



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

Handelskammer Hamburg

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigte:

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 17, im schriftlichen Verfahren am 18. September 2017 durch

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Kläger können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung schriftlich oder durch ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes und elektronisch übermitteltes Dokument (§ 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – i.V.m. der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Hamburg vom 28. Januar 2008 in der jeweils geltenden Fassung) die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand:

Die Kläger, ein Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg und ein hier registrierter Verein, erstreben die Feststellung, dass die beklagte Handelskammer verpflichtet ist, sich dem Informationsregister nach § 2 Abs. 6 HmbTG anzuschließen und die Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG dort einzustellen. Die Kläger waren vor Klageerhebung wegen ihres Begehrens nicht an die Beklagte herangetreten.

Die Kläger tragen vor:

Ein Antrag auf Veröffentlichung bei der Beklagten sei nicht erforderlich gewesen. Durch ihre ablehnende Haltung mit der Begründung, sie treffe keine Veröffentlichungspflicht, habe die Beklagte gezeigt, dass ein entsprechender Antrag keinen Erfolg gehabt hätte.

Der Veröffentlichungspflicht im Sinne von § 2 Abs. 8 HmbTG unterliege die Beklagte aufgrund von § 3 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 HmbTG. Indem § 2 Abs. 3 HmbTG auf § 1 Abs. 2 HmbVwVfG verweise, stelle er auf den funktionalen Behördenbegriff ab. Die Beklagte unterfalle dem funktionalen Behördenbegriff. Ihr seien in großem Umfang staatliche Aufgaben übertragen worden.

Für eine Einordnung der Beklagten als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung unter den Begriff der Behörde sprächen auch die Entwicklung der Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetze und die Entstehungsgeschichte des Hamburgischen Transparenzgesetzes.

Die Kläger haben ursprünglich beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, die Informationen nach § 3 Abs. 1 HmbTG zu veröffentlichen.

Die Kläger beantragen jetzt,

es wird festgestellt, dass die Beklagte verpflichtet ist, sich dem Informationsregister anzuschließen und die Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG dort einzustellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte trägt vor:

Die Feststellungsklage sei unzulässig.

Eine nicht nachholbare Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Feststellungsklage sei ein vor Klageerhebung konkretisiertes Streitiges Rechtsverhältnis. Daran fehle es hier. Die Kläger wollten kein konkretes Rechtsverhältnis festgestellt wissen, sondern begeherten eine allgemeine Klärung der Frage, ob die mittelbare Staatsverwaltung eine veröffentlichungspflichtige Behörde im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 HmbTG sei. Überdies hätten zwischen den Beteiligten in Ermangelung eines vorprozessualen Antrags auf Veröffentlichung und in Ermangelung jeglicher vorprozessualer Korrespondenz keinerlei manifeste Meinungsverschiedenheiten über das Bestehen oder Nichtbestehen eines etwaigen Rechtsverhältnisses bestanden.

Weiter fehle das für eine Feststellungsklage erforderliche Feststellungsinteresse. Aufgrund einer Änderung ihrer Satzung sei sie seit dem 9. August 2017 verpflichtet, Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG in das Informationsregister einzustellen.

Schließlich sei die Feststellungsklage gegenüber der hier statthaften Verpflichtungsklage subsidiär.

Die Feststellungsklage sei auch unbegründet.

Dem Hamburgischen Transparenzgesetz liege ein eigenständiger spezifisch transparenzgesetzlicher Behördenbegriff zugrunde, der anders als derjenige des Verwaltungsverfahrenrechts Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht umfasse.

Die Regelungssystematik des Hamburgischen Transparenzgesetzes spreche entschieden dafür, dass Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts begrifflich keine der Veröffentlichungspflicht des Gesetzes unterfallenden Behörden seien. Das Hamburgische Transparenzgesetz unterscheide zwischen der Veröffentlichungspflicht und der Auskunftspflicht und lege für beide Pflichten einen unterschiedlichen Adressatenkreis fest. Während die Vorschriften über die Veröffentlichungspflicht ausschließlich für Behörden gälten (§ 3 Abs. 4 Satz 1), treffe die Auskunftspflicht alle auskunftspflichtigen Stellen (§ 3 Abs. 4 Satz 2) und damit auch – aber nicht nur – Behörden. Die Unterscheidungen zwischen Veröffentlichungs- und Auskunftspflicht sowie zwischen (veröffentlichungs- und auskunftspflichtigen) Behörden und (nur) zur Auskunft verpflichteten Stellen

entbehrten jeder sachlichen Grundlage, wenn alle als auskunftspflichtige Stellen einzustufenden Einrichtungen zugleich Behörden im Sinne des Hamburgischen Transparenzgesetzes wären. Der Kreis der auskunftspflichtigen Stellen dürfe dementsprechend nicht vollständig mit demjenigen der vom Hamburgischen Transparenzgesetz erfassten Behörden deckungsgleich sein, weil das gesetzlich vorgesehene Regelungssystem sonst nicht zur Anwendung kommen könnte. Korrespondierend damit gehe § 2 Abs. 5 Satz 1 HmbTG bei der Bestimmung des Begriffs der auskunftspflichtigen Stellen davon aus, dass Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehen, keine Behörden im Sinne von § 2 Abs. 3 HmbTG seien.

Auch die Gesetzesgeschichte spreche dafür.

Eine Veröffentlichungspflicht widerspräche zudem - was die Kläger bestreiten - dem ihr bundesgesetzlich eingeräumten Recht auf Selbstverwaltung.

Beide Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung des Rechtsstreits ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Wegen Einzelheiten wird auf die Schriftsätze der Beteiligten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Feststellungsklage ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.).

I.

Der Übergang von dem zuvor als allgemeine Leistungsklage formulierten Klagebegehren zu einem Feststellungsbegehren ist zulässig. Es handelt sich nicht um eine Änderung der Klage im Sinne von § 91 Abs. 1 VwGO, weil damit keine Änderung des sachlichen Klagebegehrens und damit auch nicht des Klagegrundes vorgenommen wurde. Allenfalls liegt eine Erweiterung oder Beschränkung des Klageantrags vor, die als solche nach § 173 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 ZPO nicht als eine Änderung der Klage anzusehen sind.

Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

Zwischen den Klägern und der Beklagten besteht ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis.

Unter einem Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO sind die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm ergebenden rechtlichen Beziehungen für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder zu einer Sache zu verstehen (BVerwG, Urteil vom 23.08.2007 - BVerwGE 129 S. 199 (204) m.w.N).

Das Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten ist auch ausreichend konkret und streitig.

Maßgeblich ist hier der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Das folgt ohne weiteres aus dem Umstand, dass die Prozessvoraussetzungen einer Feststellungsklage spätestens im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts gegeben sein müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.2007 - BVerwGE 129 S. 199 (203)). Die Auffassung der Beklagten, wonach der Zeitpunkt der Klageerhebung maßgeblich sei, bezieht sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 1982 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 197 -, das die Feststellung des Bestehens eines Beamtenverhältnisses betraf und ein vor Klageerhebung konkretisiertes streitiges Rechtsverhältnis als eine im Prozess nicht nachholbare Klagevoraussetzung gefordert hatte. Vor der Erhebung einer Schadenersatzklage aus dem Beamtenverhältnis hatte das Bundesverwaltungsgericht später einen an den Dienstherrn gestellten Antrag gefordert (vgl. Urteil vom 27.06.1986 - BVerwGE 74 S.303 (306)). Diese Rechtsprechung hat es im Jahr 2001 eingeschränkt: Die Notwendigkeit eines dem Vorverfahren zur Erhebung einer allgemeinen Leistungsklage oder einer Feststellungsklage vorgeschalteten zusätzlichen Antrags des Beamten an den Dienstherrn ergebe sich weder aus § 126 Abs. 3 BRRG noch aus sonstigen Vorschriften des Prozessrechts. Den Regelungen des § 126 Abs. 3 BRRG und des § 156 VwGO sei im Gegenteil zu entnehmen, dass es vor der Erhebung einer allgemeinen Leistungsklage und einer Feststellungsklage – anders als bei der Verpflichtungsklage (§ 42, § 68 Abs. 2, § 75 VwGO) – prozessrechtlich nicht stets eines vorherigen Antrags an die Behörde bedürfe (Urteil vom 28.06.2001 – BVerwGE 114 S. 350 (355 f.)). Ebenso wenig ergibt sich aus

den Vorschriften des Prozessrechts die Notwendigkeit des Vorliegens eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses vor Klageerhebung. Der Regelung des § 156 VwGO ist vielmehr zu entnehmen, dass es vor Erhebung einer Feststellungsklage nicht stets einer Konkretisierung des Rechtsverhältnisses gegenüber der Behörde und Meinungsverschiedenheiten zwischen Kläger und Behörde bedarf (im Ergebnis offengelassen in: BVerwG, Urt. v. 23.08.2007 – a.a.O. S.207 f.)).

Das Rechtsverhältnis zwischen den Klägern und der Beklagten ist hinreichend konkret. Es bezieht sich auf einen bestimmten, überschaubaren Sachverhalt (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.2007 – BVerwGE 129 S. 199 (207) m.w.N). § 3 Abs. 1 HmbTG benennt Haushaltspläne (Nr. 5) als Gegenstände, die in das Informationsregister einzustellen sind. Die Beklagte verfügt mit ihren Wirtschaftssatzungen über solche Pläne. Auf Einstellung der in § 3 Abs. 1 HmbTG benannten Informationen in das Informationsregister hat – soweit die in Anspruch genommene Stelle veröffentlichungspflichtig ist und §§ 4-7 und 9 HmbTG nicht entgegenstehen – jede Person Anspruch (§ 1 Abs. 2 HmbTG). Somit stellen die Kläger nicht lediglich abstrakte Rechtsfragen in Bezug auf mögliche zukünftige Ansprüche im Wege der Feststellungsklage zur gerichtlichen Klärung.

Dass das Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten streitig ist, bedarf keiner Erörterung.

Die Zulässigkeit des Feststellungsbegehrens kann auch nicht wegen Fehlens eines berechtigten Interesses an der baldigen Feststellung in Frage gestellt werden. Die Kläger müssen befürchten, dass die Beklagte ohne die erstrebte Feststellung Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG weiter nicht in das Informationsregister einstellt. In ihrer geänderten Satzung hat sich die Beklagte zwar verpflichtet, ihre Wirtschaftssatzungen und andere Informationen im Internet ohne Zugangsbeschränkungen zu veröffentlichen (§ 19a Abs. 2 Satz 1). Diese Verpflichtung kann jedoch auch durch Veröffentlichung außerhalb des Informationsregisters erfüllt werden.

Schließlich müssen sich die Kläger nicht gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf die Möglichkeit einer Leistungsklage verweisen lassen. Mit ihrer Klage erstreben die Kläger die Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet ist, sich dem Informationsregister anzuschließen und die Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG dort einzustellen. Eine Leistungsklage auf Einstellung aller bei einer Behörde vorhandenen Informationen gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG in das Informationsregister dürfte es nicht geben. Eine entsprechende Klage dürfte zu unbestimmt sein. Jedenfalls könnte eine entsprechende Klage nur schon

vorhandene Informationen erfassen, während die Kläger eine Veröffentlichungspflicht der Beklagten auch für die Zukunft festgestellt wissen wollen. Ebenso wenig dürfte es den Klägern zumutbar sein, die Veröffentlichung einzelner, von ihnen bestimmt bezeichneter Informationen einzuklagen. Mit einer solchen Klage könnten sie nur einen punktuellen Erfolg erzielen. Dass der Streitstoff insgesamt ausgeräumt würde, wäre nicht gewährleistet. Insbesondere wäre nicht auszuschließen, dass eine auf bestimmte Informationen bezogene Leistungsklage im Ergebnis ohne Erfolg bliebe, ohne dass dabei eine Klärung der grundsätzlichen Streitfrage erforderlich wäre. Denn der Veröffentlichungspflicht unterliegenden Informationen nach § 3 Abs. 1 HmbTG nur vorbehaltlich der §§ 4-7 und 9 HmbTG (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.04.1996 Buchholz 418.61 – TierKBG Nr. 12).

II.

Die Feststellungsklage ist unbegründet.

Die Beklagte ist keine veröffentlichungspflichtige Behörde im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 HmbTG und § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Nach § 3 Abs. 4 Satz 1 HmbTG gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Veröffentlichungspflicht für alle Behörden im Sinne des § 2 Abs. 3 HmbTG. Nach § 2 Abs. 3 HmbTG sind Behörden alle Stellen im Sinne des § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Nach § 1 Abs. 2 HmbVwVfG ist Behörde im Sinne dieses Gesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Diese Regelung grenzt die veröffentlichungspflichtigen Behörden nicht hinsichtlich des Rechtsträgers ab. Als Rechtsträger kommen in Betracht die Freie und Hansestadt Hamburg, die der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, (beliehene) Grundrechtsträger, aber auch der Bund, die Europäische Union und die Vereinten Nationen. Die unterlassene Abgrenzung holt, und zwar auch für § 2 Abs. 3 HmbTG, § 2 Abs. 5 Satz 1 HmbTG nach. Die Vorschrift bestimmt, wer auskunftspflichtige Stelle ist. Sie benennt zunächst „die in Absatz 3 bezeichneten Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg“, dann „die der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“. Danach steht fest, dass § 2 Abs. 3 HmbTG nur Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg betrifft.

Diesem Verständnis des Begriffs der veröffentlichungspflichtigen Behörde entspricht, wenn es in der Begründung des von allen Fraktionen der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg gemeinsam eingebrachten Gesetzentwurfs heißt:

„Absatz 5 regelt, dass die in Absatz 3 genannten Stellen ebenfalls der Auskunftspflicht nach diesem Gesetz unterliegen. Es wird dabei auch der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg, also ihre bzw. die unter ihrer Aufsicht stehenden Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts eingeschlossen (Bürgerschaftsdrucksache 20/4466 Einzelbegründung zu § 2).“

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, 711 ZPO.