



Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht

5 So 111/11
7 K 2696/10

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, 5. Senat, durch die Richter
Prof. Dr. Ramsauer, Probst und Engelhardt am 21. Dezember 2011 beschlossen:
-/Fo.

Die Beschwerde der Beklagten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 6. September 2011 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt oder durch eine der in § 3 RDGEG bezeichneten Personen schriftlich beim Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich durch die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO genannten Beschäftigten mit Befähigung zum Richteramt oder als Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof (BGBl. I 2004, S. 3091) eingeht.

Gründe

I.

Der Kläger begehrt in seiner Eigenschaft als Insolvenzverwalter über das Vermögen der Buchdruckerei GmbH Zugang zu den Informationen, die in den beim Finanzamt über die genannte GmbH geführten Vollstreckungsakten enthalten sind. Er stützt sein Begehren ausschließlich auf ein Informationszugangsrecht nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG).

Das nach Ablehnung des Akteneinsichtsgesuchs und Zurückweisung des dagegen eingelegten Einspruchs vom Kläger angerufene Verwaltungsgericht Hamburg hat mit Beschluss vom 6. September 2011 vorab nach § 17a Abs. 3 GVG über die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs entschieden und diese bejaht. Der Streit um einen Anspruch auf Informationszugang nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz sei eine öffentliche-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Die Streitigkeit sei nicht im Sinn von § 40 Abs. 1 Satz 1, letzter Halbsatz VwGO ausdrücklich dem Finanzgericht zugewiesen. Eine solche Zuweisung ergebe sich nicht aus § 33 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 FGO. Zwar zähle zu den Abgabenangelegenheiten im dort genannten Sinn auch die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht. Allerdings sei hierunter nach dem eindeutigen Wortlaut von § 33 Abs. 2 FGO nur eine Entscheidung unter Anwendung von abgabenrechtlichen Vorschriften zu verstehen, nicht aber eine Entscheidung über ein allgemeines Informationsbegehren aufgrund allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorschriften. Der Umstand, dass Informationen aus einer Vollstreckungsakte des Finanzamts begehrt würden, mache die Streitigkeit über das Bestehen eines Informationsanspruchs nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nicht zu einer Abgabenangelegenheit. Ob daneben - unter Zugrundelegung abgabenrechtlicher Akteneinsichts- und Auskunftsansprüche – auch eine Abgabenangelegenheit vorliege, sei für die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs unerheblich, da das angegangene Verwaltungsgericht gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG auch über rechtswegfremde Ansprüche mitzuentcheiden hätte, falls diese vom Kläger geltend gemacht würden. Der Entscheidung des Bundesfinanzhofs vom 10. Februar 2011 (VII B 183/10, juris) sei nicht zu folgen. Die Begründung der dort vertretenen Ansicht, wonach es sich zumindest in denjenigen Fällen um eine Abgabenangelegenheit handle, in denen der

Insolvenzverwalter, ohne sein Anliegen näher zu konkretisieren, allgemein Einsicht in die beim Finanzamt geführten Vollstreckungsakten begehre, überzeuge mangels Systemgerechtigkeit nicht. Wenn schon zur Bestimmung des Rechtswegs maßgeblich auf den Inhalt der Akten abgestellt werde, müssten auch Auskunftsansprüche eines Insolvenzverwalters auf der Grundlage eines Anfechtungsrechts nach der Insolvenzordnung als Abgabenangelegenheit mit der Folge des Finanzrechtswegs angesehen werden. Hierfür sehe aber der Bundesfinanzhof selbst (in Übereinstimmung mit dem Bundesgerichtshof) den Finanzrechtsweg nicht als gegeben an, da er dabei auf eine zivilrechtliche Anspruchsgrundlage für den Auskunftsanspruch abstelle. Sei aber zutreffenderweise auf die maßgebliche Anspruchsnorm abzustellen, könne für einen Auskunftsanspruch auf der Grundlage allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorschriften (hier: des HmbIFG) nichts anderes gelten.

Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Beklagten. Nach ihrer Ansicht liegt hier eine Streitigkeit über Abgabenangelegenheiten im Sinn von § 33 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 FGO vor. Sie bezieht sich zum Beleg ihrer Auffassung auf verschiedene Judikate, insbesondere den Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 10. Februar 2011. Der Kläger verteidigt den angefochtenen Beschluss und stützt sich dabei auf die Rechtswegbeschwerde-Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 26. August 2009 (8 E 1044/09, juris).

II.

Die gemäß § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG i.V.m. § 146 Abs. 1 VwGO statthafte und auch sonst zulässige Beschwerde der Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat für die hier vorliegende Streitigkeit zu Recht den Verwaltungsrechtsweg bejaht.

1. Die Auseinandersetzung mit einer Behörde um die Gewährung eines Zugangs zu den bei ihr vorhandenen Informationen ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 16.2.2009, 5 So 31/09, NordÖR 2009, 258, 259). Für diese Einordnung spielt der – zumindest von der Beklagten vermutete – Zweck des Begehrens, der Kläger wolle die Auskünfte zur Prüfung etwaiger insolvenzrechtlicher Anfechtungsansprüche erhalten, keine Rolle; die Auseinandersetzung um den Informationszugang wird dadurch nicht zu einer zivilrechtlichen Streitigkeit (vgl. LSG Stuttgart, Beschl. v. 12.11.2010, L 5 KR

1815/10 B, juris, Rn. 13; nach abgabenrechtlichem Verfahrensstand differenzierend: FG Greifswald, Beschl. v. 22.6.2010, 2 K 41/10, juris; vgl. auch FG Kiel, Beschl. v. 8.11.2011, 5 K 113/11, juris, das nach Abschluss eines abgabenrechtlichen Verfahrens stets den Verwaltungsrechtsweg für gegeben ansieht). Da diese Streitigkeit hier nichtverfassungsrechtlicher Art ist, ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg gegeben, da die Streitigkeit nicht aufgrund einer bundesrechtlichen (§ 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz VwGO) oder einer landesrechtlichen (§ 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO) abdrängenden Zuweisungsregelung dem Gericht eines anderen Rechtswegs zugewiesen ist.

a) Aus § 15 Abs. 7 HmbIFG, wonach neben der in § 15 Abs. 1 HmbIFG genannten Möglichkeit, den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit anzurufen, Vorschriften über den Rechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung unberührt bleiben, kann zwar gefolgert werden, dass der hamburgische Gesetzgeber davon ausgeht, dass Auseinandersetzungen um ein Zugangsrecht nach diesem Gesetz auf dem Verwaltungsrechtsweg ausgetragen werden (vgl. die Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift, Bü-Drs. 19/1283 vom 14.10. 2008, S. 15). Eine ausdrückliche und konstitutive Rechtswegzuweisung ist hierin allerdings nicht zu sehen. Ohnehin ermächtigt § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO den Landesgesetzgeber nur dazu, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts einem *anderen* Gericht als den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuweisen; im übrigen gilt die bundesrechtliche Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO (vgl. Sodan in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 40 Rn. 133, 139 f.).

b) Für Streitigkeiten um den auf das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz gestützten Anspruch auf Informationszugang zu Unterlagen, die sich bei einem Finanzamt befinden, ist nicht nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 FGO der Finanzrechtsweg gegeben. Eine Abgabenangelegenheit im Sinn von § 33 Abs. 2 FGO liegt insoweit nicht vor. Der Streit betrifft nicht im Sinn dieser Vorschrift die Verwaltung der Abgaben oder die Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften durch die Finanzbehörden (so auch Schoch, IFG, 2009, § 9 Rn. 68; a.A. BFH, Beschl. v. 10.2.2011, VII B 183/10, juris; FG Hamburg, Beschl. v. 2.7.2010, 6 K 75/09, juris). Ob der Senat der vom Oberverwaltungsgericht Münster (Beschl. v. 26.8.2009, 8 E 1044/09, juris) vertretenen Ansicht – wegen § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG komme eine Verweisung an das Finanzgericht auch dann nicht in Betracht, wenn

auch eine Abgabenangelegenheit im Sinn von § 33 Abs. 2 FGO vorläge – zuzustimmen würde, kann daher dahinstehen.

Die Abgrenzung der Rechtswege ist von der Sache her zu treffen; Ausgangspunkt für die Prüfung muss die Frage sein, welcher Art das Klagebegehren nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt ist. Maßgebend ist dabei die Rechtsnatur des erhobenen Anspruchs, wie sie sich aus dem tatsächlichen Vorbringen der klagenden Partei ergibt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.1.2005, DVBl. 2005, 516, 517 m.w.N.).

Der vom Kläger geltend gemachte Informationszugangsanspruch gemäß § 4 HmbIFG ist ein eigenständiger, voraussetzungsloser Informationsanspruch gegenüber (u.a.) den Behörden der Beklagten. Er knüpft weder an die Beteiligung in einem laufenden noch an die frühere Beteiligung an einem abgeschlossenen Verwaltungsverfahren an, noch setzt er überhaupt eine vorbestehende Rechtsbeziehung zwischen dem Auskunftsbeghernden und der zur Entscheidung über dieses Begehren zuständige Behörde voraus. Der Anspruch auf Informationserteilung richtet sich nach § 4 HmbIFG gegen die nach § 2 Nr. 4 i.V.m. § 3 HmbIFG auskunftspflichtige Stelle. Eine Streitigkeit über den Informationszugangsanspruch nach § 4 HmbIFG entsteht damit nicht anlässlich der Verwaltung der Abgaben oder anlässlich sonst mit der Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften zusammenhängender Angelegenheiten. Die Grundlage der Streitigkeit liegt nicht in der Abgabenordnung, sondern unmittelbar im Anspruch nach § 4 HmbIFG und entsteht anlässlich der (Nicht-)Gewährung des Informationszugangs. Die Eigenständigkeit des Auskunftsanspruchs nach den Informationsfreiheitsgesetzen gegenüber den Vorschriften, denen die informationspflichtigen Stellen bei der Erledigung ihrer unmittelbaren Aufgaben unterliegen, zeigt sich auch in den gesetzlichen Bestimmungen über die Antragstellung und die Bescheidung des Auskunftsantrags (§§ 6, 7 HmbIFG). Aus ihnen ergibt sich, dass eine Entscheidung über einen Auskunftsantrag eine echte Sachentscheidung ist, die eigenständig anfechtbar ist (vgl. Ziekow in: Sodan/Ziekow, a.a.O., § 44a Rn. 48) und damit im Prozess einen eigenständigen Streitgegenstand bildet. Dieser ist vom Inhalt der Akten, auf die er sich bezieht, grundsätzlich unabhängig. Dass die Bestimmungen des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes fachbezogene Ausschlussgründe enthalten, wie etwa in § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG, und dass auch Einschränkungen aus Gründen des Geheimhaltungsinteresses (v.a. §§ 10, 11 HmbIFG)

Fachbezüge aufweisen, rechtfertigt es nicht, den Anspruch als solchen gleichsam als Annex dem jeweiligen Fachrecht zuzuordnen.

Hat somit der hier geltend gemachte Auskunftsanspruch – entgegen der Auffassung des Bundesfinanzhofs (Beschl. v. 10.2.2011, VII B 183/10, juris, Rn. 9) – keinen eindeutigen und logisch zwingenden Zusammenhang zu Abgabenangelegenheiten und ist er auch nicht aus einem Abgabenrechtsverhältnis abgeleitet, so handelt es sich nicht um eine den Finanzrechtsweg eröffnende Abgabenangelegenheit (ebenso für einen Informationsanspruch gegenüber einem Sozialversicherungsträger: LSG Stuttgart, Beschl. v. 12.11.2010, L 5 KR 1815/10 B, juris, Rn. 26 ff.). Dass der hamburgische Gesetzgeber angesichts von § 15 Abs. 7 HmbIFG davon ausgeht, Auseinandersetzungen um ein Zugangsrecht nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz würden auf dem Verwaltungsrechtsweg ausgetragen, wurde bereits oben erwähnt.

2. Der auf dem geltend gemachten Informationszugangsanspruch nach § 4 HmbIFG gründende Verwaltungsrechtsweg kann auch nicht mit dem Argument bestritten werden, ein solcher Anspruch sei offensichtlich nicht gegeben.

Bei gemischten Rechtsverhältnissen, bei denen Anspruchsgrundlagen zu prüfen sind, die an sich verschiedenen Rechtswegen zugewiesen sind, ist angesichts von § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG eine Verweisung des Rechtsstreits nur dann geboten und zulässig, wenn der beschrittene Rechtsweg schlechthin, d.h. für den Klageanspruch mit allen in Betracht kommenden Klagegründen, unzulässig ist. Eine Verweisung ist aber dann möglich, wenn die materielle Anspruchsgrundlage, auf die sich der Kläger beruft und für die der beschrittene Rechtsweg an sich zulässig wäre, aufgrund des vorgetragenen Sachverhalts offensichtlich nicht gegeben sein kann (BVerwG, Beschl. v. 15.12.1992, NVwZ 1993, 358).

Ob der vorliegende Fall, in dem sich der Kläger für sein Begehren ausdrücklich allein auf den Informationszugangsanspruch nach § 4 HmbIFG stützt, überhaupt ein "gemischtes" Rechtsverhältnis darstellen kann, mag dahinstehen. Jedenfalls scheidet der geltend gemachte Anspruch nicht offensichtlich von vornherein aus.

Die von der Beklagten vertretene Auffassung, § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG schließe einen Informationsanspruch auch hinsichtlich von Angaben aus, die die Vollstreckung von Steuerforderungen betreffen, beruht entscheidend auf der Annahme, die Abgabenordnung habe den Informationszugang im Bereich der Abgabenordnung abschließend geregelt; der Gesetzgeber habe absichtsvoll auf eine Regelung verzichtet und damit abschließend von der ihm eingeräumten Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Diese Annahme wird indes mit beachtlichen Gründen in Zweifel gezogen (vgl. OVG Münster, Urt. v. 15.6.2011, 8 A 1150/11, DVBl. 2011, 1162 ff.; Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 211 f.; im Ergebnis auch Liedtke, NWVBl. 2006, 286, 289). Ferner versteht sich nicht von allein, weshalb unter die auch in der Abgabenordnung verwendeten Begriffe "Steuerhebung und Steuerfestsetzung" (§ 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG) ebenfalls der Begriff der Vollstreckung zählen soll, obwohl dieser in der Abgabenordnung gesondert und nicht unter dem Begriff der Steuererhebung aufgeführt ist. Der Senat hat im übrigen wegen dieser Fragen mit Beschluss vom 14. Dezember 2011 (5 Bf 236/10.Z) die Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen, das den Informationszugangsanspruch verneint hat.

Auch ist es mindestens zweifelhaft, ob § 16 HmbIFG die Anwendung des Gesetzes, soweit Steuerakten betroffen sind, ausschließt. Zwar wird in der Gesetzesbegründung (Bü-Drs. 19/1283, S. 15) ausgeführt, auch § 30 Abs. 4 AO sei eine Regelung über den Informationszugang, die ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen finde und den Rückgriff auf das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz ausschließe. Dass der Anspruch nach § 4 HmbIFG für Steuerakten generell ausgeschlossen sein solle, dürfte dem – für die Interpretation in erster Linie maßgeblichen – Wortlaut des § 16 HmbIFG indes nicht zu entnehmen sein. Weder heißt es dort, dass das Gesetz nicht gilt, soweit Rechtsvorschriften bestehen, die ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, noch lautet die Formulierung, dass solche Regelungen dem Gesetz vorgehen (vgl. etwa § 1 Abs. 3 IFG des Bundes, § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW). Die in § 16 HmbIFG verwendete Formulierung, wonach bestimmte andere Vorschriften unberührt bleiben, wird im allgemeinen nicht dahin verstanden, dass die anderen Vorschriften das auf sie hinweisende Gesetz zwingend verdrängen, sondern dass unter Umständen beide Regelungen nebeneinander gelten sollen. Bei einem anderen Verständnis wäre zudem schwer verständlich, welche eigenständige Bedeutung § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG haben

sollte, wenn es von vornherein keinen Informationszugangsanspruch zu abgabenbezogenen Akten der Finanzämter gäbe.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. § 17b Abs. 2 Satz 1 GVG gilt nicht für Beschwerden gegen Verweisungsbeschlüsse, da die Anfechtung des Verweisungsbeschlusses ein selbständiges Rechtsmittelverfahren auslöst, in dem nach allgemeinen Vorschriften über die Kosten zu entscheiden ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 52, 58 [Rn. 13] m.w.N.; OVG Hamburg, Beschl. v. 11.12.2009, 5 So 194/09, juris, Rn. 26). Einer Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren bedarf es nicht, da für Beschwerdeverfahren der vorliegenden Art nach Nr. 5502 KV-GKG eine Festgebühr in Höhe von 50 Euro erhoben wird.

Das Oberverwaltungsgericht lässt die (weitere) Beschwerde gegen diesen Beschluss gemäß § 17a Abs. 4 Sätze 4 und 5 GVG zu. Das Oberverwaltungsgericht weicht mit seiner Entscheidung vom Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 10. Februar 2011 (VII B 183/10, juris) ab. Außerdem hat die Frage nach dem zulässigen Rechtsweg für einen Anspruch auf Zugang zu Informationen über steuerliche Vorgänge, die auf das jeweilige Informationsfreiheitsgesetz gestützt wird, im Hinblick auf die hierzu vorliegende unterschiedliche Rechtsprechung grundsätzliche Bedeutung.

Ramsauer

Probst

Engelhardt