

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4162

Mein Zeichen: L 20 – 177/18
Bearbeiterin: Elke Harms

Telefon (0431) 988-1102
Telefax (0431) 988-1250

elke.harms@landtag.ltsh.de

16. März 2015

Steuerangelegenheit „Uthoff“
Bericht der Landesregierung in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung

Sehr geehrter Herr Rother,

der Finanzausschuss hat in seiner 88. Sitzung am 5. März d.J. um eine kurzfristige Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes gebeten, ob die Landesregierung dem Finanzausschuss in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung zu der Steuerangelegenheit „Uthoff“ Bericht erstatten könne. Der Bitte um Stellungnahme liegt ein Berichtsantrag des Abgeordneten Koch, CDU-Fraktion, zugrunde (Umdruck 18/4105). Ausweislich der Begründung erfolgte die Stellung des Berichtsantrags im Hinblick auf die Berichterstattung der Schleswig-Holsteinischen Landeszeitung vom 28. Februar 2015 „Fall Uthoff: Harte Kritik an Finanzbehörden“ und den darin erhobenen Vorwürfen gegenüber der Steuerverwaltung. Im Rahmen dieses Presseartikels wird von Vorwürfen berichtet, Kieler Finanzbehörden würden mit zweierlei Maß gegen Steuerpflichtige vorgehen. Insbesondere sei im Steuerfall Uthoff die Aussetzung der Vollziehung einer Steuerschuld ohne Einforderung einer Sicherheitsleistung stattgegeben worden, was im Hinblick auf das regelmäßige Vollstreckungsverhalten der Steuerbehörden atypisch sei.

Der Bitte um Stellungnahme kommen wir gerne nach. Mangels Kenntnis des Standes der konkreten Akteninhalte kann die Frage allerdings nur grundsätzlich beantwortet werden.

I. Informationspflichten der Landesregierung in Steuerangelegenheiten

Art. 17 der Landesverfassung (LV) gewährleistet das Recht der Abgeordneten, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden. Dieses Recht dient dazu, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung, benötigen.¹ Eine wirksame Kontrolle der Regierung setzt voraus, dass das Parlament die Möglichkeit hat, von der Landesregierung die relevanten Informationen zu erlangen.² Mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten korrespondiert daher grundsätzlich eine Antwortpflicht der Landesregierung. Nach Art. 29 Abs. 1 LV haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen Fragen einzelner Abgeordneter nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Sie sind verpflichtet, Abgeordneten Auskünfte zu erteilen, Art. 29 Abs. 2 LV. Der Landesregierung steht grundsätzlich kein Ermessen zu, bestimmte Fragen nicht oder nur teilweise zu beantworten.³

II. Grenzen der Auskunftspflicht

Eine Ausnahme hiervon stellen allerdings die in Art. 29 Abs. 3 LV ausdrücklich normierten Gründe einer Informationsverweigerung dar. Danach kann die Landesregierung die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.

1. Steuergeheimnis

Im Rahmen der schutzwürdigen Interessen Einzelner ist das Steuergeheimnis zu berücksichtigen. Dieses könnte der Auskunftserteilung der Landesregierung entgegenstehen.

¹ Vgl. BVerfGE 67, 100, 130; SachsAnhVerfG, NVwZ 2000, 671, 672.

² Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 11. September 2014 – Vf. 67-IVa-13 –, Rn. 34, juris.

³ Caspar, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23, Rn. 18.

a) Zur Frage der Relevanz des § 30 Abgabenordnung (AO)⁴

Nach § 30 Abs. 1 AO haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren. Geschützt werden gemäß § 30 Abs. 2 AO nicht nur Geheimnisse im engeren Sinn, sondern alle „Verhältnisse“ des Beteiligten, d. h. grundsätzlich alles, was im Besteuerungsverfahren bekannt geworden ist. Dabei macht es keinen Unterschied, ob diese Tatsachen für die Besteuerung relevant sind oder nicht. Das Steuergeheimnis erstreckt sich demnach auf die gesamten persönlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen, öffentlichen und privaten Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person.⁵ Zu den „Verhältnissen“ zählen auch das Verwaltungsverfahren eines Steuerpflichtigen in Steuersachen selbst, die Art der Beteiligung an diesem Verfahren und die Maßnahmen, die von einem Beteiligten getroffen wurden. Unter den Schutz des Steuergeheimnisses fallen nur die Verhältnisse eines „anderen“, nicht aber verwaltungsinterne Vorgänge oder die Verhältnisse des Amtsträgers, der im Verwaltungsverfahren in Steuersachen tätig geworden ist. Allerdings sind Auskünfte nicht zulässig, soweit sie, und sei es auch nur mittelbar, Rückschlüsse auf Verhältnisse des Steuerpflichtigen oder einer anderen Person zulassen, die durch das Steuergeheimnis geschützt sind.⁶ Eine Offenbarung steuerlicher Angaben ist allerdings mit Zustimmung des Betroffenen oder gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO bei Vorliegen eines zwingenden öffentlichen Interesses zulässig.

Die Berichterstattung soll im Zusammenhang mit dem „Steuerverfahren Uthoff“ erfolgen. Wie ausgeführt wurde, zählt zu den geheimhaltungsbedürftigen Verhältnissen gemäß § 30 AO auch das Verwaltungsverfahren in Steuersachen selbst, d.h. die Tatsache, dass ein Amtsträger überhaupt Informationen zu einer bestimmten Person in einem Verwaltungsverfahren in Steuersachen erlangt hat. Die Frage, ob und ggf. unter welchen Umständen dem Betroffenen die Aussetzung der Vollziehung eines Steuerbescheides von den Steuerbehörden gewährt wurde, gehört unmittelbar zu seinem Steuerverfahren und ist nicht lediglich ein verwaltungsinterner Vorgang. Die gewünschten Informationen unterfallen demnach grundsätzlich dem Steuergeheimnis nach § 30 AO, auch wenn im Fokus der Berichterstattung ein mögliches Fehlverhalten der Steuerbehörden stehen sollte. Denn diese Frage würde nicht abstrakt, sondern auf Grundlage eines konkreten Falles erörtert.

⁴ Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 1.10.2002 I 3866; 2003 I 61; zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 22.12.2014 I 2417.

⁵ *Intemann*, in: Koenig, Abgabenordnung, Kommentar, 3. A. 2014, § 30 Rn. 41f.

⁶ *Rüsken*, in: Klein, Abgabenordnung, 12. A. 2014, § 30 Rn. 99f.

b) Zur Frage des Vorrangs des § 30 AO

Fraglich könnte daher sein, ob § 30 AO als eine bundesgesetzliche Vorschrift dem Bekanntwerden des Inhalts des Auskunftersuchens entgegensteht und der Landesregierung bereits aus diesem Grunde ein Recht zur Verweigerung der Berichterstattung gegenüber dem Finanzausschuss zusteht.

Dies wäre dann der Fall, wenn das Recht auf Wahrung des in § 30 AO durch einfaches Bundesgesetz umschriebenen Steuergeheimnisses dem landesverfassungsrechtlich verankerten Fragerecht der Abgeordneten vorginge.

Als ein wesentliches Element der parlamentarischen Kontrolle ist das Fragerecht der Abgeordneten auf Landesebene über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch bundesverfassungsrechtlich verankert.⁷ Diese Vorschrift begrenzt zwar die Verfassungsautonomie der Länder, setzt sie aber auch voraus.⁸ Da das parlamentarische Fragerecht Ausdruck dieser Verfassungsautonomie des Landes Schleswig-Holstein ist, ist eine eventuelle Kollision mit bundesgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften nicht über Art. 31 GG zu lösen.⁹ Das Steuergeheimnis aus § 30 AO als solches begrenzt mithin die verfassungsrechtliche Antwortpflicht der Landesregierung nicht.

2. Eingriff in Grundrechtspositionen?

Grenzen der Antwortpflicht können sich aber unter dem Gesichtspunkt der schutzwürdigen Interessen Einzelner und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben.¹⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1984 festgestellt, dass das Recht auf Wahrung des in § 30 AO gesetzlich umschriebenen Steuergeheimnisses als solches kein Grundrecht darstelle.¹¹ Allerdings können eine Reihe grundrechtlicher Verbürgungen die Geheimhaltung bestimmter steuerlicher Angaben und Verhältnisse erfordern, de-

⁷ BVerfGE 36, 342, 362; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a Rn. 24; *Glauben*, ZParl 1998, 496, 503f.

⁸ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 11. September 2014 – Vf. 67-IVa-13 –, Rn. 50, juris.

⁹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 11. September 2014 – Vf. 67-IVa-13 –, Rn. 50, juris. Im hier betroffenen Bereich der Staatsstrukturnormen genießen die Länder einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BVerfGE 36, 242, 361; 90, 60, 84f.; 98, 145, 157f.). Der Bund ist außerhalb des von Art. 28 Abs. 1 GG vorgegebenen Rahmens deshalb nicht befugt, die landesverfassungsrechtlich begründeten Auskunftsansprüche des Parlaments einzuschränken.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 67, 100, 139ff.

¹¹ BVerfGE 67, 100, 142.

ren Weitergabe einen Bezug auf den Steuerpflichtigen oder private Dritte erkennbar werden ließe. Hierzu zählt das Bundesverfassungsgericht das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sowie die über Art. 14 GG (Eigentumsrecht) geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die dem Betroffenen Schutz vor der unbegrenzten Weitergabe der auf den Einzelnen bezogenen individuellen Daten gewährt.¹²

Ein Eingriff in diese Grundrechte ist nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Konflikte zwischen dem parlamentarischen Informationsrecht einerseits und den Grundrechten andererseits sind im Wege der praktischen Konkordanz aufzulösen.¹³ Die unterschiedlichen Belange müssen einander so zugeordnet werden, dass jeder für sich soweit wie möglich seine Wirkungen entfaltet. Diese Bewertung kann nur einzelfallbezogen anhand der jeweiligen konkreten Gesamtumstände vorgenommen werden¹⁴. Vorliegend wurde daher zum Schutz der persönlichen Lebensumstände des Betroffenen auf eine Berichterstattung in öffentlicher Sitzung verzichtet und angeregt, Geheimhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, wie sie hier mit Durchführung einer nicht öffentlichen und vertraulichen Sitzung des Finanzausschusses in Rede stehen.

3. Berichterstattung in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung

Zu klären ist, ob der Landesregierung aufgrund der Betroffenheit des Steuergeheimnisses auch in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung des Finanzausschusses (Art. 23 Abs. 3 LV, § 17 GO-LT) ein Verweigerungsrecht zusteht, den geforderten Bericht zu erstatten.

Die Bedeutung, die das Kontrollrecht des Parlaments sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates hat, gestattet in aller Regel dann keine Verkürzung des Informationsanspruches zugunsten des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Eigentumsschutzes, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiete gewährleisten, und

¹² BVerfGE 65, 1, 43.

¹³ BVerfGE 35, 221, 225; 65, 1, 44; 67, 100, 143.

¹⁴ Vgl. nur *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 189; BVerfGE 67, 100, 143f. sowie *Caspar*, in: *ders./Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 60ff.

wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.¹⁵ Eine Ausnahme hiervon gilt indessen für solche Informationen, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist.¹⁶ Soweit es bei Informationsersuchen um die steuerlichen Verhältnisse einer Privatperson geht, wird in der Regel kein überwiegendes Informationsinteresse der Abgeordneten gemäß Art. 29 LV anzunehmen sein.¹⁷ Die Geheimhaltung von Steuerdaten und -verhältnissen darf jedoch nicht dazu führen, dass insoweit ein von parlamentarischer Kontrolle gänzlich freier Raum entsteht.¹⁸ Geht es bei einem Informationsersuchen letztlich nicht um die Aufdeckung privater Verhältnisse eines Steuerpflichtigen, sondern um die politische Kontrolle wegen eines möglichen Fehlverhaltens der Exekutive, steht das Steuergeheimnis dem Aufklärungsbegehren nicht uneingeschränkt entgegen.¹⁹ In Anlehnung an die Regelung des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO, wonach auch eine Offenbarung von Steuerdaten zulässig sein kann, wenn sie zur Richtigstellung in der Öffentlichkeit verbreiteter unwahrer Tatsachen erforderlich ist, die geeignet sind, das Vertrauen in die Verwaltung zu erschüttern, kann bei Vorliegen eines zwingenden Informationsinteresses des Parlaments grundsätzlich eine Antwortpflicht der Landesregierung in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung bestehen.²⁰

Dabei macht es im Grundsatz keinen Unterschied, ob das Auskunftsbegehren von einem Fachausschuss oder einem Untersuchungsausschuss geltend gemacht wird, sofern dieses parlamentarische Informationsrecht - wie in Art. 29 LV geschehen - verfassungsrechtlich verbürgt ist.²¹

Der Landtag hat Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen. Insbesondere ist vorliegend auf § 13 Abs. 1 Satz 1 der Geheimschutzordnung des Landtages (GSO)²² hinzuweisen. Danach sind Akten, sonstige Unterlagen und die Beratungen der Ausschüsse geheim zu halten, soweit es der Schutz von Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder sonstigen privaten Geheimnissen oder der Schutz von Umstän-

¹⁵ BVerfGE 65, 1, 44; 67, 100, 143; 77, 1, 46f; *Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 66.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 67, 100, 144; 65, 1, 46.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 67, 100, 140; *Meder/Brechmann*, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. A. 2014, Art. 13 Rn. 19; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 190.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 67, 100, 140; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 11. September 2014 – Vf. 67-IVa-13 –, Rn. 50, juris.

¹⁹ BVerfGE 67, 100, 140; *Rüsken*, in: Klein, Abgabenordnung, 12. A. 2014, § 30 Rn. 99f.

²⁰ Vgl. BVerfGE 67, 100, 140ff.

²¹ BVerfGE 67, 100, 144; 110, 199, 219f.; *Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 18 Rn. 66; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 11. September 2014 – Vf. 67-IVa-13 – zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage.

²² GVOBl.1991, S. 319.

den des persönlichen Lebensbereichs erfordern.²³ Dies gilt insbesondere für Steuerakten und Petitionen. Sind Angelegenheiten derart sensibel, dass ihre Behandlung in einer nicht öffentlichen und vertraulichen Sitzung als Schutzmaßnahme nicht ausreicht, kann einem gesteigerten Geheimschutzinteresse auch durch Einstufung nach der Geheimschutzordnung des Landtages Rechnung getragen werden (§ 13 Abs. 1 S. 3 GSO). Es könnte somit - wie in der Vergangenheit bei vergleichbaren Fragestellungen praktiziert - ein gesonderter Beschluss über die Geheimhaltung der Beratungen des Finanzausschusses gefasst werden. Die Erforderlichkeit eines solchen Beschlusses lässt sich abstrakt nicht beurteilen, hier bedarf es eines entsprechenden Vortrags der Landesregierung.²⁴

4. Zum Vorliegen eines abgeschlossenen Verfahrens

Ferner ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 29 Abs. 3 LV eine Informationsverpflichtung entfällt, wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Die Kontrollbefugnis des Parlaments erstreckt sich grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Eine Rechenschaftspflicht besteht nur für solche Angelegenheiten, die „verantwortungsfähige Entscheidungsreife“ erlangt haben. Das Handeln der Regierung muss also ein gewisses Stadium der Beurteilbarkeit erreicht haben.²⁵

Die Entscheidung über die Aussetzung der Vollziehung gemäß § 361 AO ist ein begünstigender Verwaltungsakt. Auch wenn die Steuerangelegenheit „Uthoff“ insgesamt noch nicht abgeschlossen sein sollte, könnte daher - soweit es um den Vorwurf eines möglichen Fehlverhaltens der Steuerbehörden geht - eine Entscheidung vorliegen, die das Stadium der Beurteilbarkeit erreicht hat. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht dem parlamentarischen Informationsinteresse ein hohes Gewicht zubilligt, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht.²⁶ Entsprechende Einwände

²³ Vgl. Wuttke, in: Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kommentar, 1999, S. 272.

²⁴ Bei einem Verstoß gegen die Geheimhaltung durch eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten käme ggf. eine Strafbarkeit nach § 353b StGB in Betracht.

²⁵ BVerfGE 110, 199, 214; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 191; ausf. Caspar, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 78ff.

²⁶ BVerfGE 110, 199, 222; 67, 100, 130. Bei der Auflösung der Kollision - wirksame parlamentarische Kontrolle vs. freie Willensbildung der Landesregierung - ist nach dem BVerfG zwischen dem Grundsatz einer effizienten parlamentarischen Kontrolle einerseits und verantwortungsvollem Regierungshandeln andererseits abzuwägen: Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den internen Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsinteresse daran sein.

müssten von der Landesregierung vorgetragen und ggf. im Einigungsausschuss begründet werden.

III. Fazit

Soweit es um etwaiges Fehlverhalten der Steuerbehörden in der „Steuersache Uthoff“ - und damit um das parlamentarische Kontrollrecht - geht, kann nach hiesiger Auffassung durchaus eine Verpflichtung der Landesregierung bestehen, in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung des Finanzausschusses (Art. 23 Abs. 3 LV, § 17 GO-LT) zu berichten, vorausgesetzt, es handelt sich nicht um ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren. In Ermangelung genauer Kenntnis der konkreten sachlichen Umstände kann vorliegend keine abschließende Bewertung durch den Wissenschaftlichen Dienst erfolgen. Insbesondere kommen weitere Geheimschutzmaßnahmen in Frage.

Sollte die Landesregierung Bedenken haben, auch unter besonderen Vorkehrungen des Geheimschutzes dem Finanzausschuss Bericht zu erstatten, hat sie dies mitzuteilen und auf Verlangen des Antragstellers gemäß Art. 29 Abs. 3 LV auch vor dem Parlamentarischen Einigungsausschuss zu begründen.

Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Elke Harms