

KOPO

WISSEN WAS RECHT IST!

kommunalpolitische
blätter

Kommunales Akteneinsichtsrecht im Lichte der Neuregelung des § 30 AO – Ratsfraktion erhält keine Einsicht in Gewerbesteuerakten –

Immer wieder stellt sich in der kommunalen Praxis die Frage, ob und ggf. inwieweit Mandatsträger/-innen oder Fraktionen zur Kontrolle der Verwaltung oder für politische Aktivitäten einen Akteneinsichtsanspruch in Gewerbesteuerakten örtlicher Unternehmen haben. Bislang ist ihnen im Rahmen der kommunalrechtlichen Grundlagen ein entsprechender Anspruch zugestanden worden, weil die mandatsbezogene Verschwiegenheitspflicht die Einsicht in die Steuerakten/ geheimnisse rechtfertigte.

Der Autor



Klaus-Viktor Kleerbaum

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat nunmehr von dieser Rechtsprechung Abstand genommen und hält mit Blick auf die Neuregelung des § 30 der Abgabenordnung (AO) und der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen die Weitergabe von Steuerdaten (auch an Mandatsträger/-innen bzw. Fraktionen) für rechtlich zulässig, nämlich dann, wenn ein zwingendes öffentliches Interesse dies rechtfertigt (§ 30 Abs. 4 Nr. 5 AO).

Im konkreten Fall beantragte eine Gemeinderatsfraktion – als Klägerin – im Wege des Akteneinsichtsrechts nach § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW die Einsicht in die Gewerbesteuerakten der 30 größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde zur Entwicklung eines Gewerbeansiedlungskonzeptes. Das lehnte der Bürgermeister – als Beklagter – ab. Unter ausdrücklicher Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung hat das OVG NRW die Klage als unbegründet zurückgewiesen und zusammengefasst zum Inhalt des Akteneinsichtsrechts Folgendes ausgeführt.

Akteneinsichtsrecht (§ 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW) im Verhältnis zur steuerrechtlichen Neuregelung des § 30 AO

Anknüpfend an den Wortlaut des § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW – so das OVG NRW – unterliegt das Akteneinsichtsrecht zur Kontrolle der Verwaltung grundsätzlich keinen besonderen materiellen Voraussetzungen. Gleichwohl besteht dieses Akteneinsichtsrecht nicht unbegrenzt. Es kann durch zumindest gleichrangige gesetzliche Regelungen über den Schutz von Daten – namentlich durch das Steuergeheimnis aus § 30 Abs. 1 und 2 AO – beschränkt oder sogar ausgeschlossen werden.

Dem Akteneinsichtsbegehren der Klägerin steht danach das Steuergeheimnis nach § 30 Abs. 1 und 2 AO entgegen.

Amtsträger haben danach das Steuergeheimnis zu wahren (§ 30 Abs. 1 AO). Gemäß § 30 Abs. 2 AO in der Fassung vom 17. Juli 2017 (BGBl. S. 2541, in Kraft getreten am 25. Mai 2018) verletzt ein Amtsträger das Steuergeheimnis – unter anderem –, wenn er personenbezogene Daten eines anderen, die ihm in einem Verwaltungsverfahren bekannt geworden sind, (geschützte Daten) unbefugt offenbart oder verwertet.

Gemessen daran würde der Beklagte – so das OVG NRW – das Steuergeheimnis verletzen, wenn er dem Akteneinsichtsanspruch der Klägerin entspräche. Der Beklagte und die in seinem Steueramt Beschäftigten sind Amtsträger im Sinne von § 30 Abs. 1 und 2 AO. Die beim Beklagten vorhandenen Gewerbesteuerakten, auf die sich der Akteneinsichtsanspruch der Klägerin erstreckt, enthalten geschützte Daten im Verständnis des § 30 Abs. 2 AO. Diese würde der Beklagte der Klägerin im Sinne des § 30 Abs. 2 AO offenbaren, wenn er ihr die beanspruchte Akteneinsicht gewährte. Dies geschähe auch unbefugt, da kein „zwingendes öffentliches Interesse“ (§ 30 Abs. 4 Nr. 5 AO) vorliege.

Amtsträgereigenschaft nach § 30 AO

Amtsträger im Sinne des § 30 AO ist gemäß § 7 AO, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 StGB) ist, in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der

öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Diese gesetzliche Definition schließt den Beklagten und die in seinem Steueramt Beschäftigten ein.

Geschützter Datenbereich nach DSGVO und AO

Die beim Beklagten vorhandenen Gewerbesteuerakten, auf die sich der Akteneinsichtsanspruch der Klägerin richtet, enthalten personenbezogene (geschützte) Daten im Verständnis des § 30 Abs. 2 AO.

Das Steuergeheimnis umfasst die gesamten persönlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen, öffentlichen und privaten Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person, Personenvereinigung oder Vermögensmasse. Personenbezogene Daten sind danach alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person, juristische Person (Körperschaft), rechtsfähige oder nicht rechtsfähige Personenvereinigung oder Vermögensmasse beziehen. Zu den Informationen zählen auch das Verwaltungsverfahren selbst, die Art der Beteiligung am Verwaltungsverfahren und die Maßnahmen, die vom Beteiligten oder der Finanzbehörde getroffen wurden. Der Begriff der „geschützten Daten“ ist mit Blick auf die DSGVO grundsätzlich weit auszulegen.

Ausgehend davon unterliegen die beim Beklagten vorhandenen Gewerbesteuerakten, in die die Klägerin Einsicht nehmen will, dem Steuergeheimnis, weil sie geschützte Daten im Sinne von § 30

Amtlicher Leitsatz

Offenbaren im Sinne von § 30 Abs. 2 AO ist die Offenlegung eines im Zeitpunkt der Offenlegung noch bestehenden Geheimnisses, das ein Dritter (noch) nicht, nicht in diesem Umfang, nicht in dieser Form oder nicht sicher kennt. Auch ein Ratsmitglied, das nach § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW Einsicht in Gewerbesteuerakten nehmen soll, ist in diesem Verständnis ein „Dritter“. (Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung des Senats, Urteil vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris Rn. 32)

Es bemisst sich allein nach den eng begrenzten Ausnahmeregelungen des § 30 Abs. 4 AO, ob die Weitergabe von Steuerdaten im Sinne von § 30 Abs. 2 AO befugt ist.

Ein zwingendes öffentliches Interesse nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO ist gegeben, wenn bei Unterbleiben der Mitteilung die Gefahr bestünde, dass schwere Nachteile für das allgemeine Wohl eintreten.

OVG NRW, Urt. v. 06.11.2018 – 15 A 2638/17 –

Abs. 2 Nr. 1 a) AO beinhalten. Dies folgt schon daraus, dass sich der Gewerbesteuerakte die Tatsache der Besteuerung eines bestimmten Steuerpflichtigen als solche entnehmen lässt. Daher kommt auch eine Einsichtnahme unter Schwärzung von Aktenbestandteilen nicht in Betracht. Aber auch darüber hinaus geht in eine Gewerbesteuerakte eine Vielzahl von den jeweiligen Steuerschuldner betreffenden, nach § 30 Abs. 2 AO geschützter Informationen ein. Demnach weist eine Gewerbesteuerakte üblicherweise eine Reihe von Basisdaten auf, die über den jeweiligen Besteuerungsvorgang Aufschluss geben. Dazu zählen beispielsweise der Betriebstyp des jeweiligen Steuerzahlers, der vom zuständigen Finanzamt erstellte Gewerbesteuermessbescheid sowie im Weiteren der dann seitens der Gemeinde anhand der Gewerbesteueratzung erstellte Gewerbesteuerbescheid. Weitere Vorgänge entstehen zudem, wenn es über die Gewerbesteuererhebung hinaus um Stundungs- oder vergleichbare Fragen geht, die mit dem Zahlungsverhalten sowie der Zahlungsfähigkeit des Steuerschuldners zusammenhängen.

Verletzung des Steuergeheimnisses durch Weitergabe (Offenbarung) von geschützten Daten

Der Beklagte würde der Klägerin geschützte Daten im Sinne des § 30 Abs. 2 AO offenbaren, wenn er ihr die beanspruchte Akteneinsicht eröffnete.

Offenbaren im Sinne von § 30 Abs. 2 AO ist die Offenlegung eines im Zeitpunkt der Offenlegung noch bestehenden Geheimnisses, das ein Dritter (noch) nicht, nicht in diesem Umfang, nicht in dieser Form oder nicht sicher kennt.

Auch ein Ratsmitglied, das nach § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW Einsicht in Gewerbesteuerakten nehmen soll, ist in diesem Verständnis ein „Dritter“. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der systematischen Struktur des § 30 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 AO sowie aus seinem Schutzzweck.

§ 30 Abs. 1 und 2 AO ist an einen einzelnen „Amtsträger“ adressiert. Diese Formulierung bringt eine individualisierte Zuschreibung des Steuergeheimnisses zum Ausdruck. Ist das Steuergeheimnis aber derart personalisiert, ist es potentiell immer verletzt, wenn der konkrete Amtsträger als Träger des Steuergeheimnisses geschützte Daten an einen anderen – unabhängig davon, um wen es sich dabei handelt – weitergibt. Ein Offenbaren im Sinne von § 30 Abs. 2 AO erfordert dann nicht mehr als diesen schlichten, tatsächlichen Weitergabevorgang.

Da ein – somit rein faktisch aufzufassendes – „Offenbaren“ schon anzunehmen ist, wenn geschützte Daten von dem auf das Steuergeheimnis verpflichteten Amtsträger herausgegeben werden, lässt es sich nicht mit dem – normativen – Argument verneinen, die

Ratsmitglieder seien „zum Wissen Berufene“, weil der Rat Teil der Verwaltung der Gemeinde (§§ 40, 41 Abs. 1 GO NRW) und berechtigt ist, die Verwaltung grundsätzlich in allen gemeindlichen Angelegenheiten zu übernehmen (§ 41 GO NRW) bzw. zu kontrollieren (§ 55 GO NRW).

(So aber OVG NRW, Urteil vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris Rn. 38.)

Vielmehr verdeutlicht (nunmehr) die Normstruktur des § 30 AO, dass Fragen der Berechtigung der Weitergabe von Steuerdaten an Dritte erst auf der Ebene des § 30 Abs. 4 AO zu behandeln und sie nicht bereits in den Begriff des – tatsächlichen – Offenbarens hineinzuverlagern sind. Es bemisst sich allein nach den eng begrenzten Ausnahmebestimmungen des § 30 Abs. 4 AO, ob eine Weitergabe im Sinne von § 30 Abs. 2 AO befugt ist oder nicht.

Im Interesse eines möglichst weitreichenden Schutzes des Steuergeheimnisses ist der Begriff des Offenbarens zudem von seinem Sinn und Zweck her extensiv zu interpretieren. Ein Offenbaren liegt deshalb auch dann vor, wenn die Weitergabe von nach § 30 Abs. 2 AO geschützten Daten gegenüber einem anderen Amtsträger oder sonst zur Geheimhaltung Verpflichteten – selbst innerhalb derselben Behörde bzw. Körperschaft – erfolgt.

Soweit im Rahmen von § 30 Abs. 4 AO dafür Raum ist, können nach dessen Maßgabe Aspekte wie die hinreichende Effektivität der über das Akteneinsichtsrecht gemäß § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW vermittelten Kontrollbefugnis der Ratsfraktionen oder der Verschwiegenheitspflicht der Ratsmitglieder nach § 43 Abs. 2, § 30 Abs. 1 GO NRW zum Tragen kommen.

Nach alledem bedeutete die Gewährung von Einsicht in die Gewerbesteuerakten durch die Klägerin ein Offenbaren nach § 30 Abs. 2 AO. Dadurch würden geschützte Steuerdaten einem Dritten zugänglich gemacht, der sie bis dahin noch nicht kannte.

Keine Rechtfertigung für eine Datenweitergabe – Erfordernis des „zwingenden öffentlichen Interesses“

Die Offenbarung der Gewerbesteuerakten gegenüber der Klägerin geschähe vorliegend zudem unbefugt, da keiner der in Betracht kommenden

Rechtfertigungstatbestände des § 30 Abs. 4 AO zugunsten der Klägerin eingreift.

Die Ausnahmetatbestände des § 30 Abs. 4 Nr. 1, Nr. 1a und Nr. 2 AO kommen bereits aufgrund ihrer jeweiligen Schutzbereiche nicht in Betracht, so das OVG NRW mit entsprechender Begründung.

Das OVG NRW verneint vorliegend auch ein „zwingendes öffentliches Interesse“ zur Offenbarung geschützter Daten gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO und konkretisiert gleichzeitig in diesem Zusammenhang die Voraussetzungen zur Gewährung eines Akteneinsichtsrechts:

Ein „zwingendes öffentliches Interesse“ ist danach gegeben, wenn bei Unterbleiben der Mitteilung die Gefahr bestünde, dass schwere Nachteile für das allgemeine Wohl eintreten. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Oktober 2017 – 15 A 651/14 –, juris Rn. 75, unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 2. Februar 1982 – 1 C 146.80 –, juris Rn. 19.)

Nach diesem Maßstab existiert kein zwingendes öffentliches Interesse im Sinne von § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO an der von der Klägerin begehrten Akteneinsicht.

Zwar ist zugunsten der Klägerin allgemein zu berücksichtigen, dass das Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 4 Satz 1 GO NRW für eine effektive Wahrnehmung des Kontrollrechts des Rats wesentlich ist.

Des Weiteren fällt auf Seiten der Klägerin ins Gewicht, dass das Geheimhaltungsinteresse der Steuerpflichtigen kommunalrechtlich dadurch (reflexhaft) mitgeschützt ist, dass Ratsmitglieder, die über den Inhalt der Gewerbesteuerakten unterrichtet werden, der Verschwiegenheitspflicht nach § 43 Abs. 2, § 30 Abs. 1 GO NRW unterliegen.

Überdies könnte die Information der übrigen Ratsmitglieder über das Ergebnis der Einsicht in die Gewerbesteuerakten im Rahmen einer nichtöffentlichen Sitzung erfolgen. (Vgl. insofern HessVGH, Beschluss vom 15. Dezember 2014 – 8 A 1416/13.Z –, juris Rn. 15.)

Allerdings sind diese Gesichtspunkte nicht ausreichend, um ein zwingendes öffentliches Interesse im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO zu bejahen. Sie sagen über das konkrete Interesse an dem Offenbaren der geschützten steuerlichen Information nichts aus, sondern beschreiben allein die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen das Offenbaren stattfände. Dass das durch § 30 Abs. 1, Abs. 2 AO gewährleistete Geheimhaltungsinteresse des Steuerpflichtigen

zusätzlich noch kommunalrechtlich abgesichert werden könnte, besagt nichts darüber, ob das Steuergeheimnis überhaupt nach den § 30 AO immanenten Anforderungen überwunden werden kann.

Ein hinreichend gewichtiges konkretes Interesse der Klägerin an der Einsicht in die Gewerbesteuerakten der 30 größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde, das die Vorgaben des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO erfüllt, lässt sich nicht feststellen. Es sind keine schweren Nachteile für das Gemeinwohl abzusehen, wenn die Mitteilung des Akteninhalts an die Klägerin unterbleibt.

Das Anliegen, ein Gewerbeansiedlungskonzept vorzubereiten, ist nicht geeignet, ein zwingendes öffentliches Interesse im Sinne von § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO zu begründen. Es hat ohne das Hinzutreten besonderer Umstände nicht die Bedeutung der Belange, die im Lichte des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO im Einzelfall dazu fähig sind, das Steuergeheimnis zu verdrängen. Hieran ließe sich allenfalls denken, wenn es der Klägerin bei ihrem Akteneinsichtsanspruch darum ginge, ein konkretes, schwerwiegendes Fehlverhalten des Beklagten bzw. Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Gewerbesteuererhebung aufzuklären, wobei auch insoweit relativierend in Rechnung zu stellen ist, dass für die Aufarbeitung von derlei Vorgängen originär Einrichtungen wie die Staatsanwaltschaft oder die Kommunalaufsichtsbehörden mit den entsprechenden Eingriffsbefugnissen zur Verfügung stehen.

Ungeachtet dessen ist nicht erkennbar, dass der Inhalt der Gewerbesteuerakten für das von der Klägerin mit der Akteneinsicht verfolgte Ziel förderlich ist bzw. die Klägerin auf die Akteneinsicht zur Erreichung dieses Ziels zwingend angewiesen wäre. Üblicherweise sind in einer Gewerbesteuerakte lediglich rahmenhafte Basisdaten enthalten. Diese geben über die Struktur des Betriebes, dessen Entwicklungsbedürfnisse und -chancen sowie über dessen anderweitige Charakteristik keinen Aufschluss.

Bei dieser Sachlage muss auch in Anbetracht des durch die Akteneinsicht zu erwartenden geringen Erkenntnisgewinns für die Klägerin die im Rahmen von § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO vorzunehmende Abwägung zu deren Nachteil ausfallen.

Die Revision – so das OVG NRW – ist nicht nach § 132 Abs. 2 VwGO zuzulassen, weil keiner der dort genannten Zulassungsgründe gegeben ist.

(Vgl. zum Ganzen auch: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2018/15_A_2638_17_Urteil_20181106.html) ■