

Verwaltungsgericht Düsseldorf, 1 K 14162/16

Datum: 15.09.2017
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 1. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 1 K 14162/16
ECLI: ECLI:DE:VGD:2017:0915.1K14162.16.00

Normen: § 55 Abs. 4 S. 1 Var. 3 GemO NW; § 30 AO
Leitsätze: Dem Akteneinsichtsrecht einer Fraktion nach § 55 Abs. 4 S. 1 Var. 3 GO NRW steht die Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO nicht entgegen (Anschluss an OVG NRW, Beschluss vom 28.08.1997 - 15 A 3432/94).

Tenor: **Der Beklagte wird verurteilt, dem Ratsmitglied B. N. auf den Antrag der Klägerin vom 7. Juli 2016 Einsicht in die Akten der 30 größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde L. in den Jahren 2012 bis 2014 zu gewähren.**

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand: 1

Die Klägerin ist eine aus drei Ratsmitgliedern bestehende Fraktion im Rat der Gemeinde L. 2

Mit einer Anfrage zu Gewerbesteuerzahlern und Standortfaktoren in der Gemeinde L. vom 9. April 2015 bat die Klägerin den Beklagten u.a. um Mitteilung, welche Betriebe die größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde in den Jahren 2012 bis 2014 gewesen seien. Zur Begründung nahm sie Bezug auf die Haushaltsberatungen 2015, bei denen zur Sprache gekommen sei, dass die Gemeinde L. hohe Gewerbesteuerzahlungen von Internet-Betrieben erhalte. Auf der Grundlage näherer Informationen über die Art und die Standorte dieser Betriebe könne eine Strategie entwickelt werden, wie L. für diese Branche attraktiv gemacht werden könne. Auf die Anfrage teilte der Beklagte in der Ratsinformation vom 10. Juni 2015 (Drucksache 2015/0117) das zusammengefasste Gewerbesteueraufkommen der 30 Unternehmen mit den höchsten Gewerbesteuerzahlungen gegliedert nach Branchen und für jedes der Jahre 2012 bis 2014, aber ohne Nennung der Unternehmen mit. 3

Mit Schreiben vom 7. Juli 2016 beantragte die Klägerin, ihrem Mitglied und Ratsmitglied B. N. Akteneinsicht in die „Gewerbsteuerakten der 30 größten Gewerbesteuerzahler in der Gemeinde L. in den Jahren 2012, 2013 und 2014“ zu gewähren, und wiederholte zur Begründung die Erwägungen aus ihrer Anfrage vom 9. April 2015. 4

Der Beklagte lehnte den Antrag mit Schreiben vom 29. September 2016 ab. § 55 Abs. 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) knüpfe das Akteneinsichtsrecht einer Fraktion zwar nicht an materielle Voraussetzungen. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –) könne das Akteneinsichtsrecht aber durch gleichrangige gesetzliche Regelungen über den Schutz von Daten beschränkt oder sogar ausgeschlossen werden. Vorliegend stehe das Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung (AO) der Akteneinsicht entgegen. Die Gewerbesteuerakten enthielten schützenswerte Daten. Aus der Begründung des Antrags auf Akteneinsicht ergebe sich kein zwingendes öffentliches Interesse, das die Offenbarung der Daten zulasse. 5

Die Klägerin hat am 23. November 2016 Klage erhoben, zu deren Begründung sie ausführt: 6

Das Steuergeheimnis stehe der Akteneinsicht nicht entgegen, da in der Gewährung der Akteneinsicht durch ein Ratsmitglied kein Offenbaren schutzbedürftiger Daten im Sinne des § 30 Abs. 2 AO liege, wie das OVG NRW in dem von dem Beklagten zitierten Beschluss entschieden habe. Das Ratsmitglied, das die Akten einsehen solle, sei „zum Wissen berufen“. Der Rat sei Teil der Gemeinde und berechtigt, die Verwaltung grundsätzlich in allen gemeindlichen Angelegenheiten zu kontrollieren. Unabhängig davon, dass damit kein zwingendes öffentliches Interesse an der Offenbarung der Informationen erforderlich sei, sei ein solches gegeben, da die Kenntnis der begehrten Informationen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde von erheblicher Bedeutung sei. 7

Die Klägerin beantragt, 8

den Beklagten zu verurteilen, ihr durch das Ratsmitglied B. N. Einsicht in die Akten der 30 größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde L. in den Jahren 2012 bis 2014 zu gewähren. 9

Der Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

In Ergänzung des ablehnenden Schreibens vom 29. September 2016 führt er aus: Nach dem zitierten Beschluss des OVG NRW dürfe die Akteneinsicht nicht mit einem pauschalen Hinweis auf das Steuergeheimnis abgelehnt werden, sondern die geheimhaltungsbedürftigen Daten seien zu bezeichnen. Diesem Erfordernis sei er in seinem Schreiben vom 29. September 2016 nachgekommen. Das Offenbaren von Daten setze nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO ein zwingendes öffentliches Interesse voraus. Daran fehle es vorliegend. Insoweit sei das Anliegen der Klägerin nicht mit dem von dem OVG NRW entschiedenen Fall vergleichbar. Für das Bestreben der Klägerin, eine Strategie im Hinblick auf Internetunternehmen zu entwickeln, sei die bereits übermittelte Darstellung des Gewerbesteueraufkommens nach Sparten ausreichend. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte ergänzend Bezug genommen. 13

Entscheidungsgründe:	14
Die Klage ist zulässig und begründet.	15
Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens zulässig. Die Klägerin ist im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO analog klagebefugt, da sie geltend machen kann, durch die Ablehnung ihres Akteneinsichtsbegehrens durch den Beklagten in ihrem (teil-) organschaftlichen Recht aus § 55 Abs. 4 S. 1 Var. 3 GO NRW verletzt zu sein.	16
Vgl. zur Zulässigkeit in einem vergleichbaren Fall OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997– 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 13 ff.	17
Die Klage hat auch in der Sache Erfolg.	18
Die Klägerin hat nach § 55 Abs. 4 S. 1 Var. 3 GO NRW einen Anspruch darauf, dass der Beklagte auf ihren Antrag vom 7. Juli 2016 dem von ihr benannten Ratsmitglied B. N. Einsicht in die Gewerbesteuerakten der 30 größten Gewerbesteuerzahler der Gemeinde in den Jahren 2012 bis 2014 gewährt.	19
Nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW muss in Einzelfällen auf Beschluss des Rates mit der Mehrheit der Ratsmitglieder oder auf Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion auch einem einzelnen, von den Antragstellern jeweils zu benennenden Ratsmitglied Akteneinsicht gewährt werden.	20
Die formellen Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen vor. Die Klägerin als Fraktion ist nach der allein in Betracht kommenden dritten Variante der Norm antragsberechtigt. Sie hat im Einzelfall, nämlich bezogen auf die Gewerbesteuerakten bestimmter Steuerpflichtiger und für bestimmte Jahre, Akteneinsicht von dem Beklagten verlangt und Ratsmitglied B. N. als das Ratsmitglied benannt, das Akteneinsicht nehmen soll.	21
§ 55 Abs. 4 S. 1 Var. 3 GO NRW sieht keine besonderen materiellen Voraussetzungen für das Akteneinsichtsrecht vor.	22
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 21.	23
Aus dem systematischen Zusammenhang zu § 55 Abs. 3 GO NRW, an den Abs. 4 S. 1 mit dem Wort „auch“ anknüpft, ergibt sich, dass das Akteneinsichtsrecht nach Abs. 4 S. 1 – wie das Akteneinsichtsrecht des Rates nach Abs. 3 S. 2 – der Kontrolle des Bürgermeisters und der ihm unterstellten Gemeindeverwaltung dient.	24
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 41 ff. m.w.N.	25
Durch diesen Zweck wird der gegenständliche Anwendungsbereich beider Vorschriften bestimmt. Das Akteneinsichtsrecht nach Abs. 3 S. 2 sowie nach Abs. 4 S. 1 erstreckt sich auf die Durchführung der Beschlüsse des Rates und der Beschlüsse der Bezirksvertretungen und Ausschüsse sowie den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Als Verwaltungsangelegenheiten sind alle Angelegenheiten der Gemeinde anzusehen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fallen, insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Sinne des § 41 Abs. 3 GO NRW.	26
Vgl. Paal, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stand: Nov. 2016, § 55 GO Erl. 2 a.E.	27
In diesen gegenständlichen Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts nach § 55	28

Abs. 4 S. 1 GO NRW fallen die Festsetzung der Gewerbesteuer und damit im Zusammenhang stehende Verwaltungstätigkeiten, auf die sich das Akteneinsichtsverlangen der Klägerin bezieht. Die Vereinnahmung der Gewerbesteuer gehört zu den dem Bürgermeister zugewiesenen Geschäften der laufenden Verwaltung.

Die beantragte Akteneinsicht dient auch der Kontrolle der Verwaltung. Auch wenn es nach dem Gesetz nicht erforderlich ist, ein Akteneinsichtsgesuch zu begründen, hat die Klägerin eine Begründung angegeben. Zwar ist die Akteneinsicht nach der Begründung nicht darauf gerichtet, in der Vergangenheit liegende Vorgänge zu überprüfen, sondern es ist beabsichtigt, auf der Grundlage der gewonnenen Informationen eine Strategie für die Internetbranche zu entwickeln. Diese auf die künftige Entwicklung gerichtete Zielsetzung wird aber von der Kontrolle der Verwaltung im Sinne des § 55 Abs. 3, 4 GO NRW umfasst. Im Interesse der effektiven Kontrolle der Verwaltung durch den Rat, die auch durch das Akteneinsichtsrecht auf Verlangen einer qualifizierten Ratsminderheit oder einer Fraktion nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW gewährleistet wird, sind die Voraussetzungen des Rechts auf Akteneinsicht weit gefasst. Neben der rückwärtsgewandten Überprüfung des Handelns der Verwaltung umfasst die Kontrolle des Bürgermeisters und der Verwaltung auch die Analyse von Sachverhalten in der Vergangenheit mit dem Ziel, Verbesserungsmöglichkeiten für die Zukunft zu finden. Letzterem Ziel dient das Akteneinsichtsgesuch der Klägerin. Das Recht auf Akteneinsicht stößt indes an eine Grenze, wenn es missbräuchlich geltend gemacht wird, etwa um die Verwaltung zu behindern. Für einen solchen Missbrauch sind vorliegend keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich.

Aufgrund der weiten Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechts ist es – entgegen der Auffassung des Beklagten – ohne Bedeutung, ob die begehrten Informationen geeignet sind, dem von der Klägerin angegebenen Ziel zu dienen, eine wirtschaftspolitische Strategie für die Internetbranche zu entwickeln, und ob die Verwirklichung dieses Ziels bereits auf der Grundlage der in der Ratsinformation vom 10. Juni 2015 mitgeteilten Fakten möglich ist.

Das Akteneinsichtsrecht kann indes durch zumindest gleichrangige gesetzliche Regelungen über den Schutz von Daten beschränkt oder sogar ausgeschlossen sein, etwa durch das Steuergeheimnis nach § 30 AO.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 21 ff. m.w.N. 32

Das Steuergeheimnis wird aber durch die Gewährung der beantragten Akteneinsicht nicht verletzt. Nach § 30 Abs. 1 AO haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren. Nach Abs. 2 Nr. 1 lit. a der Vorschrift verletzt ein Amtsträger das Steuergeheimnis u.a. dann, wenn er Verhältnisse eines anderen, die ihm in einem Verwaltungsverfahren bekannt geworden sind, unbefugt offenbart. 33

Es kann offen bleiben, ob die begehrte Akteneinsicht geheimhaltungsbedürftige Verhältnisse eines anderen im Sinne des § 30 Abs. 2 AO betrifft. 34

Vgl. zum Begriff OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 25 ff. m.w.N. 35

Denn die Akteneinsicht durch ein Ratsmitglied nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW stellt jedenfalls kein „Offenbaren“ im Sinne des § 30 Abs. 2 AO bzw. des § 355 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) dar. Dies hat das OVG NRW bereits in dem von den Beteiligten zitierten Beschluss entschieden. 36

Vgl. Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 32.	37
Die Kammer schließt sich der Rechtsauffassung des OVG NRW an.	38
„Offenbaren“ ist jede Mitteilung, auch in Form von Akteneinsicht, über die geheimzuhaltende Tatsache an einen Dritten, der das Geheimnis noch nicht oder noch nicht sicher kennt und der nicht zum Kreis der Wissenden oder zum Wissen Berufenen zählt.	39
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 32 f. m.w.N. aus der straf- und steuerrechtlichen Literatur.	40
Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Das Ratsmitglied N. , das nach dem Willen der Klägerin Akteneinsicht nehmen soll, ist „zum Wissen berufen“.	41
Die Weitergabe durch das Steuergeheimnis geschützter Daten innerhalb der funktional damit befassten Verwaltung (zuständiges Amt einer Behörde einschließlich der Aufsichtsbehörde) stellt kein Offenbaren steuerlicher Verhältnisse dar. Durch Mitteilungen innerhalb derselben Behörde, mit denen die Angelegenheit zwecks ordnungsgemäßer Erledigung des Verfahrens, in dem die fraglichen Daten bekannt geworden sind, auf dem dafür vorgesehenen Weg weiteren Personen zur Kenntnis gebracht wird, werden die geheimhaltungsbedürftigen Daten nicht im Sinne von § 355 Abs. 1 StGB bzw. § 30 Abs. 2 AO offenbart. Im Verkehr mit Behörden werden Angaben, die Geheimnisse enthalten, grundsätzlich der Behörde und nicht einem bestimmten Amtsträger gegenüber gemacht. Werden geheimhaltungsbedürftige Informationen doch einem bestimmten Amtsträger anvertraut, wird das Vertrauen regelmäßig nicht dem Amtsträger als Person, sondern als Vertreter seiner Behörde entgegengebracht.	42
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 35 ff. m.w.N. aus der strafrechtlichen Literatur.	43
Gegen die Einordnung der Gewährung von Akteneinsicht an ein Ratsmitglied als „Offenbaren“ im Sinne des Steuergeheimnisses spricht zudem, dass 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). Der Rat und dessen Mitglieder sowie die Fraktionen sind im Verhältnis zur Gemeinde keine Außenstehenden, sondern deren Teile. Daher erstreckt sich das Akteneinsichtsrecht nach § 55 GO NRW auch auf alle Steuersachen.	44
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 38 f. m.w.N.	45
Das gilt nicht nur für das Akteneinsichtsrecht, das der Rat mehrheitlich nach § 55 Abs. 3 S. 2 GO NRW oder nach § 55 Abs. 4 S. 1 Var. 1 GO NRW geltend machen kann, sondern auch für das Akteneinsichtsrecht, das nach § 55 Abs. 4 S. 1, Var. 2 und 3 GO NRW einer Ratsminderheit von mindestens einem Fünftel der Ratsmitglieder bzw. einer Fraktion zusteht.	46
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 40.	47
Fehlt es damit bereits an einem „Offenbaren“ geheimhaltungsbedürftiger Daten, kann offen bleiben, ob ein zwingendes öffentliches Interesse (§ 30 Abs. 4 Nr. 5 AO) an der Gewährung der Akteneinsicht besteht.	48
Den Belangen der Steuerpflichtigen wird durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen	49

Rechnung getragen. Die Akteneinsicht wird nur durch ein einzelnes Ratsmitglied wahrgenommen, das wegen seiner Verschwiegenheitspflicht nach § 43 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 1 GO NRW und durch die Pflicht zur Wahrung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO rechtlich gehindert ist, seine im Wege der Akteneinsicht gewonnenen Kenntnisse in die Öffentlichkeit zu tragen. Eine Weitergabe dieser Kenntnisse an andere Ratsmitglieder – insbesondere die Mitglieder der Klägerin – ist angesichts des Umstands, dass auch diese zur Verschwiegenheit und zur Wahrung des Steuergeheimnisses verpflichtet sind, grundsätzlich rechtlich unbedenklich. Geben die Ratsmitglieder dem Steuergeheimnis unterliegende Informationen an Dritte weiter, machen sie sich nach § 355 StGB strafbar.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 –, juris, Rn. 55. 50

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO, § 709 der Zivilprozessordnung (ZPO). 51