
Datum: 15.05.2018
Gericht: Finanzgericht Köln
Spruchkörper: Einzelrichter
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 2 K 438/15
ECLI: ECLI:DE:FGK:2018:0515.2K438.15.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten über die Frage, ob der Beklagte verpflichtet ist, den Klägern Auskunft hinsichtlich der über die Klägerin zu 2) bei der beim Beklagten eingerichteten Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen (IZA) gesammelten Daten zu gewähren.

2

Der Kläger zu 1) begründete 1975 ein Vertragsverhältnis mit der I-Versicherungs-AG hinsichtlich der Vermittlung von Versicherungen. 1979 wurde das Vertragsverhältnis durch die A GmbH übernommen. 1998 ging die GmbH in der A Consulting GmbH & Co. KG auf, deren Rechtsnachfolgerin die Klägerin zu 2) im Jahr 2001 im Wege der Anwachsung wurde. Der Kläger zu 1) ist Vorstand der Klägerin zu 2).

3

2003 fand eine Betriebsprüfung der Jahre 1997-2001 statt, welche ausweislich des Betriebsprüfungsberichts vom 12.12.2003 nach Erzielen einer Übereinstimmung beendet wurde.

4

2006 fand eine Betriebsprüfung hinsichtlich der Jahre 2001-2004 bei dem Kläger zu 1) statt, welche mit Bericht vom 10.7.2009 beendet wurde. Auch im Rahmen dieser Betriebsprüfung wurde als Ergebnis das Erzielen einer Übereinstimmung vermerkt. Am 19.2.2009 wurde die Anweisung vermerkt, dass der Vorbehalt der Nachprüfung mit Auswertung des Betriebsprüfungsberichts nicht aufzuheben sei, da parallel zur Außenprüfung ein Steuerstraßverfahren gegen den Kläger zu 1) eingeleitet worden sei, welches sich noch in Bearbeitung befinde.

5

Am 11.9.2007 teilte der Beklagte dem Finanzamt X auf eine dortige Anfrage hin mit, dass die Klägerin zu 2) als Briefkastengesellschaft zu qualifizieren sei.	6
Diese Aussage wurde am 9.2.2013 anlässlich einer Anfrage des Finanzamts X 1 wiederholt. Dem Schreiben waren diverse Anlagen mit Ermittlungsmaterialien beigelegt (Bl. 90 ff. GA).	7
Am 8.10.2013 begehrte der Kläger zu 1) erstmals Akteneinsicht beim Beklagten, welche dieser am 24.10.2013 ablehnte.	8
Am 31.10.2013 begehrten die Kläger Akteneinsicht unter Berufung auf das IFG im Hinblick auf die Unterlagen des Beklagten, welche mit dessen Einschätzung, die Klägerin zu 2) sei eine Briefkastengesellschaft, im Zusammenhang stehen.	9
Diesen Antrag lehnte der Beklagte am 21.10.2014 ab, woraufhin die Klägerinnen am 3.11.2014 Widerspruch einlegten.	10
Der Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 23.1.2015 gegenüber dem Kläger zu 1) als unbegründet zurückgewiesen. Der Widerspruch der Klägerin zu 2) wurde mit Bescheid vom 27.9.2017 zurückgewiesen.	11
Zur Begründung trug der Beklagte vor, dass ein Zugang zu den Informationen im Aufgabenbereich der IZA gemäß § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG ausgeschlossen sei. Würden die Informationen den Steuerpflichtigen zugänglich gemacht, wären Kontrollen der Steuerbehörden kaum durchführbar. Der Beklagte könne die ihm zugewiesene Aufgabe der Sammlung und Auswertung von Unterlagen über steuerliche Auslandsbeziehungen nur dann wirksam erfüllen, wenn sein Kenntnisstand den Betroffenen grundsätzlich unbekannt bliebe. Im Falle einer Gewährung des Informationszugangs über konkret vorliegende Daten könnten Steuerpflichtige ihr Verhalten am Kenntnisstand der Finanzverwaltung ausrichten, was die weitgehende Entwertung der Datensammlung und eine Vereitelung der Aufgabenerfüllung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern zur Folge hätte. § 3 IFG enthalte keine Abwägungsklausel. Es gebe keine Einschränkung, dass der Informationszugang zu gewähren sei, wenn das Auskunftsinteresse des Antragstellers überwiege.	12
Hiergegen wandten sich die Kläger mit ihrer Klage vom 22.2.2015.	13
Zur Begründung trugen sie vor, dass die Frage, ob der Kläger zu 1) oder die Klägerin zu 2) Vertragspartner der Versicherung gewesen sei und damit die Frage, wer Steuerschuldner hinsichtlich der aus den Geschäften erzielten Gewinne sei, im Rahmen der Betriebsprüfungen stets dahingehend beantwortet sei, dass die Klägerin zu 2) Steuerschuldnerin gewesen sei.	14
Mit Einsetzen des Jahres 2008 seien die einverständlichen Feststellungen der Betriebsprüfung des Jahres 2003 in die „festsetzungsverjährte Zeit“ eingetreten. Daraufhin habe ein Steuerfahnder ein förmliches Ermittlungsverfahren gegen den Kläger zu 1) eröffnet. Förmlicher Anlass sei die Auskunft des Beklagten vom 11.9.2007 gewesen, wonach die Klägerin zu 2) eine Briefkastengesellschaft sei. In der Folge seien umfangreiche Fahndungsmaßnahmen erfolgt. Es stehe zu vermuten, dass die Finanzverwaltung zuvor den Beklagten mit Informationen über die Klägerin zu 2) versorgt habe, um diese sich über eine Anfrage wieder erteilen zu lassen und damit einen Grund für die weiteren Ermittlungsmaßnahmen geschaffen zu haben.	15

Wie sich aus Unterlagen der Hessischen Finanzverwaltung ergebe, habe der zuständige Sachgebietsleiter zunächst die Auffassung vertreten, dass der Kläger zu 1) kein Steuerschuldner gewesen sei. Er sei allerdings durch die OFD dazu gezwungen worden, gegen seine Überzeugung eine andere Auffassung zu vertreten.

Vor diesem Hintergrund sei das Interesse zu sehen, Einsicht in die Dokumente der IZA zu erhalten. 17

Der VGH Kassel habe am 29.11.2013 (6 A 1426/13) entschieden, dass für die Geltendmachung des Ausschlussgrundes der nachteiligen Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtstätigkeit nach § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG eine im Einzelfall belegbare Gefährdung der Aufgaben erforderlich sei. 18

Dies habe bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 10.3.2008 (1 BvR 2388/03) zu § 19 Abs. 4 BDSG ebenso gesehen, wonach ein Auskunftsanspruch nur dann zurückgestellt werden dürfe, wenn ein gegenläufiges Geheimhaltungsinteresse im Rahmen einer Abwägung aller wesentlichen Umstände überwiege. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gehe zurück auf eine Entscheidung des FG Köln vom 15.5.2002 (2 K 1781/99) und damit auf einen Zeitraum, in dem das IFG noch nicht gegolten habe. Soweit der Beklagte aus der Entscheidung herauslesen wolle, dass im Hinblick auf § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG eine im Einzelfall belegbare Gefährdung der Kontrolltätigkeit nicht erforderlich sei, sei zu berücksichtigen, dass die Vorschrift zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht in Kraft gewesen sei. 19

Der Beklagte habe zu keinem Zeitpunkt konkrete, auf den Einzelfall bezogene Abwägungsgründe vorgetragen, sondern sich nur allgemein darauf berufen, dass eine Weitergabe von Informationen nicht zulässig sei. 20

Vor dem Hintergrund, dass der Beklagte sowohl 2007 als auch 2013 lediglich Ausdrücke aus dem Internet von öffentlichen Registern besorgt und weitergeleitet habe, erscheine eine belegbare Gefährdung im Einzelfall ausgeschlossen. 21

Die Kläger wollten nicht die Datensammlung der IZA insgesamt einsehen, sondern sich nur in ihrem eigenen ganz konkreten Fall gegen die Maßnahmen der Hessischen Finanzverwaltung verteidigen können. Vor dem Hintergrund, dass die Finanzbehörden in Hessen schon vor Erhalt der Informationen des Beklagten ermittelt hätten und die Frage, ob eine Gesellschaft eine Briefkastengesellschaft sei, üblicherweise nicht aus öffentlichen Registern erkennbar sei, stelle sich die Frage, wie es zu der Behauptung des Beklagten hinsichtlich der Briefkastengesellschaft kommen konnte. Diesbezüglich sei eine Einsicht in die Unterlagen notwendig. Ein Geheimhaltungsinteresse des Beklagten sei im konkreten Fall nicht erkennbar, da letztlich bereits offenkundig sei, welche Unterlagen dem Beklagten vorgelegen hätten. 22

In der Sache gehe es den Klägern auch gar nicht darum, mit ihrem Auskunftersuchen die ohnehin schon bekannten Informationen des Beklagten zur Klägerin zu 2) abzufragen, vielmehr wollten sie sich in einem großen Verfahrenskomplex gegenüber der Finanzverwaltung des Landes Hessen adäquat verteidigen. Es gehe darum, nachzuweisen, dass die Einschaltung des Beklagten nachweislich nicht der Informationsbeschaffung gedient habe, sondern der Beklagte durch die Hessische Finanzverwaltung benutzt worden sei, um einen Anlass zur formalen Verfahrenseinleitung zu haben. 23

Die Kläger beantragen, 24

den Beklagten zu verpflichten, ihnen die bei der IZA gespeicherten, die Klägerin zu 2) betreffenden Daten im Zusammenhang mit der Anfrage der Hessischen Finanzverwaltung im Jahr 2007 zu offenbaren.	25
Der Beklagte beantragt,	26
die Klage abzuweisen.	27
Das IFG gewähre grundsätzlich jeder Person einen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden. § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG normiere jedoch einen Ausnahmetatbestand. Danach bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanzbehörden haben könne. Dies sei vorliegend der Fall. Die Einrichtung und Aufgabenwahrnehmung der IZA beruhe auf den Vorschriften der § 5 Abs. 1 Nr. 6 FVG sowie § 88a AO. Hiernach obliege ihr, als verwaltungsinterner Kontrollinstanz, die zentrale Sammlung und Auswertung von Unterlagen über steuerliche Auslandsbeziehungen, welche sie nur bestimmten Behörden für Zwecke der Sicherstellung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern weiterleite. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Beschluss vom 10.03.2008 zu § 19 Abs. 4 BDSG bereits festgestellt, dass das Interesse des Beschwerdeführers daran, von den ihn betreffenden Maßnahmen des Staates Kenntnis zu erlangen, grundrechtlich geschützt sei, im Einzelfall aber eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragende Güterabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse des Staates und dem Auskunftsinteresse des Bürgers stattzufinden habe und dies dazu führen könne, dass Informationen nicht offenbart werden dürften. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf ebenfalls die Datensammlung der IZA. Hierzu habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung staatlicher Stellen eine Einschränkung des Auskunftsrechts rechtfertige. Der Beklagte könne seinen Kontrollauftrag nur dann wirksam erfüllen, wenn die von ihm gesammelten Daten den jeweiligen Betroffenen unbekannt blieben, anderenfalls könnten im Fall der Auskunftserteilung unehrliche Steuerpflichtige ihr Verhalten am Kenntnisstand der Finanzverwaltung ausrichten, was die weitgehende Entwertung der Datensammlung und damit einhergehend eine Vereitelung der Aufgabenerfüllung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern durch die Finanzverwaltung zur Folge hätte.	28
So liege es auch im vorliegenden Fall. Die Wendung „haben kann“ im einleitenden Wortlaut von § 3 Nr. 1 IFG zeige, dass eine belegbare Gefährdung der Kontroll- und Aufsichtstätigkeit im Einzelfall nicht darzulegen sei. Es genüge, wenn die durch Fakten untermauerte konkrete Möglichkeit bestünde, dass durch eine Informationsweitergabe generell die Ausübung der Kontrolltätigkeit nachteilig beeinflusst werde. Das IFG enthalte im Bereich des Schutzes öffentlicher Belange auch keine Abwägungsklausel.	29
Soweit die Kläger die Auffassung verträten, es dürften nur zutreffende Informationen gesammelt und ausgewertet werden, so sei diese Auffassung falsch. Der Beklagte müsse die vorhandenen Informationen keiner Wahrheitsprüfung unterziehen. Dies könne er auch organisatorisch gar nicht. Die amtlichen Informationen erhoben somit auch nicht den Anspruch auf Richtigkeit.	30
Schließlich entstünden den Klägern durch die Verweigerung der Auskunft auch keine irreparablen Nachteile, denn sie könnten jederzeit Nachweise für die ihrer Meinung nach unrichtigen Darstellungen der IZA vorlegen.	31

Entscheidungsgründe

- Die Klage ist unbegründet. 33
1. Die angefochtene Entscheidung des Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten. Sie haben keinen Anspruch auf die begehrten Informationen. 34
- a. Gemäß § 1 Abs. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- oder Aufsichtsausgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG). 35
- Der Schutzzweck von § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG wird in der Gesetzesbegründung wie folgt beschrieben: „Geschützt ist die Information, die der Kontrolle des Steuerpflichtigen in Verfahren im Sinne von § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und b AO dient. Finanzbehörden haben den verfassungsrechtlichen Auftrag Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, haben sie zu kontrollieren, dass die Besteuerung des Steuerpflichtigen vollständig und richtig erfolgt. Hierzu dient z.B. eine Information, die in Datenbanken beim Bundesamt für Finanzen gespeichert ist. Eine Weitergabe dieser Daten an den Steuerpflichtigen würde den Kontrollzweck gefährden und das Steueraufkommen vermindern“ (vgl. BT-Drucksache 15/4493, Seite 9). 36
- Zweck der Vorschrift ist also der Schutz staatlicher Interessen. Geschützt werden Behörden nur soweit sie Kontroll- und Aufsichtsaufgaben wahrnehmen. Bei Finanzbehörden steht der Aspekt der Kontrolle im Vordergrund, da die gleichmäßige und richtige Festsetzung von Steuern sichergestellt werden muss. Insofern ist auch in der Literatur anerkannt, dass Informationen, die in Datenbanken des Bundeszentralamts für Steuern gespeichert sind, nicht offenbart werden müssen, um den Kontrollzweck nicht zu gefährden (vgl. Schoch in Schoch, § 3 IFG, Rn. 85). 37
- Die in § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG beschriebene Gefährdung der geschützten Belange ist durch die Behörde darzulegen. Die konkrete Möglichkeit einer Beeinträchtigung der behördlichen Aufgabenerfüllung als Konsequenz eines Informationszugangs muss dargetan werden. Diese Gefährdungslage ist von der Behörde mittels einer nachvollziehbar begründeten Prognose darzulegen. Allerdings ist keine im Einzelfall belegbare Gefährdung der Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Behörde erforderlich. Es genügt, wie sich aus der Wendung "haben kann" im einleitenden Wortlaut von § 3 Nr. 1 IFG ergibt, die durch Fakten untermauerte konkrete Möglichkeit, dass durch eine Informationsweitergabe generell die Ausübung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Behörde nachteilig beeinflusst wird (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 28. April 2010, 6 A 1767/08, NVwZ 2010, 984 m. w. N.; ebenso Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29. November 2013, 6 A 1426/13, ESVGH 64, 137). 38
- In einem Verfahren zur Auskunftserteilung über die bei der IZA gespeicherten Daten hat das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf § 19 Abs. 4 BDSG entschieden, dass das Auskunftsinteresse des Beschwerdeführers in dem Verfahren hinter dem Interesse des Bundesamts für Finanzen (heute Bundeszentralamt für Steuern) an der Geheimhaltung der gesammelten Daten zurückstehen müsse. § 5 Abs. 1 Nr. 6 FVG weise dem Bundesamt die Aufgabe zu, Unterlagen über steuerliche Außenbeziehungen zentral zu sammeln und auszuwerten. Diese auf § 88a AO basierende Sammlung von geschützten Daten diene der gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern und damit einem 39

verfassungsrechtlich legitimen Ziel. Eine Auskunftserteilung über die gesammelten Daten gefährde die Aufgabenerfüllung der Behörde, da die Auskunftserteilung den Betroffenen offenbaren würde, über welche seiner Aktivitäten im Ausland die Behörde bereits informiert sei und der Betroffene sein Verhalten dementsprechend auf den Kenntnisstand der Behörde einstellen könnte. Es sei verfassungsrechtlich hinnehmbar, dass vor diesem Hintergrund dem Beschwerdeführer ein vollständiger Überblick über die gesammelten Daten dauerhaft versagt bleibe (BVerfG, Beschluss vom 10. März 2008, 1 BvR 2388/03, BVerfGE 120, 351-377, BStBl II 2009, 23).

b. Vor dem Hintergrund der dargestellten Grundsätze haben die Kläger keinen Anspruch auf Information hinsichtlich der bei der IZA gesammelten Daten über die Klägerin zu 2). 40

Soweit die Kläger vortragen, ihnen wäre letztlich bereits bekannt, welche Informationen der Beklagte gesammelt habe, so würde der Klage das Rechtsschutzbedürfnis fehlen, jedenfalls müssten Kläger sich den Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 3 IFG entgegenhalten lassen. 41

Das Gericht geht allerdings zu Gunsten der Kläger davon aus, dass – und dies wird in den Schriftsätzen immer wieder deutlich – das Hauptinteresse darin besteht, zu erfahren, wann und von wem dem Bundeszentralamt Informationen in Bezug auf die Klägerin zu 2) zugespielt wurden. 42

Diese Informationen muss der Beklagte jedoch nicht offenbaren. 43

Der Beklagte hat hinreichend konkret dargelegt, dass er seine Kontrollaufgabe wirksam nur dann wahrnehmen kann, wenn den Betroffenen nicht bekannt ist, in welchem Umfang Daten erhoben werden und aus welchen Quellen diese Daten stammen, um eine effektive steuerliche Kontrolle sicherzustellen. Dass dieser Vortrag plausibel und auch unter verfassungsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen ist, ist in der Literatur anerkannt, wird in der Gesetzesbegründung zum IFG vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeführt und wurde in der Vergangenheit durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. 44

Im Gegensatz zu der Auffassung der Kläger muss der Beklagte auch nicht eine konkrete Gefährdung von Kontrollaufgaben darlegen, die bei Offenbarung der Informationen für den konkreten Steuerfall der Kläger entstehen könnten. Es reicht vielmehr aus, dass die Weitergabe entsprechender Informationen Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der IZA zuließe und im Falle der weiteren Verbreitung auch in anderen Fällen die Wirksamkeit der Maßnahmen nicht mehr sichergestellt wäre. Unabhängig von der Frage, ob die Anfrage nur einen bereits in der Vergangenheit liegenden Zeitraum betrifft, würde die Offenbarung der begehrten Informationen den Klägern Erkenntnisse darüber liefern, welche Art von Daten der Beklagte sammelt und auf welchen Wegen er dies tut. Hieraus ließen sich durchaus auch Erkenntnisse für zukünftige Gestaltungen und Besteuerungszeiträume ableiten. 45

Auch wenn sich das Bundesverfassungsgericht nicht explizit mit der hier einschlägigen Vorschrift des § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG auseinandergesetzt hat, so beanspruchen die in der zitierten Entscheidung aufgestellten Grundsätze gleichwohl weiterhin Geltung (vgl. FG Köln, Urteil vom 15.2.2018, 2 K 465/17, juris). Es ist verfassungsrechtlich hinzunehmen, wenn die Ansprüche auf Information des Einzelnen im Rahmen einer Abwägung hinter den Interessen des Staates an einer gleichmäßigen Besteuerung zurückgestellt werden. Dieser Gedanke liegt § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG erkennbar zu Grunde. Es ist nicht ersichtlich, in welcher Weise eine darüber hinausgehende Abwägung von Interessen der Kläger gegenüber den Interessen des Beklagten vorzunehmen wäre. Eine solche individuelle Abwägung ist bereits im Gesetz nicht angelegt und ergibt sich im Gegensatz zur Auffassung der Kläger auch nicht aus der 46

Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Dort wird lediglich eine im Einzelfall belegbare Gefährdung der Aufgaben gefordert.

Dass im vorliegenden konkreten Streitfall eine Offenlegung des Informationsstandes des Beklagten die Aufgaben gefährden würde, wurde bereits dargestellt. 47

c. Ein Anspruch auf die begehrten Informationen ergibt sich auch nicht aus § 19 Abs. 1 BDSG. Einem Informationsanspruch steht aus den bereits skizzierten Gründen § 19 Abs. 4 Nr. 1 BDSG entgegen, da bei Bekanntwerden der Erkenntnisse, Arbeitsweisen und Methoden der IZA die Aufgabenwahrnehmung des Beklagten im Rahmen der gleichmäßigen Steuererhebung gefährdet wäre. Das Auskunftsinteresse der Kläger muss hinter dem Geheimhaltungsinteresse des Beklagten zurückstehen. (vgl. hierzu im Detail bereits: FG Köln, Urteil vom 15.2.2018, 2 K 465/17, juris m. w. N.). 48

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 135 Abs. 1 FGO. 49