



## Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

3 Bf 271/17.Z  
17 K 273/15

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

(...)

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 3. Senat, am 16. April 2018 durch

(...)

beschlossen:

Der Antrag der Kläger, die Berufung gegen das im schriftlichen Verfahren ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 18. September 2017 zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Kläger tragen die Kosten des Antragsverfahrens jeweils zur Hälfte.

Der Streitwert für das Antragsverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

#### Gründe

I.

Die Beteiligten streiten um die Reichweite der Veröffentlichungspflicht nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz.

Der Kläger zu 1) ist eine natürliche Person, der Kläger zu 2) ist ein eingetragener Verein. Die beklagte Handelskammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Mit ihrer – nach zwischenzeitlicher Klageänderung – der Sache nach auf Feststellung der Veröffentlichungspflicht i.S.v. § 3 Abs. 1 HmbTG gerichteten Klage haben die Kläger geltend gemacht, die Beklagte unterliege der im Hamburgischen Transparenzgesetz geregelten (antragsunabhängigen) Veröffentlichungspflicht. Denn gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 HmbTG gelte die Veröffentlichungspflicht für alle Behörden im Sinne von § 2 Abs. 3 HmbTG. Gemäß § 2 Abs. 3 HmbTG seien Behörden alle Stellen i.S.v. § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Aufgrund des danach maßgeblichen sog. funktionalen Behördenbegriffs gelte die Veröffentlichungspflicht somit auch für Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung wie Körperschaften des öffentlichen Rechts und also auch für die Beklagte. Die Beklagte ist dem entgegen getreten und hat insbesondere darauf verwiesen, dass dem Transparenzgesetz ein eigenständiger transparenzrechtlicher Behördenbegriff zugrunde liege. Hierunter fielen Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung nicht. Dies ergebe sich vor allem aus regelungssystematischen und gesetzeshistorischen Erwägungen. Dem Normverständnis der Kläger stehe auch höherrangiges Recht entgegen.

Mit Urteil im schriftlichen Verfahren vom 18. September 2017 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen: Die Klage sei als allgemeine Feststellungsklage zulässig, aber unbegründet. Die Beklagte sei keine zur Veröffentlichung verpflichtete Behörde i.S.v. §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 4 Satz 1 HmbTG. § 2 Abs. 3 HmbTG beziehe sich nur auf Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg. Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung fielen hierunter nicht. Dies folge aus § 2 Abs. 5 Satz 1 HmbTG und aus der Gesetzesbegründung.

Hiergegen richten sich die Kläger mit ihrem Antrag, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. September 2017 zuzulassen.

## II.

Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Aus den Darlegungen der Kläger im Zulassungsantrag, auf die die Prüfung im Zulassungsverfahren grundsätzlich beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO), ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1

VwGO (hierzu 1.). Überdies weist die Rechtssache weder besondere Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf (hierzu 2.), noch hat sie grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (hierzu 3.). Die Berufung ist schließlich auch nicht wegen eines Verfahrensmangels i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen (hierzu 4.).

1. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind dann begründet, wenn gegen dessen Richtigkeit angesichts der Begründung des Zulassungsantrags gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Hiervon ist immer schon dann auszugehen, wenn durch die Begründung des Zulassungsantrags ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.6.2000, 1 BvR 830/00, NVwZ 2000, 1163, juris Rn. 15; BVerfG, Beschl. v. 10.3.2004, 7 AV 4.03, DVBl. 2004, 838, juris Rn. 8 f.). So liegt es hier nicht. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht aus den angestellten gesetzsystematischen und -historischen Erwägungen angenommen, dass Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, zu denen die Beklagte als Körperschaft öffentlichen Rechts zählt, nicht der Veröffentlichungspflicht nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz unterliegen. Die hiergegen von den Klägern geltend gemachten Einwände greifen im Ergebnis nicht durch:

Soweit die Kläger geltend machen (unter II. 1. a. der Zulassungsantragsbegründung), dass § 2 Abs. 3 HmbTG auf § 1 Abs. 2 HmbVwVfG verweise, dass dem § 1 Abs. 2 HmbVwVfG der sog. funktionale Behördenbegriff zugrunde liege, der auch Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung umfasse, wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, dass dies für die Beklagte zutrefe und dass im Übrigen das Transparenzgesetz zwischen der (antragsabhängigen) Auskunftspflicht auf der einen und der (antragsunabhängigen) Veröffentlichungspflicht auf der anderen Seite unterscheide, stellen sie die Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht ernsthaft in Frage. Das Verwaltungsgericht hat insoweit keinen abweichenden rechtlichen Ansatz vertreten, sondern seine Auffassung, Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung seien gleichwohl keine veröffentlichungspflichtigen Behörden i.S.v. § 2 Abs. 3 HmbTG, mit systematischen (§ 2 Abs. 5 HmbTG) und gescheshistorischen Erwägungen begründet.

Ohne Erfolg verweisen die Kläger weiter (unter II. 1. b. aa) der Zulassungsantragsbegründung) darauf, dass ihrem Gesetzesverständnis ein angeblicher Widerspruch innerhalb des § 2 Abs. 3 HmbTG nicht entgegenstehe. Auch hierauf hat das Verwaltungsgericht nicht abgestellt. Zu Recht hat allerdings die Beklagte erstinstanzlich in ihrer Klageerweiterung vom 31. März 2015 darauf hingewiesen, dass es Überschneidungen im Regelungsbereich von § 2 Abs. 3 HS 1 HmbTG einerseits und § 2 Abs. 3 HS 2 HmbTG andererseits gibt, weil „natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg oder einer unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen“ (§ 2 Abs. 3 HS 2 HmbTG), vielfach auch dem gemäß § 2 Abs. 3 HS 1 HmbTG maßgeblichen sog. funktionalen Behördenbegriff i.S.v. § 1 Abs. 2 HmbVwVfG unterfallen. Dies stellen auch die Kläger nicht in Abrede. Sie treten auch der nachvollziehbaren Folgerung der Beklagten nicht entgegen, dass das Transparenzgesetz im Allgemeinen und § 2 Abs. 3 HmbTG im Besonderen Unschärfen aufweisen, die es erforderlich machen, den Regelungsgehalt nicht ausschließlich und isoliert auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts zu ermitteln.

Die Kläger ziehen die Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts auch nicht durch ihren Verweis (unter II. 1. b. bb) und c. [zweiter Absatz] der Zulassungsantragsbegründung, z.T. auch schon unter II. 1. a. der Zulassungsantragsbegründung) darauf in Zweifel, die Reichweite der Auskunftspflicht gehe über die Reichweite der Veröffentlichungspflicht auch dann hinaus, wenn Letztere auch für Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung gelte, weil danach von der Veröffentlichungspflicht – abweichend zur weitergehenden Auskunftspflicht – nur solche Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung erfasst würden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Mit dieser Argumentation lässt sich der ersichtlich auch für das Verwaltungsgericht ausschlaggebende Befund, dass § 2 Abs. 5 HmbTG den Behörden i.S.v. § 2 Abs. 3 HmbTG die Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung gegenüberstellt und dass hieraus im Rückschluss abzuleiten ist, dass Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung dem transparenzrechtlichen Behördenbegriff des § 2 Abs. 3 HmbTG nicht unterfallen, nicht erschüttern. Es kommt hinzu, dass – erstens – die Prämisse der Kläger, Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung könnten der Erfüllung anderer als öffentlicher Aufgaben dienen, bereits erheblichen Zweifeln unterliegt, die die Beklagte in ihrer erstinstanzlichen Klageerweiterung eingehend dargestellt hat, und dass – zweitens – der Ansatz der Kläger, das Transparenzgesetz unterscheide zwischen Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, die

öffentliche Aufgaben wahrnehmen, und solchen, die andere Aufgaben wahrnehmen, weder im Wortlaut der einschlägigen Vorschriften noch in den Gesetzesmaterialien auch nur ansatzweise eine Stütze finden.

Auch mit ihrem Verweis (unter II. 1. b. bb] der Zulassungsantragsbegründung) darauf, das Transparenzgesetz sei in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen, erschüttern die Kläger nicht die Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Das Verwaltungsgericht hat dies nicht in Abrede gestellt, sondern darauf verwiesen, dass die Gesetzesbegründung nahelege, Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung seien von der Veröffentlichungspflicht nicht erfasst. Hiergegen bringen die Kläger nichts vor. Ihre Ausführungen beziehen sich vielmehr auf die erstinstanzlichen Ausführungen der Beklagten, die darauf verwiesen hatte, dass das Transparenzgesetz einige gesetzgeberische Unzulänglichkeiten aufweise, weil es unter erheblichem Zeitdruck zustande gekommen sei. Letzteres lässt sich allerdings, wie auch die Kläger an anderer Stelle ihrer Zulassungsantragsbegründung (unter II. 1. d. cc]) einräumen, kaum in Abrede stellen (vgl. etwa die Parlamentsdebatte aus Anlass der Verabschiedung des Transparenzgesetzes am 13. Juni 2012, Plenarprotokoll 20/34, S. 2600 ff., insb. S. 2602).

Ins Leere gehen die Ausführungen der Kläger (unter II. 1. c. [dritter Absatz] der Zulassungsantragsbegründung) dazu, eine Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung in die Veröffentlichungspflicht sei nicht aufgrund des damit verbundenen Aufwands oder der damit verbundenen Kosten unverhältnismäßig. Diese Fragen bedürfen keiner weiteren Vertiefung, wenn und weil die von den Klägern nicht mit Erfolg in Frage gestellte Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Transparenzgesetzes ergibt, dass die Veröffentlichungspflicht nicht für Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung gilt.

Auch die Ausführungen der Kläger (unter II. 1. d. der Zulassungsantragsbegründung) zur Entstehung des Transparenzgesetzes führen nicht zur Zulassung der Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Der Regelungsinhalt des früheren Informationsfreiheitsgesetzes lässt keinen zwingenden Rückschluss auf den Regelungsinhalt des Transparenzgesetzes zu, zumal das Informationsfreiheitsgesetz eine Veröffentlichungspflicht noch gar nicht kannte. Dass der Gesetzesentwurf der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ die Veröffentlichungspflicht auch für Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung vorgesehen hatte, spricht – anders als die Kläger meinen – nicht dafür,

sondern dagegen, dass Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung der Veröffentlichungspflicht nach dem Transparenzgesetz unterliegen. Denn die Kläger verweisen zu Recht darauf, dass der Gesetzesentwurf der Volksinitiative, was den Kreis der verpflichteten Stellen anbelangt, keine Unterscheidung zwischen der Veröffentlichungs- und der Auskunftspflicht vorgenommen hatte. Eine solche Unterscheidung trifft aber § 3 Abs. 4 HmbTG ausdrücklich mit seinem Verweis auf § 2 Abs. 3 HmbTG für veröffentlichungspflichtige Stellen einerseits und auf § 2 Abs. 5 HmbTG für auskunftspflichtige Stellen andererseits. Insoweit hat also der Gesetzgeber mit der differenzierten Regelung in § 3 Abs. 4 HmbTG ersichtlich ein vom Gesetzesentwurf der Volksinitiative abweichendes Regelungskonzept verfolgt. Vor diesem Hintergrund führt auch der weitere Hinweis der Kläger (unter II. 1. e. der Zulassungsantragsbegründung), es entspreche Sinn und Zweck des dem Transparenzgesetz zugrunde liegenden Transparenzgedankens, die Veröffentlichungspflicht auch auf Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung auszuweiten, nicht weiter. Eine derartige Ausweitung des Kreises der veröffentlichungspflichtigen Stellen ist im Gesetz – abweichend vom Gesetzesentwurf der Volksinitiative, der aber insoweit nicht Gesetz geworden ist – letztlich nicht erfolgt.

2. Die Rechtssache weist keine besonderen Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf.

Nach der Rechtsprechung des Berufungsgerichts bestehen besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO dann, wenn die Rechtssache wegen einer erheblich über dem Durchschnitt liegenden Komplexität des Verfahrens oder aufgrund der zugrunde liegenden Rechtsmaterie in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht größere, also das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht, mithin signifikant vom Spektrum der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entscheidenden Streitsachen abweicht. Im Hinblick auf die Darlegungsanforderungen gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO ist es erforderlich darzulegen, hinsichtlich welcher Fragen und aus welchen Gründen aus der Sicht des Rechtsschutzsuchenden die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 17.8.2017, 3 Bf 157/16.Z, BA S. 9 f.; Beschl. v. 16.2.2015, 1 Bf 63/14.Z, NordÖR 2015, 268, juris Rn. 20, m.w.N.; s. auch Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 124 Rn. 9). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

Tatsächliche Schwierigkeiten liegen schon deshalb nicht vor, weil der Sachverhalt unstrittig und geklärt ist. Rechtliche Schwierigkeiten liegen nicht vor, weil es in diesem Klageverfahren lediglich um die Beantwortung einer konkreten Rechtsfrage durch Auslegung von Gesetzesvorschriften mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden geht. Dies stellt keine Besonderheit oder Schwierigkeit dieses konkreten Verfahrens dar, sondern ist in einer Vielzahl verwaltungsgerichtlicher Verfahren zu leisten. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich auch nicht dadurch, dass die Beklagte erstinstanzlich eine aufwändige Klageerwidernng vorgelegt hat, oder daraus, dass das Verwaltungsgericht eine nur kurze Begründung seiner Klageabweisung gegeben hat. Ersteres ist erkennbar dem Bemühen geschuldet, eine vollständige und in jeder Hinsicht abschließende Stellungnahme vorzulegen. Zweiteres beruht darauf, dass das Verwaltungsgericht zu einer auf den angestellten systematischen Erwägungen beruhenden eindeutigen Auffassung gelangt ist. Und schließlich ergeben sich besondere rechtliche Schwierigkeiten auch nicht aus den Ausführungen der Kläger zu den Richtigkeitszweifeln an der angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Denn solche Zweifel haben die Kläger nicht dargelegt (s.o. zu 1.).

3. Die Berufung ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

Von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist eine Rechtsache dann, wenn es maßgebend auf eine konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Rechtsfrage ankommt, deren Klärung im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts geboten erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.1.2007, 1 BvR 382/05, NVwZ 2007, 805, juris Rn. 25, m.w.N.). Auch diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

Dass die von den Klägern formulierte Frage, „ob die Beklagte vom Anwendungsbereich des HmbTG erfasst wird und veröffentlichungspflichtig ist“, die erforderliche fallübergreifende Bedeutung hat, ist bereits zweifelhaft. Eine Zulassung der Berufung kommt aber auch nicht mit Blick auf die von den Klägern wohl gemeinte Frage, ob Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung veröffentlichungspflichtige Behörden nach §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 4 Satz 1 HmbTG sind, nicht in Betracht. Insoweit begründen die Ausführungen der Kläger zu der ihrer Auffassung nach unzureichenden Begründung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung ebenso wenig eine grundsätzliche Bedeutung wie ihr Hinweis auf die Bedeutung der Rechtsprechung in diesem Verfahren für die Rechtslage in anderen Bundesländern. Denn vorliegend geht es ausschließlich um die Auslegung des Hamburgischen Landesrechts, aus dem sich keine unmittelbaren Rückschlüsse für die Auslegung

des Landesrechts anderer Bundesländer ergeben. Im Übrigen erschließt es sich nicht oder es wird zumindest nicht hinreichend dargelegt, dass die Rechtslage in Hamburg, wie sie sich letztlich aus einer systematischen Auslegung vor allem der §§ 2 Abs. 3 und 5, 3 Abs. 4 HmbTG ergibt, der Rechtslage in anderen Bundesländern entspricht. Und schließlich hat die vorliegende Rechtssache auch deshalb keine grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, weil die Frage, ob Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung veröffentlichungspflichtige Behörden nach §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 4 Satz 1 HmbTG sind, klar verneint werden kann, ohne dass es der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf. Auf die Ausführungen oben unter 1. wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen.

4. Die Berufung ist schließlich auch nicht wegen eines Verfahrensmangels i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen.

Die von den Klägern beanstandete Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) liegt nicht vor. Es stellt nicht schon eine Gehörsverletzung dar, dass das Verwaltungsgericht nicht alle von den Klägern zur Begründung ihrer Rechtsauffassung vorgebrachten Argumente aufgegriffen hat. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich – und so auch hier – davon auszugehen, dass die Gerichte das Vorbringen der Beteiligten zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen haben. Die Gerichte brauchen sich dabei nicht mit jedem Vorbringen in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich auseinanderzusetzen. Aus einem Schweigen der Urteilsgründe zu Einzelheiten des Prozessstoffs allein kann noch nicht der Schluss gezogen werden, das Gericht habe diese nicht zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen. Eine Verletzung rechtlichen Gehörs kann daher nur dann festgestellt werden, wenn sich aus den besonderen Umständen des Falles deutlich ergibt, dass das Gericht tatsächliches Vorbringen der Beteiligten nicht in Erwägung gezogen hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.6.2007, 10 B 30.07, juris Rn. 10, m.w.N.). Solche besonderen Umstände ergeben sich hier aus den Darlegungen der Kläger, die sich vornehmlich auf die materielle Rechtslage und die aus ihrer Sicht für ihre Rechtseinschätzung sprechenden Gründe beziehen, nicht.

5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG.