhängig.³¹⁸

³¹¹ Verantwortlicher ist die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet.

³¹² BT-Drs. 18/11613 S. 19.

³¹³ BT-Drs. 220/07 S. 140.

³¹⁴ Haselmann in: Koenig, AO, § 93 Rn. 31.

³¹⁵ BT-Drs. 220/07 S. 139f.

³¹⁶ Siehe Erwägungsgrund 60.

³¹⁷ Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 41 Rn. 8, S. 521.

³¹⁸ Anders: Nrn 2.7 und 2.8 zu § 93 AEAO, der die Benachrichtigung nur dann als zwingend festlegt, wenn Konten oder Depots gefunden wurden oder Angaben des Beteiligten durch den Kontenabruf bestätigt wurden.

Um die Rechtmäßigkeit von Kontenabrufersuchen und durchgeführten Kontenabrufen zu kontrollieren,³¹⁹ sind das Ersuchen und die Ergebnisse eines Kontenabrufs von den nach § 93b Abs. 3 AO Verantwortlichen zu dokumentieren. Ausweislich eines Erlasses des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums³²⁰ bedeutet das, dass per Vordruck [Kontenabrufverfahren – Dokumentation] (605/192) der Grund und das ausgeübte Ermessen für ein Kontenabrufersuchen zu dokumentieren sind und anzugeben ist, ob der Steuerpflichtige im Vorfeld auf die Möglichkeit des Kontenabrufs hingewiesen wurde. Die Dokumentationspflicht ist jedenfalls nicht so zu verstehen, dass die erhaltenen Kontodaten aufzubewahren sind. Es ist insbesondere der Zweck der Dokumentation zu beachten. Mittels der Dokumentation kann keine Datensammlung im Sinne von § 88a AO erstellt werden. Der Gesetzeswortlaut, dass das *Ergebnis* eines Abrufersuchens zu dokumentieren ist, ist insofern unglücklich.³²¹

bb) Auskunftersuchen gegenüber den Rentenversicherungsträgern

Das Gesetz zur Verbesserung der Sachaufklärung in der Verwaltungsvollstreckung enthielt zunächst keine Änderung des § 74 a SGB X, so dass es auf nicht absehbare Zeit bei der 500,00 € Forderungsgrenze bleiben sollte. Der angeregte Änderung der Bundesregierung war der Bundestag vorerst nicht gefolgt. Die vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Wertgrenze wurden daher aufgehoben und einem späteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.³²² Im Sinne des EuKoPfVODG³²³ ist diese Forderungsmindesthöhe mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze³²⁴ entfallen. Über ein Auskunftersuchen bei den Rentenversicherungsträgern erhalten Vollstreckungsbehörden nunmehr zur Durchsetzung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen nach § 74a Abs. 1 SGB X wertunabhängig Auskunft über Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Anschrift der betroffenen Person, ihren derzeitigen oder zukünftigen Aufenthaltsort sowie Namen, Vornamen oder Firma und Anschriften ihrer derzeitigen Arbeitgeber. Im Hinblick auf die Pfändung von Arbeitseinkommen ist letzteres für die Vollstreckungsbehörde besonders interessant.

³¹⁹ BT-Drs. 220/07, S. 140.

³²⁰ Erlass betr. Kontenabruf nach § 93 Abs. 7-10 AO vom 9. Dezember 2020 (AO-Kartei NW § 93 AO Karte 804).

³²¹ Insofern besser: „Ein Abrufersuchen nach Absatz 7 oder Absatz 8 und ob daraufhin Daten übermittelt wurden, sind vom Ersuchenden zu dokumentieren.“

³²² LG Verden Beschl. v. 27.7.2018 – 6 T 37/18.

³²³ BT-Drs. 2/20 S. 128.

³²⁴ Siebtes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 12.06.2020, BGBl. I S. 1248 (Nr. 28).

cc) Auskunftersuchen gegenüber Dritten am Beispiel des Arbeitgebers bei § 850h Abs. 2 ZPO

Die Pfändung von Arbeitseinkommen nimmt auch in der Verwaltungsvollstreckung eine herausragende Stellung ein, weil dies in vielen Fällen der einzige – und zudem regelmäßige – Vermögenszufluss des Schuldners ist.³²⁵

Eine Besonderheit innerhalb der Arbeitseinkommenspfändung ist das verschleierte Arbeitseinkommen nach § 850h Abs. 2 ZPO. Demnach gilt zwischen Gläubiger und Drittschuldner eine angemessene Vergütung als geschuldet, wenn der Schuldner dem Drittschuldner in einem ständigen Verhältnis Arbeiten oder Dienste, die nach Art und Umfang üblicherweise vergütet werden, unentgeltlich oder gegen eine unverhältnismäßig geringe Vergütung leistet. Damit soll verhindert werden, dass Schuldnerereinkommen durch unlautere Machenschaften dem Gläubigerzugriff entzogen wird.³²⁶ Typischerweise lassen sich derartige Konstellationen finden, wenn zwischen dem Schuldner und dem Dienstberechtigten eine enge persönliche Zusammenarbeit und freundschaftliche Verbundenheit besteht³²⁷ oder wenn der Schuldner für eine Gesellschaft tätig ist, zu deren Geschäftsführung eine verwandschaftliche Beziehung besteht, etwa wenn deren Geschäftsführerin die Ehefrau³²⁸ oder Mutter³²⁹ des Schuldners ist.

Weil bei § 850h Abs. 2 ZPO sowohl bei der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen, als auch bei der Bemessung der – fiktiv –³³⁰ angemessenen Vergütung alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen sind und der Gläubiger die Darlegungs und Beweislast hierfür trägt, sind Kenntnisse insbesondere über die Art der Arbeits- und Dienstleistung, die verwandschaftlichen und sonstigen Beziehungen zwischen dem Dienstverpflichteten und dem Dienstberechtigten sowie dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erforderlich.³³¹

Gerade hier kann die Vollstreckungsbehörde in besonderem Maß von ihren im Vergleich zur zivilrechtlichen Zwangsvollstreckung umfangreicheren Ermittlungsbefugnissen profitieren. Das gilt insbesondere, weil es gar nicht auf eine Benachteiligungsabsicht des Schuldners oder Drittschuldners, sondern auf die objektive Sachlage ankommt³³² und den Drittschuldner

³²⁵ Keller in: Keller, Handbuch Zwangsvollstreckungsrecht S. 401 Rn. 445.

³²⁶ Zöller, ZPO, § 850h ZPO, Rn. 1.

³²⁷ Wie im Fall des LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22.05.2019, 7 Sa 178/17.

³²⁸ So im Fall des OLG Dresden, Urteil vom 29. November 2016 – 4 U 756/16.

³²⁹ Derart war der Fall des VG Cottbus, Beschluss vom 08.08.2016 - 1 L 298/16, gelagert.

³³⁰ Riedel in: BeckOK ZPO, § 850h Rn. 1,11.

³³¹ Boewer, Handbuch Lohnpfändung und Lohnabtretung, S. 317 Rn. 1077.

³³² BGH, Urteil vom 04.07.1968 – II ZR 105/67, WM 1968, 1254.

eine sekundäre Darlegungslast trifft, was insbesondere substantiiertes Bestreiten erfordert.³³³

Daraus folgt für die Vollstreckungsbehörde die Möglichkeit, unter Zuhilfenahme entsprechender Auskunftersuchen gegenüber Dritten nach § 93 Abs. 1 S. 3 AO³³⁴ außerhalb der Drittschuldnererklärung nach § 316 AO, die Sachlage zu ermitteln und damit den Erfolg einer Drittschuldnerklage ganz wesentlich zu beeinflussen.

Auf dieser Rechtsgrundlage sind neben dem Vollstreckungsschuldner auch andere Personen verpflichtet,³³⁵ der Vollstreckungsbehörde die zur Feststellung eines für die Vollstreckung erheblichen Sachverhalts erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Dies gilt nur dann nicht, wenn dem Dritten ein Auskunftsverweigerungsrecht nach den §§ 101 bis 103 AO zusteht.³³⁶ Auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann sich der Auskunftsverpflichtete hingegen unabhängig davon, ob dies eine natürliche oder juristische Person ist, nicht berufen. Es ist bisher in der Rechtsprechung des BVerfG nicht geklärt, wie weit sich juristische Personen überhaupt auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können. Wenn sich aufzuklärende vollstreckungserhebliche Tatsachen gerade aus der arbeits- oder dienstrechtlichen Verbindung des Vollstreckungsschuldners zu einem Dritten ergeben, liegt es jedenfalls in der Natur der Sache, dass mit der Drittauskunft auch Informationen über diesen Dritten preisgegeben werden. Dies ist im überwiegenden Allgemeininteresse grundsätzlich hinzunehmen und stellt keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Dritten dar.³³⁷ Demzufolge können die Adressaten von Auskunftersuchen nach § 93 Abs. 1 S. 3 AO die Auskunft nicht mit der Begründung verweigern, sie würden damit auch Auskunft über ihre personenbezogenen Daten bzw. ihre eigene Geschäftstätigkeit geben.

Für die Feststellung der Erforderlichkeit der Drittauskunft genügt es, wenn die Behörde im Rahmen ihrer Prognoseentscheidung im Wege vorweggenommener Beweiswürdigung nach pflichtgemäßen Ermessen zu dem Ergebnis gelangt, dass die Auskunft zu vollstreckungserheblichen Tatsachen zu führen könnte.³³⁸ Dabei sind konkrete Anhaltspunkte nicht erforderlich, sondern die Vollstreckungsbehörde kann eine solche Auskunft also bereits dann einholen, wenn sie aufgrund bestimmter Umstände oder allgemeiner Erfahrungssätze zu der Auffassung gelangt, die Auskünfte könnten zur Aufdeckung vollstreckungserheblicher Tatsa-

³³³ Schaub, ArbR Handbuch, § 87 verschleiertes Arbeitseinkommen, Rn. 13.

³³⁴ Bzw. entsprechender landesrechtlicher Regelungen wie bspw. § 21 Abs. 2 S. 3 VwVGBbg.

³³⁵ Vgl. Art. 6 S. 1 Buchst. c) DS-GVO.

³³⁶ Nr. 1.2.1 AEAO.

³³⁷ BVerfG, Beschluss vom 15.11.2000 - 1 BvR 1213/00, NJW 2001, 811, NVwZ 2001, 425 (Ls.), BStBl II 2001, 142, BStBl II 2002, 142.

³³⁸ BFH, Urteil vom 22. Februar 2000 - VII R 73/98, BFHE 191, 211, NJW 2001, 245, NVwZ 2001, 238 (Ls.), BB 2000, 1557, BStBl II 2000, 366.

chen führen.³³⁹ Lediglich Anfragen "ins Blaue hinein", wenn also klar und eindeutig jeglicher Anhaltspunkt dafür fehlt, dass die angeforderte Auskunft für die Vollstreckung erheblich ist bzw. sein könnte, sind unzulässig.³⁴⁰

Das Auskunftsverlangen gegenüber anderen Personen als dem Vollstreckungsschuldner ist im Verhältnis zur Sachverhaltsaufklärung durch den Vollstreckungsschuldner subsidiär, was auch dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Direkterhebung entspricht. Dritte sollen erst dann zur Auskunft aufgefordert werden, wenn die Direkterhebung beim Schuldner nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht. Damit soll u.A. vermieden werden, dass Nichtbeteiligte Einblick in die steuerlich relevanten Verhältnisse des Beteiligten erhalten. Hierbei handelt es sich um eine ermessensgeleitete Sollvorschrift, so dass die Behörde nur in atypischen Fällen vom Subsidiaritätsprinzip abweichen darf.³⁴¹

Obwohl es bei dem Auskunftersuchen nach § 93 Abs. 1 S. 3 AO keine unmittelbare Informationspflicht wie beim Kontenabruf gem. § 93 Abs. 9 AO gibt, erfolgt ein solches Auskunftersuchen dann nicht "heimlich", wenn der Verantwortliche den Informationspflichten aus Art. 13, 14 DS-GVO ordnungsgemäß nachkommt und die Möglichkeit von Drittauskünften explizit aufführt.

dd) Auskunftersuchen gegenüber dem Finanzamt

Vor allem auch im Hinblick auf Einnahmen aus Miete und Pacht kann sich eine Anfrage beim Finanzamt nach § 111 Abs. 1 S. 1 AO anbieten. Der Amtshilfepflicht³⁴² kann das Finanzamt dabei nur unter der Einschränkung des § 30 AO nachkommen. Für die ersuchende Vollstreckungsbehörde bedeutet das, dass sie nur dann Daten erhalten wird, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen von § 30 Abs. 4 Nr. 1 oder 2 AO erfüllt sind.³⁴³

ee) Auskunft aus dem Zentralen Fahrzeugregister

Eine Registerauskunft ist sinnvoll, wenn die Vollstreckungsbehörde per Sachpfändung auf das Fahrzeug des Schuldners zugreifen möchte.

³³⁹ BFH, Urteil vom 29.07.2015 - X R 4/14, BFHE 251, 112, NVwZ-RR 2016, 315, DB 2015, 2913, BStBl II 2016, 135; Urteil vom 04.10.2006 - VIII R 53/04, BFHE 215, 12, NJW 2007, 2281, BB 2006, 2802, DB 2006, 2788, DB 2006, 2789, BStBl II 2007, 227.

³⁴⁰ BFH, Urteil vom 4. Oktober 2006 - VIII R 53/04, BFHE 215, 12, NJW 2007, 2281, BB 2006, 2802, DB 2006, 2788, DB 2006, 2789, BStBl II 2007, 227.

³⁴¹ Nr. 1.2.2 AEAO listet einige Beispiele auf.

³⁴² Vgl. Art. 6 S. 1 Buchst. c) DS-GVO.

³⁴³ Ausführlich dazu unter Kapitel 2 A.II.1.b) cc).

Zu diesem Zweck dürfen die in § 39 Abs. 1 Nr. 1-5 und 11 StVG angeführten Halterdaten und Fahrzeugdaten übermittelt werden, wenn die Vollstreckungsbehörde unter Angabe von Fahrzeugdaten oder Personalien des Halters glaubhaft macht, dass sie ohne Kenntnis der Daten zur Vollstreckung nicht in der Lage wäre. Zu beachten ist hier, dass § 39 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 StVG durch das Wort "und" verbunden sind. Es kommt demnach auch hier darauf an, dass die Direkterhebung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist.

III. Einschränkung der Vermögensermittlung durch die DS-GVO

1. Verfolgung von Datenschutzverstößen durch die Aufsichtsbehörde

Nach Art. 77 Abs. 1 DS-GVO kann sich jede betroffene Person mit einer Beschwerde gegen den Verantwortlichen an die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde wenden. Grundsätzlich ist eine unzulässige – das heißt nicht durch einen Erlaubnistatbestand gedeckte – Datenverarbeitung gem. Art. 83 Abs. 5 Buchst. a DS-GVO bußgeldbewehrt. Nach Art. 83 Abs. 7 DS-GVO kann jeder Mitgliedstaat Vorschriften dafür festlegen, ob und in welchem Umfang gegen Behörden und öffentliche Stellen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen sind, Geldbußen verhängt werden können. Demgemäß legt § 43 Abs. 3 BDSG fest, dass gegen Behörden und sonstige öffentliche Stellen keine Geldbußen verhängt werden (sog. Bußgeldprivileg). Ähnliche Vorschriften finden sich in den Landesdatenschutzgesetzen.³⁴⁴ Ausnahmen gelten, sofern Behörden am Wettbewerb teilnehmen.³⁴⁵ Dies kann insbesondere dann relevant werden, wenn Vollstreckungsbehörden Geldforderungen bürgerlichen Rechts vollstrecken.³⁴⁶ Hier streitet das Argument von drohenden Bußgeldern bei Datenschutzverstößen innerhalb von Vollstreckungsmaßnahmen dagegen, dass Vollstreckungsbehörden privatrechtliche Forderungen von am Wettbewerb teilnehmenden, öffentlich-rechtlichen Unternehmen selbst vollstrecken.

Hohheitliche Behördentätigkeiten hingegen grundsätzlich von der Sanktion per Bußgeld auszunehmen dient allem voran dem Schutz der Allgemeinheit, da behördliche Aufgaben von dieser finanziert werden. So fielen Bußgelder letztlich auf die Allgemeinheit zurück, indem die Gelder öffentlichen Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen, was nicht zu befürworten ist.

³⁴⁴ Bspw. § 32 Abs. 3 BbgDSG.

³⁴⁵ So ist es bspw. in Art. 22 BayDSG oder § 19 Abs. 3 SächsDSDG unmittelbar geregelt und geht im Bereich des BDSG aus § 2 Abs. 5 BDSG, im BbgDSG aus § 2 Abs. 4 BbgDSG hervor.

³⁴⁶ Siehe Kapitel 1 B.II.3.

Dessen ungeachtet sind Datenschutzverstöße generell nicht ohne drohende Folgen für den Behördenverantwortlichen. Dies wäre einerseits schon vor dem Hintergrund des Zwecks der DS-GVO auch nicht zu rechtfertigen,³⁴⁷ andererseits sind Behörden und öffentliche Stellen nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Der Aufsichtsbehörde bleiben zur Ahndung von Verstößen somit Maßnahmen gem. Art. 84 i.V.m. dem BDSG bzw. jeweiligen Landesdatenschutzgesetz nach dem Anordnungs-kompetenzkatalog von Art. 58 Abs. 2 DS-GVO. Demnach kann der Verantwortliche durch die Aufsichtsbehörde

- *gewarnt* werden, dass beabsichtigte Verarbeitungsvorgänge voraussichtlich gegen die DS-GVO verstoßen,
- *verwarnt* werden, wenn er mit Verarbeitungsvorgängen gegen die DS-GVO verstoßen hat oder
- *angewiesen* werden, den Anträgen der betroffenen Person auf Ausübung der ihr nach der DS-GVO zustehenden Rechte zu entsprechen, Verarbeitungsvorgänge gegebenenfalls auf bestimmte Weise und innerhalb eines bestimmten Zeitraums in Einklang mit der DS-GVO zu bringen, oder die von einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten betroffene Person entsprechend zu benachrichtigen.

Weiterhin kann die Aufsichtsbehörde die Verarbeitung vorübergehend oder endgültig *beschränken* oder *verbieten*. Letztlich kann die Aufsichtsbehörde *anordnen*, dass personenbezogene Daten berichtigt, gelöscht oder deren Verarbeitung eingeschränkt werden.

Davon unabhängig sind Bußgelder gegen Beschäftigte möglich, wenn diese Daten, die ihnen von Berufs wegen zur Verfügung stehen, privat nutzen (sog. Neugierabfragen).³⁴⁸

2. Durchsetzung von Betroffenenrechten

Die in den Art. 15ff. DS-GVO aufgeführten Rechte³⁴⁹ kann die betroffene Person zunächst unmittelbar gegenüber dem Verantwortlichen geltend machen. Hierauf muss die verantwortliche Stelle nach Art. 12 Abs. 3 S. 1 DS-GVO spätestens innerhalb eines Monats reagieren. Lediglich in Ausnahmefällen kann diese Frist gem. Art. 12 Abs. 3 S. 2, 3 DS-GVO um weitere zwei Monate verlängert werden, worüber der Verantwortliche die betroffene Person innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags informieren muss. Hier müssen auch die Gründe für die Verzögerung dargelegt werden.

³⁴⁷ Nemitz in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO Art. 83 Rn. 47.

³⁴⁸ Siehe u.A. im 35. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) Baden-Württemberg, S. 41: Hier hatte ein Polizeibeamter auf dienstliche Datenbanken zugegriffen, um an Kontaktdaten einer Frau zu gelangen, die er daraufhin auch tatsächlich kontaktierte.

³⁴⁹ Siehe Kapitel 1 B.I.2.f).

Nach Art. 77 Abs. 1 DS-GVO kann sich jede betroffene Person auch zur Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber dem Verantwortlichen an die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde wenden. Die Versagung einer Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DS-GVO ist kein anfechtbarer Verwaltungsakt, so dass, sofern schlichtes Verwaltungshandeln betroffen ist, eine allgemeine Leistungsklage zu erheben ist. Wenn das Begehren der betroffenen Person sich auf eine behördliche Entscheidung mit Regelungscharakter hinsichtlich Inhalt, Umfang und Grenzen der Auskunftserteilung bezieht, ist eine Verpflichtungsklage zu erheben. Das Rechtsschutzbegehren der betroffenen Person ist hier jedenfalls auf die Erfüllung der jeweiligen Betroffenenrechte gerichtet, so dass eine Feststellungsklage subsidiär ist.³⁵⁰

Nach dem Erwägungsgrund 63 S. 1 der DS-GVO sollte eine betroffene Person ein Auskunftsrecht hinsichtlich der sie betreffend erhobenen personenbezogenen Daten besitzen und dieses Recht problemlos und in angemessenen Abständen wahrnehmen können. Dies hat zum einen das Ziel, dass sich die betroffene Person der Verarbeitung bewusst ist und zum anderen deren Rechtmäßigkeit überprüfen kann. Die praktisch bedeutsame Frage,³⁵¹ ob das damit in Zusammenhang stehende Recht nach Art. 15 Abs. 3 S. 1 DS-GVO, vom Verantwortlichen eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zu erhalten, ausschließlich zu diesen Zwecken ausgeübt werden darf, hat der BGH³⁵² dem EuGH zur Vorabentscheidung³⁵³ vorgelegt. Es wäre denkbar, dass Kopien auch gefordert werden können, um einen anderen – datenschutzfremden, aber legitimen – Zweck zu verfolgen. Am Beispiel der Auskunftserteilung nach Art. 15 Abs. 1 DS-GVO zeigt sich dabei, dass die Anspruchsvoraussetzungen dem Grunde nach vorliegen können, dem Ausmaß nach jedoch nicht. So ist ein Auskunftsverlangen betreffend jedwede Art von Daten in einem Zeitraum von mehr als 50 Jahren exzessiv, so dass der Auskunftsverpflichtete die Auskunft verweigern kann.³⁵⁴

Im Hinblick auf Maßnahmen der Vermögensermittlung muss beachtet werden, dass hier neben den Rechten nach DS-GVO auch eine Informationsverpflichtung aus dem Fachrecht – wie beispielsweise nach einem durchgeführten Kontenabruf nach § 93 S. 2 AO – bestehen kann.³⁵⁵

³⁵⁰ Siehe dazu unter Kapitel 2 A.III.3.

³⁵¹ Korch/Chatard, ZD 9/2022, 482ff.

³⁵² BGH, Beschluss vom 29.3.2022 – VI ZR 1352/20, DB 2022, 1249.

³⁵³ Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs (Deutschland) eingereicht am 10. Mai 2022 - FT gegen DW- C-307/22.

³⁵⁴ FG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.01.2022 - 16 K 2059/21.

³⁵⁵ Dem gegenüber zielt die *Zustell*verpflichtung nach § 284 Abs. 9 S. 3 AO auf das Rechtsbehelfsverfahren gegen Eintragungsanordnung selbst ab. Damit wird also eher weniger ein reiner Informationszweck verfolgt.

3. Datenschutz als Einwand gegen Vollstreckungshandlungen

Mit welchen Rechtsmitteln er sich gegen Maßnahmen der Vollstreckungsbehörde bei der Vermögensermittlung wehren kann, kann eine für den Vollstreckungsschuldner zentrale Frage sein, ohne dass es ihm auf die eigentliche Grundlage des Rechtsmittel ankommt; geht es ihm doch um den Erhalt seines Vermögens.³⁵⁶

Ein subjektives Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz steht der betroffenen Person bei einer Verletzung ihrer Rechte durch unerlaubte Datenverarbeitung auch unmittelbar aus Art. 8 GRCh zu. Nach Art. 79 Abs. 2 DS-GVO kann vor dem zuständigen Gericht des Verantwortlichen geklagt werden.³⁵⁷

Im Sinne der Präklusion können im Rahmen des Rechtsschutzes gegen die Vollstreckungsmaßnahme keine Einwendungen vorgebracht werden, die sich gegen den Grundverwaltungsakt richten. Umso erfolgversprechender kann dem Schuldner mithin ein Vorgehen gegen Datenschutzverstöße im Vollstreckungsverfahren selbst erscheinen.

Gemäß Art. 79 Abs. 1 DS-GVO hat grundsätzlich jede betroffene Person unbeschadet eines verfügbaren verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs einschließlich des Rechts auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde gemäß Art. 77 DS-GVO das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf, wenn sie der Ansicht ist, dass die ihr aufgrund der DS-GVO zustehenden Rechte infolge einer nicht im Einklang mit der DS-GVO stehenden Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten verletzt wurden.

Weiterhin kann jede betroffene Person bei rechtswidrigen Datenverarbeitungen Schadensersatz gegenüber dem Verantwortlichen geltend machen. Dies setzt nach Art. 82 Abs. 1 DS-GVO voraus, dass ihr aufgrund eines Datenschutzverstößes ein materieller oder immaterieller Schaden entstanden ist.³⁵⁸ Ob der betroffenen Person wegen Verstößen gegen die DS-GVO daneben auch ein Unterlassungsanspruch gem. §§ 823 Abs. 1, 1004 BGB analog zusteht, ist im Zivilrecht umstritten.³⁵⁹

a) Durch die betroffene Person

Für das Begehren gegenüber der Vollstreckungsbehörde, deren Maßnahmen einzustellen, zu versagen oder deren Rechtswidrigkeit festzustellen, ist der Verwaltungsrechtsweg erö-

³⁵⁶ Die Erkenntnis, dass der Schuldner durch Befriedigung der Forderungen gleichzeitig eine Verbindlichkeit verliert, bleibt nicht selten von diesem unbeachtet.

³⁵⁷ Taeger/Gabel, DSGVO, Art. 6 Rn. 185.

³⁵⁸ Taeger/Gabel, DSGVO, Art. 6 Rn. 184.

³⁵⁹ Zustimmend LG Frankfurt a. M. Beschl. v. 15.10.2020 – 2-03 O 356/20, ablehnend z.B. LG Wiesbaden Ur. v. 22.1.2022 – 10 O 14/21; zur Situation im Öffentlichen Recht unter Kapitel 2 A.III.3.

ffnet, weil sich der Rechtsschutz dabei gegen Akte von Hoheitsträgern richtet und damit eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit eingeleitet wird. Aus § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO folgt, dass für jede hoheitliche Handlung, die in die Rechte eines Bürgers eingreift, eine statthafte Klageart zur Verfügung stehen muss.

Zu Abwehr eines Verwaltungsaktes steht die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zur Verfügung. Die Abwehr oder Verpflichtung zur Leistung eines Realaktes (beispielsweise das Unterlassen von Verwaltungshandeln) wird mit der allgemeinen Leistungsklage im Sinne von § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO verfolgt. Die Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsaktes wird mit der Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO verfolgt. Verwaltungsakte sind ungeachtet ihrer Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit wirksam, wenn sie nicht unter einem besonders schweren und offensichtlichen Fehler leiden, der zur Nichtigkeit (Unwirksamkeit) führt.³⁶⁰ „Nichtigkeit“ ist dabei eine gesteigerte Form der Rechtswidrigkeit.³⁶¹ Zur Feststellung nach § 43 Abs. 1 VwGO, ob ein erledigter Verwaltungsakt rechtswidrig war, dient die Fortsetzungsfeststellungsklage, zur Feststellung der Nichtigkeit die Nichtigkeitsfeststellungsklage.

Vermögensermittlungsmaßnahmen sind Verwaltungshandeln und können Verwaltungsakte sein. So ist in der Rechtsprechung des BFH anerkannt, dass es sich bei einem Auskunftersuchen um einen Verwaltungsakt handelt.³⁶² Es kann sich bei Maßnahmen der Vermögensermittlung aber auch um interne Maßnahmen handeln. Solche sind beispielsweise der Rückgriff auf eine Datensammlung nach § 88a AO oder die zweckfremde Datenverarbeitung im Sinne von § 249 Abs. 2 S. 2 AO.

Wurden bei der Vermögensermittlung Daten unrechtmäßig verarbeitet, ist die Vermögensermittlung als (vorbereitender Teil einer) Vollstreckungsmaßnahme rechtswidrig. In dieser Rechtsverletzung liegt demzufolge auch das Rechtsschutzbedürfnis der betroffenen Person. Zur Wahrnehmung des Rechtsschutzes, zur Selbstkontrolle der Verwaltung und zur Entlastung der Gerichte ist grundsätzlich ein Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO (Widerspruchsverfahren) durchzuführen.

Am Beispiel des Kontenabrufs lässt sich skizzieren, dass das Abrufersuchen als Verwaltungsakt angefochten werden kann, sofern die Unrechtmäßigkeit der Datenverarbeitung angegriffen werden soll und noch keine Daten übermittelt wurden. Wurden die Daten bereits übermittelt, soll also die Verwertung verhindert werden, ist dies mittels der allgemeinen Leis-

³⁶⁰ Ipsen/Hartmann, AVwR, Rn. 682.

³⁶¹ Detterbeck, AVwR, Rn. 567.

³⁶² BFH, Urteil vom 29.07.2015 – X R 4/14, BFHE 251, 112, NVwZ-RR 2016, 315, DB 2015, 2913, BStBl II 2016, 135 m.w.N.; Ratschow in: Klein, AO, § 118 Rn. 8.

tungsklage zu verfolgen. Diese ist auf das Unterlassen einer unrechtmäßigen Datenverarbeitung zu richten. Sofern die Daten bereits verwertet wurden, kann per Fortsetzungsfeststellungsklage durch das zuständige Gericht erkannt werden, dass dies rechtswidrig war. Die Rechtmäßigkeit eines Kontenabrufs kann isoliert oder auch im Rahmen der Überprüfung eines anderen Verwaltungsakts, zu dessen Vorbereitung der Kontenabruf vorgenommen wurde, oder überprüft werden.³⁶³

Im Vorfeld des nachträglichen Rechtsschutzes kann bei Eilbedürftigkeit³⁶⁴ auf Antrag der betroffenen Person mittels vorbeugendem Rechtsschutz einstweilen die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO angeordnet werden, so dass der Verwaltungsakt nicht vollzogen werden darf. Im Fall des Kontenabrufs ist dies also so lange möglich, bis das Ersuchen vom BZSt erledigt wurde.³⁶⁵ Bei bereits vollzogenen Verwaltungsakten kann das Gericht eine einstweilige Anordnung nach dem „Auffangtatbestand“³⁶⁶ von § 123 Abs. 1 VwGO treffen. Diese wird im Beispiel auf das Unterlassen der (Weiter-)Verwendung der abgerufenen Kontodaten gerichtet.

b) Durch Dritte

Sofern Dritte durch die Vermögensermittlungsmaßnahmen in Ihren Rechten verletzt werden, können sie unter den gleichen Voraussetzungen wie der Vollstreckungsschuldner Rechtsschutz beanspruchen.

So kann sich beispielsweise der Adressat eines Auskunftersuchen im Sinne von § 93 Abs. 1 S. 3 AO dann mit Erfolg gegen das Auskunftspflichtig wehren, wenn die verlangten Auskünfte nicht zu vollstreckungserheblichen Erkenntnissen führen.³⁶⁷ Lediglich in dem Fall besteht auch keine Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c) DS-GVO.

IV. Vermögensermittlung ohne Einschränkung durch die DS-GVO

Nach Art. 1 Abs. 1 DS-GVO enthält diese – ausschließlich – Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen. Deutlich wird das auch im Erwägungsgrund 14, nach dem die DS-GVO nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten juristischer Personen und insbesondere als juristische Person gegründeter Unternehmen, einschließlich Name, Rechtsform oder Kontaktdaten der juristischen Person gilt.

³⁶³ 2.9 AEAO zu § 93 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 4.2.2005, 2 BvR 308/04.

³⁶⁴ Das ist gegeben, wenn dem Betroffenen ein Zuwarten im Hinblick auf die Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht zuzumuten ist.

³⁶⁵ Eine Aufhebung der Vollziehung nach § 80 Abs. S. 3 VwGO ergäbe hier keinen Sinn.

³⁶⁶ Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 30 Rn. 12; vgl. auch Saurehaus in: Wysk, VwGO § 123 Rn. 1.

³⁶⁷ VG Cottbus, Beschluss vom 08.08.2016 - 1 L 298/16.

Dem gegenüber ist in der deutschen Rechtsprechung als „sonstiges Recht“ im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB das sog. Unternehmenspersönlichkeitsrecht im Grundsatz anerkannt, wobei es dabei gilt, die jeweilige Grundrechtsbeeinträchtigung abzuwägen. Sofern Belange der informationellen Selbstbestimmung der hinter einem Unternehmen stehenden natürlichen Personen betroffen sind, ist die DS-GVO jedenfalls anwendbar. Dies ergibt sich für die Verwaltungsvollstreckung nicht zuletzt aus § 2a Abs. 5 Nr. 2 AO.

Nach dem Erwägungsgrund 27 gilt die DS-GVO nicht für Verstorbene. Nichtsdestotrotz werden Daten des Verstorbenen zu Daten von dessen Erben, wenn diese darüber identifiziert oder identifizierbar im Sinne von Art. 4 Nr. 1 DS-GVO sind. Weiterhin ordnet § 2a Abs. 5 Nr. 1 AO die entsprechende Anwendung der DS-GVO für verstorbene natürliche Personen an.

Daraus folgt für die Vollstreckungsbehörde, dass diese grundsätzlich die DS-GVO auch bei der Beitreibung von Forderungen gegen den Nachlass sowie juristische Personen zu beachten hat.

B. Folgen für die Vollstreckungspraxis

Im Beitreibungsverfahren wird nicht erst per Zugriff auf das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum des Schuldners in dessen Grundrechte eingegriffen, sondern bereits zuvor. Dies zunächst, wenn die Behörde intern zu prüfen hat, ob das Vollstreckungsverfahren eingeleitet bzw. fortgeführt wird. Folgend greifen sämtliche Ermittlungen zum Schuldnervermögen in dessen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

Über den denkbaren Schaden bei etwaig missbräuchlicher Verwendung schützenswerter Daten für den einzelnen Bürger hinaus kann recht schnell das Vertrauen in die ordnungsgemäße Verwaltung insgesamt bei publik werdenden Sicherheitsvorfällen in Misskredit geraten und damit negative und schnell politisch brisante Konsequenzen nach sich ziehen.³⁶⁸

Im eigenen Interesse empfiehlt es sich für die Vollstreckungsbehörde, die mit Inkrafttreten der DS-GVO viel diskutierten Verzeichnisse über Verarbeitungstätigkeiten bestenfalls vollstreckungsspezifisch vorzuhalten und den – ebenfalls bestenfalls spezifisch – allgemeinen Informationspflichten gegenüber den Vollstreckungsschuldnern als betroffene Person möglichst umfassend nachzukommen. Dies sind für die Praxis übergeordnete Aufgaben, denn es drohen nicht lediglich Sanktionen bei der Verletzung allgemeiner Pflichten. Im Falle unrechtmäßiger Datenverarbeitungen können diese gerade je Einzelfall bedeutende Konsequenzen haben.³⁶⁹ Dies gilt im üblichen Tagesgeschäft einer Vollstreckungsbehörde mit den typischen Vorgängen der Abnahme der Vermögensauskunft, Eintragung in das Schuldnerverzeichnis und dem Kontenabruf, aber umso mehr, je außergewöhnlicher die Vermögensermittlung wird.³⁷⁰

Um keine Verfahrensfehler beim Zugriff auf Grundrechte zu begehen, muss sich die Vollstreckungspraxis unbedingt im Klaren darüber sein, dass unrechtmäßig erlangte Daten einem Verwertungsverbot unterliegen, was – neben der Rechtswidrigkeit der Datenverarbeitung selbst – die Rechtswidrigkeit der darauf aufbauenden Vollstreckungsmaßnahme zur Folge haben kann.

Nichtsdestotrotz sollten vorrangig die Möglichkeiten der Vermögensermittlung betrachtet und ausgeschöpft werden und der Datenschutz weniger als Bremse der eigenen Tätigkeit angesehen werden. Letztlich ist die Beachtung des Datenschutzes eine essenzielle

³⁶⁸ Klomfaß in App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 15 Rn. 25, S. 86, 201ff.

³⁶⁹ Und seien dies nur – im Grunde vermeidbare – Kosten von Rechtsstreitigkeiten.

³⁷⁰ Man denke hier an die erforderlichen Auskünfte, um ein verschleiertes Arbeitseinkommen erfolgreich geltend machen zu können.

Voraussetzung dafür, dass die zahlreichen Möglichkeiten der Vermögensermittlung rechtssicher genutzt werden können, damit sich der Erfolg der Vollstreckungsmaßnahmen auch nachhaltig einstellen kann.

3. Kapitel

Exkurs – Aufgabenübertragung auf Inkasso aus Sicht des Datenschutzes

Im Zuge der Einführung der Doppik, der stärkeren Produktorientierung sowie der fiskalischen Erschöpfung der kommunalen Haushalte, ist eine Privatisierung des kommunalen Forderungsmanagements vor der DS-GVO breit und zuweilen sehr kontrovers diskutiert worden.³⁷¹ Einigkeit besteht hinsichtlich der Rechtsprechung, der wissenschaftlichen Literatur und den vorliegenden Stellungnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden lediglich darin, dass eine materielle Privatisierung der Aufgabenerfüllung im Bereich des Forderungsmanagements aufgrund des hoheitlichen Charakters (Ausübung unmittelbaren Zwangs, Forderungsentstehung) einiger Teilaufgaben ausgeschlossen ist.³⁷² Inkassobüros und Auskunftsteien in die Vollstreckung einzubeziehen, ist allerdings bei privatrechtlichen Forderungen von Kommunen wohl rechtlich zulässig. Öffentlich-rechtliche Forderungen sind hingegen von der Kommune selbst zu verfolgen.³⁷³

Das Inkrafttreten der DS-GVO hat daran nichts grundlegend geändert. Wird ein Inkassounternehmen per Vertrag mit der Aufgabenerfüllung betraut, wäre hier möglicherweise an eine Auftragsdatenverarbeitung nach Art. 28 Abs. 1 DS-GVO zu denken. Hierbei ist jedoch begrifflich zwischen der Durchführung einer Verarbeitung durch einen Auftragsverarbeiter nach Art. 4 Nr. 8 DS-GVO und einer Funktionsübertragung zu unterscheiden. Bei einer Datenverarbeitung im Auftrag im Sinne der DS-GVO handelt es sich im Grundsatz um ein Rechtsverhältnis, das nicht unmittelbar an eine zivilrechtliche Aufgabenübertragung gebunden sein muss. Ob eine Datenverarbeitung im Auftrag vorliegt, bestimmt sich durch die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung. Entscheidendes Abgrenzungsmerkmal ist dabei, dass der Auftragsverarbeiter auf Weisung des eigentlichen Verantwortlichen hinsichtlich Zweck und die Mittel der Datenverarbeitung agiert. Entscheiden die Dritten selbst über Zweck und die Mittel der Datenverarbeitung, sind diese auch selber Verantwortliche im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DS-GVO. So liegt der Fall ersichtlich, sofern Inkassobüros mit der Beitreibung beauftragt würden. Sinn und Zweck wäre hier gerade, dass die Behörde von der Beitreibung insgesamt frei wird; diese mithin per öffentlich-rechtlichem Auftragsverhältnis auf das In-

³⁷¹ Glotzbach, KKZ, 1/2009, S. 2-4; Hagemann, KKZ, 9/2008, S. 193-196; Hagemann, KKZ, 4/2006, S. 69-75; Abel/Karpenstein RDV 4/2005 S. 157-163.

³⁷² Hagemann, KKZ, 4/2006, S. 69.

³⁷³ 34. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten Professor Dr. Michael Ronellenfisch vorgelegt zum 31. Dezember 2005 gemäß § 30 des Hessischen Datenschutzgesetzes vom 7. Januar 1999.

kassobüro überträgt. Sodann nähme der Dritte nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e Alt. 1 DS-GVO eine Aufgabe wahr, die im öffentlichen Interesse liegt. Im Bereich der Verwaltungsvollstreckung existiert keine Rechtsgrundlage, um diese Interessenaufgabe auf Dritte übertragen zu können. Noch deutlicher wird dies im Hinblick auf die bei der Beitreibung ebenfalls erforderliche Übertragung von Hoheitsaufgabe nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) Alt. 2 DS-GVO. Hierfür wäre es zwingend, dass dem Dritten durch Verwaltungsakt oder Vertrag die Befugnis verliehen wird, die hoheitlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Beitreibung wahrzunehmen. Auch hierfür gibt es keine Rechtsgrundlage. Somit ist kein Erlaubnistatbestand von Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e) DS-GVO gegeben. Mangels Rechtsgrundlage scheidet nach herrschender Meinung eine öffentlich-rechtliche Beleihung eines privaten Dritten im Bereich des Forderungsmanagements ohnehin aus,³⁷⁴ was sich auch in der fehlenden Berechtigung zur Verarbeitung personenbezogener Daten begründen lässt.

³⁷⁴ Klomfaß in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, S. 14; VZV-Handbuch Kap. 03.3, S. 17ff.

4. Kapitel

A. Resümee

Vereinfacht gesagt, zielt Datenschutz darauf ab, das Grundrecht des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen, zu schützen. Diese Rechtslage besteht abweichend vom öffentlichen Eindruck nicht erst seit Inkrafttreten der DS-GVO. Viele in Deutschland seit Jahrzehnten geltende Datenschutzgrundsätze finden sich heute in der DS-GVO wieder.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das heute den entscheidenden Grundpfeiler des Datenschutzes darstellt, besteht jedoch nicht uneingeschränkt. Die Verantwortlichen der Vollstreckungsbehörden müssen sich der besonderen Verantwortung bewusst sein, da im Beitreibungsverfahren Grundrechtseingriffe auf mehreren Ebenen, namentlich nicht nur beim Zugriff auf das Eigentum, sondern auch in der Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, vorgenommen werden.

Angesichts des Steuergeheimnisses und der eingeschränkten Verarbeitung der entsprechenden Daten muss sich der Verantwortliche daher eingehend mit dem jeweiligen Landesrecht befassen, sofern die Behörde nach dem Landesrecht vollstreckt. Nur so kann eingeschätzt werden, ob und für welche Zwecke Steuerdaten überhaupt abgefragt werden dürfen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Vollstreckungsbehörden im Sinne einer Vorratsdatenspeicherung unrechtmäßig "auf Daten sitzen". Aber selbst sofern Daten direkt bei der betroffenen Person erhoben werden, sind Risiken zu erkennen und zu beurteilen. Letztlich gilt es zu vermeiden, dass unzulässige Datenabfragen und -übermittlungen vorgenommen werden. Als besondere Fallstricke haben sich die verschiedenen landesrechtlichen Regelungen in Bezug auf die Nutzung von Daten aus dem Steuererhebungsverfahren und insbesondere auch das der Behörde in einzelnen Verfahrensschritten eingeräumte Ermessen gezeigt.

Hier zunächst ein Risikobewusstsein zu schaffen ist auch für Vollstreckungsbehörden ein wesentlicher Bestandteil von praktikablem Datenschutz. Bei einem bewussten Umgang damit innerhalb der Behörde können potenzielle Gefährdungen schon frühzeitig erkannt sowie Sicherheitsvorfälle und Aufwand für deren Behebung von vornherein vermieden werden.

Der Status Quo der Verwaltungspraxis wird hierfür allerdings nicht ausreichen. Es hat sich gezeigt, dass den Vollstreckungsbehörden bislang wenig praxistaugliches Wissen zur Verfügung steht.

Eine Vollstreckungsbehörde kann jedoch mit einer sauberen Verfahrensdurchführung auch vor dem Hintergrund des Datenschutzes ihre Vollstreckungsmaßnahmen auf sichere Füße stellen. Einer effektiven Verwaltungsvollstreckung steht der Datenschutz dabei nicht im Weg. Hinsichtlich der Effizienz des jeweiligen Vollstreckungsverfahrens hat es die Vollstreckungsbehörde mittels sauberer Rechtsanwendung selbst in der Hand, die der öffentlichen Hand vom Gesetzgeber gegenüber der Zwangsvollstreckung nach ZPO eingeräumten Privilegien bestmöglich rechtskonform auszunutzen.

B. Ausblick

Die DS-GVO hat in vielerlei Hinsicht die Verantwortlichen – zu Recht – für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten sensibilisiert. Waren bis dahin trotz des seit Jahrzehnten geltenden deutschen Datenschutzrechts entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen unterblieben, stellte die DS-GVO den notwendigen Weckruf dar.

Mehr noch als die Erfüllung der allgemeinen Informationspflichten und das Führen der Verzeichnisse über Verarbeitungstätigkeiten ist der behördeninterne Umgang mit Daten im Tagesgeschäft von besonderer Bedeutung. Hier heißt es, den Überblick über eine Vielzahl bereichsspezifischer Erlaubnistatbestände zu behalten. Insbesondere die Vollstreckungsbehörden kleiner bis mittelgroßer Kommunen stehen hier vor einer besonderen Herausforderung. Im Gegensatz zu etwa Bundes- oder Landesbehörden, die intern auf eine – bestenfalls spezialisierte – Rechtsabteilung und Datenschutzbeauftragte mit juristischem Hintergrund zurück greifen können, ist eine besondere Sensibilisierung und Schulung für Datenschutzbelange dringend angezeigt. Nicht zuletzt sind die behördlichen Datenschutzbeauftragten gefragt, den Schulungsbedarf zu erkennen. Es ist wünschenswert, dass die entsprechenden Fachverbände sich dem bewusst werden.

Als zweite Säule sind unter Umständen Anpassungen im Landesrecht erforderlich, um der Vollstreckungspraxis eine reibungslose Datenverarbeitung der Vielzahl verschiedener Forderungsarten zu ermöglichen. Allerdings sollten sich die Vollstreckungsbehörden zuvorderst ihrer eigenen Verantwortung entsprechend nicht darauf ausruhen, den Gesetzgeber als alleinigen Verantwortlichen zu betrachten.

Die anwenderbezogene Verknüpfung von Datenschutz- und Vollstreckungsrecht gibt Anlass zur weiteren Untersuchung.³⁷⁵

³⁷⁵ Insbesondere auch zur Vorratsdatenspeicherung nach § 88a AO.

C. Empfehlung für ein Datenschutzmanagement

Im Ergebnis der Untersuchung hat sich gezeigt, wie wichtig eine grundsätzliche Datenschutz-Compliance auch für Vollstreckungsbehörden wäre. Datenschutz-Compliance beschreibt die Vereinbarung von allgemeinen Vorschriften und Verhaltensmaßregeln auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung durch die datenverarbeitende Stelle selbst. Hierzu bietet es sich an, Leitfäden zur Gewährleistung des Datenschutzes nach der DS-GVO zu erstellen. Dies erfüllt nicht zuletzt den Zweck, dass sich das betroffene Fachpersonal mit den spezifischen Besonderheiten, aber auch Fallstricken auseinander setzt und Lösungen erarbeitet, damit das Wissen direkt zum bzw. vom Anwender kommt. Dabei ist es angezeigt, auch allgemeine Aufgaben – wie das Erstellen eines bereichsspezifischen Verzeichnis über Verarbeitungstätigkeiten – so weit wie möglich auf die Arbeitsebene herunterzonen, um den Effekt einer gewissen Eigenverantwortung bei der Aufgabenerfüllung zu nutzen.

Einen weiteren Ansatz können entsprechend aufgestellte Dokumentenmanagementsysteme (DMS) speziell für die Vollstreckung bieten. DMS werden zur Aktenverwaltung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor für die aktive Bearbeitung und Aufbewahrung genutzt.³⁷⁶ Dabei wären nicht allein die unterschiedlichen Forderungsarten darstellbar, sondern auch Aufbewahrungs-³⁷⁷ und Archivfristen.³⁷⁸

Bei der Verarbeitungstätigkeit sollte jedenfalls sichergestellt sein, dass alle Daten erforderlich, sachlich richtig und aktuell sind bzw. solche, die diese Anforderungen nicht erfüllen, unverzüglich gelöscht, berichtigt oder anonymisiert werden.

³⁷⁶ Burgwinkel, Basiswissen für die Digitale Transformation, S. 2.

³⁷⁷ Als erster Anknüpfungspunkt gilt im Erhebungsverfahren die Verjährung.

³⁷⁸ Nach Erledigung gelten Archivfristen als Anhaltspunkt; dabei ist zu beachten, dass die Verarbeitung nur noch der Aufbewahrung dient, so dass die Verarbeitung entsprechend eingeschränkt werden muss.