



Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht

5 Bs 89/21
19 E 1769/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, 5. Senat, am 15. April 2021 durch

XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 13. April 2021 wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 20.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller begehren im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die „Zurückstellung“ des Tagesordnungspunkts 9 betreffend die ihnen für den 16. April 2021 eingeräumte Gelegenheit zur (eröffnenden) Stellungnahme vor dem Untersuchungsausschuss „Cum-Ex Steuergeldaffäre“ der Hamburgischen Bürgerschaft, hilfsweise das Zuwarten mit der Beweiserhebung durch den Untersuchungsausschuss bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache (19 K 1609/21) über die Frage ihres Akteneinsichtsrechts.

Die Antragsteller sind nach den Beschlüssen des Antragsgegners betreffend den Untersuchungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft „Cum-Ex Steuergeldaffäre“ vom 12. März 2021 Betroffene im Sinne von § 19 HmbUAG. Mit Schreiben vom 18. März 2021 teilten die Antragsteller dem Antragsgegner auf dessen Nachfrage mit, dass sie durch ihre Bevollmächtigten die Gelegenheit zur Stellungnahme wahrnehmen möchten. Für den 16. April 2021 ist eine Sitzung dieses Parlamentarischen Untersuchungsausschusses ab 14 Uhr terminiert; als Tagesordnungspunkt 9 ist eine „Stellungnahme der Betroffenen“ vorgesehen.

Bereits mit Schreiben vom 19. und 20. Januar bzw. 2. Februar 2021 hatten die Antragsteller Akteneinsicht in die beim Antragsgegner angelegten Vorgänge beantragt. Mit Beschlüssen des Antragsgegners vom 12. März 2021 wurden die Anträge abgelehnt. In der Begründung heißt es, § 29 HmbVwVfG werde durch die speziellere Regelung in § 30 HmbUAG verdrängt. § 30 Abs. 3 HmbUAG normiere ein Einsichtsrecht von Betroffenen lediglich

bezüglich der Niederschrift der eigenen Ausführungen. Ein Anspruch auf Akteneinsicht ergebe sich weder aus § 30 Abs. 4 noch aus § 30 Abs. 6 HmbUAG. Ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht hätten die Antragsteller nicht dargelegt; im Hinblick auf § 30 Abs. 6 Nr. 4 HmbUAG fehle es zudem an der notwendigen Zustimmung der die Unterlagen führenden Stellen. Am 1. April 2021 haben die Antragsteller gegen diese Entscheidungen Klage erhoben (19 K 1609/21) und beantragen die Einsicht in sämtliche im Zusammenhang mit dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss angelegten Akten.

Per Fax von Sonntag, 11. April 2021, haben die Antragsteller um vorläufigen Rechtsschutz „wegen Akteneinsicht“ ersucht. Mit ihrem Hauptantrag begehren sie, den Antragsgegner zu verpflichten, den Tagesordnungspunkt „Stellungnahme der Betroffenen“ vorläufig zurückzustellen, bis in der Hauptsache über die Frage ihres Akteneinsichtsrechts entschieden worden oder die beantragte Akteneinsicht gewährt worden sei. Sie machen dafür im Wesentlichen geltend, dass ihnen die begehrte Akteneinsicht zu gewähren sei. Der Anordnungsanspruch ergebe sich aus § 29 Abs.1 HmbVwVfG bzw. aus § 30 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 bis 4 HmbUAG. Der Anordnungsgrund folge aus der Terminierung der Eröffnungsvorträge für den 16. April 2021 und dem Umstand, dass der Zweck des in der Hauptsache verfolgten Anspruchs auf Akteneinsicht in erheblichem Umfang vereitelt würde, wenn die Eröffnungsvorträge ohne vorherige Akteneinsicht stattfinden müssten. Ohne sofortige Gewährung von Akteneinsicht seien sie nicht in der Lage, umfängliche und erschöpfende Stellungnahmen abzugeben. Sie gingen dadurch des vom Gesetzgeber zugeordneten Rechts auf vorgreifliche Selbstbehauptung und Gegendarstellung verlustig. Auch dem Strafprozessrecht sei der Grundsatz des „ersten“ (und nicht nur des letzten) Wortes zu entnehmen. Dieses Prinzip sei vorliegend entsprechend anwendbar.

Mit Beschluss vom 13. April 2021 hat das Verwaltungsgericht die Anträge abgelehnt mit der Begründung, es liege kein Anordnungsanspruch vor.

Dagegen wenden sich die Antragsteller mit ihrer Beschwerde.

II.

Die zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg. Die mit der Beschwerde dargelegten Gründe, die das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein

zu prüfen hat, rechtfertigen es nicht, den Beschluss des Verwaltungsgerichts nach Maßgabe des Beschwerdeantrags zu ändern.

1. Die Antragsteller tragen vor, die Annahme einer bloßen „Reflexwirkung“ für Betroffene sei mit dem Verfassungsgebot einer grundrechtsgebundenen Staatsgewalt unvereinbar, in dem der Bürger der öffentlichen Gewalt des Staates als eigenständiger Grundrechtsträger gegenüberstehe.

Damit wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts nicht erschüttert. Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, das HmbUAG habe die Betroffenen nur mit bestimmten Verfahrensrechten und nicht mit einem umfänglichen Akteneinsichtsrecht ausgestattet, und dies sei mit höherrangigem Recht vereinbar, steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts im Beschluss vom 3. Februar 2010 (5 Bs 16/10), wo es heißt (juris Rn. 14 und 18):

„a) Das Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft hat die Betroffenen nur mit wenigen Verfahrensrechten ausgestattet: Nach § 19 Abs. 3 HmbUAG ist Betroffenen Gelegenheit zu geben, zeitlich vor Zeuginnen, Zeugen und Sachverständigen eine zusammenhängende Darstellung zu geben; nach § 19 Abs. 5 Satz 2 HmbUAG sind solche Personen, die erst im Laufe der Untersuchung die Stellung eines Betroffenen erhalten, über die bisherigen Untersuchungshandlungen und deren Ergebnisse zu unterrichten. Schließlich haben Betroffene nach § 30 Abs. 3 Satz 1 HmbUAG das Recht auf Einsicht in die Niederschrift ihrer eigenen Ausführungen. Weitergehende Verfahrensrechte räumt das Gesetz Betroffenen nicht ein.

...

c) Es ist mit höherrangigem Recht vereinbar, dass das Gesetz den Betroffenen keine weitergehenden Verfahrensrechte eingeräumt hat. Es ist Sache des jeweiligen Gesetzgebers, das Verfahren vor Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen im Einzelnen zu regeln und dabei Rechte und Pflichten der Beteiligten näher auszugestalten. Dem Gesetzgeber kommt hierbei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Es ist deshalb zwar zulässig, aber nicht geboten, dem Betroffenen weitergehende Verfahrensrechte einzuräumen, wie dies etwa in Schleswig-Holstein geschehen ist. Grundrechtliche Gewährleistungen, etwa aus Art. 2 Abs. 1 GG, gebieten dem hamburgischen Gesetzgeber nicht, dem Betroffenen weitergehende Anwesenheitsrechte oder Fragerechte einzuräumen. Es ist zwar zutreffend, dass eine „wertende Äußerung“ durchaus zu einer Beeinträchtigung von Grundrechten des Betroffenen führen kann, die nach Art und Umfang auch erheblich sein kann. Diese Beeinträchtigung wird aber nicht durch das Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss als solches ausgelöst, sondern durch den Abschlussbericht, den der Ausschuss dem Parlament erstattet. Zur Wahrung der Rechte eines Betroffenen, über den der Bericht kritische Bewertungen enthalten soll, wird es im Regelfall ausreichen, wenn diesem die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu dem Entwurf des Abschlussberichts eingeräumt wird. Dies ist etwa in § 32 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse

des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) v. 19.6.2001 (BGBl I, S. 1142 mit späteren Änderungen) der Fall. Das PUAG kennt eine formelle Betroffenenstellung überhaupt nicht und räumt Personen, die „durch die Veröffentlichung des Abschlussberichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können“, lediglich Gelegenheit ein, vor Abschluss des Untersuchungsverfahrens zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichts Stellung zu nehmen. Ein derartiges Recht auf eine Stellungnahme zu dem geplanten Bericht dürfte die grundrechtliche Position effektiver schützen als das Recht zur Teilnahme an nichtöffentlichen Teilen der Beweisaufnahme.“

Nach dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. September 2015 (5/14, juris) hat der Hamburgische Gesetzgeber im Jahr 2016 die Rechtsstellung der Betroffenen neu gefasst. Trotz der bewussten Entscheidung des Gesetzgebers, die Rechte der Betroffenen zu stärken, ist es bezüglich der Frage der Akteneinsicht nicht zu einer Erweiterung der bestehenden Regelungen gekommen (vgl. Bü-Drs. 21/5670).

2. Die Antragsteller tragen weiter vor, das Verwaltungsgericht lasse die Besonderheiten des vorliegenden Falles außer Acht. Dem Untersuchungsausschuss sei auf der Basis der genannten Grundsätze jedenfalls ein Ermessensspielraum eingeräumt, der es ermögliche, Anträgen von Betroffenen nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalles und im Rahmen der Aufgabenerfüllung des Ausschusses Raum zu geben. An einer solchen verfassungskonformen Ermessensausübung fehle es bei der Individualabwägung des Untersuchungsausschusses im vorliegenden Fall sowie im angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts. Den konkreten Anliegen und Verfahrenszielen des Ausschusses (Terminsplanung, Belastung der Ausschussmitglieder, Absprachen mit Dritten) würden allein die abstrakten Rechtsstellungen der Betroffenen gegenübergestellt; eine Abwägung konkreter Interessen finde nicht statt.

Auch dieser Vortrag erschüttert den Beschluss des Verwaltungsgerichts nicht. Die Antragsteller legen nicht näher dar, woraus sich in ihrem Fall ein berechtigtes Interesse und damit ein Ermessensspielraum des Antragsgegners oder gar, wie es für einen Anspruch auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO erforderlich wäre, eine Reduzierung des Ermessens zu ihren Gunsten ergeben sollte. Der Antragsgegner selbst ist in seinen Beschlüssen vom 12. März 2021 davon ausgegangen, dass (bereits) die Voraussetzungen für eine (über § 30 Abs. 3 HmbUAG hinausgehende) Akteneinsicht gemäß § 30 Abs. 6 Nr. 1 bis 4 HmbUAG nicht vorliegen, weil die Antragsteller kein berechtigtes Interesse dargelegt haben und es bezüglich beigezogener Unterlagen (§ 30 Abs. 6 Nr. 4 HmbUAG) auch an der Zustimmung der die Unterlagen führenden Stellen fehlt.

Das Beschwerdegericht teilt die Auffassung des Antragsgegners und des Verwaltungsgerichts, dass sich aus § 30 Abs. 6 HmbUAG kein umfängliches Akteneinsichtsrecht von Betroffenen ergibt. Insbesondere begründet die Stellung als Betroffene sowie die ihnen nach § 19 Abs. 3 Satz 1 HmbUAG eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme zeitlich vor Zeuginnen, Zeugen und Sachverständigen kein berechtigtes Interesse im Sinne von § 30 Abs. 6 Nr. 1 HmbUAG oder gar ein die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten überwiegendes Interesse im Sinne von § 30 Abs. 6 Nr. 2 bis 4 HmbUAG. Ein anderes Verständnis ist mit der Systematik des HmbUAG nicht vereinbar. Ausdrücklich gewährt § 30 Abs. 3 HmbUAG Betroffenen lediglich ein Recht auf Einsicht in die Niederschrift ihrer eigenen Ausführungen. Auch soweit jemand nicht, wie die Antragsteller, gleich zu Beginn, sondern erst im Verlauf der Untersuchung die Stellung als betroffene Person erhält, ist er oder sie lediglich „über die wesentlichen Untersuchungshandlungen und deren Ergebnisse zusammengefasst zu unterrichten“ (§ 19 Abs. 5 Satz 2 HmbUAG); ein Recht auf Akteneinsicht ist für diesen Fall nicht vorgesehen. Bei nicht-öffentlichen Sitzungen haben Betroffene kein Anwesenheitsrecht, wenn ihnen die Anwesenheit nicht nach §§ 19 Abs. 7 Satz 2, 11 Abs. 3 HmbUAG gestattet wird. Es würde zu einem Wertungswiderspruch führen, wenn Betroffenen allein aufgrund ihrer Stellung und des Rechts auf Stellungnahme gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 HmbUAG ein Anspruch auf Einsicht in die Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen gemäß § 30 Abs. 6 Nr. 2 HmbUAG zustünde, obwohl ihre Anwesenheit dort nicht gestattet war.

3. Die Antragsteller tragen weiter vor, im vorliegenden Fall bestünden Besonderheiten bezüglich ihrer materiellen Grundrechtsbetroffenheit, die sich gravierend von den üblichen Fällen unterscheidet. Sie, die Antragsteller, seien sowohl in der öffentlichen Berichterstattung als auch in der verwaltungs- und strafrechtlichen Bearbeitung der „Cum-Ex“-Vorgänge seit dem Jahr 2016 durchgängig wie Beschuldigte oder gar als bereits überführte Täter behandelt worden. Dies versetze sie, gänzlich abweichend vom „normalen“, dem Untersuchungsausschuss als Regel zugrundeliegenden Fall, von vornherein und zwangsläufig in die Position von Quasi-Beschuldigten. Würden ihre Mitwirkungsrechte auf die Frage beschränkt, ob und ggf. wie sie unlauteren Einfluss auf Entscheidungen von Finanzbehörden vorgenommen hätten, um die Früchte angeblich eigener Straftaten zu sichern, wären sie nahezu hilflos einer faktischen Beschuldigtenstellung ausgeliefert, der gegenüber sie auf „ein Minimum rechtsstaatlicher Garantien“ zurückgeworfen wären. Jedenfalls mache es die Besonderheit des vorliegenden

Falles erforderlich, bei der Entscheidung über den Antrag auf vorbereitende Akteneinsicht die konkrete Lage und berechtigten Anliegen der Betroffenen in eine Abwägung einzustellen. Der Grundsatz, dass die Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses mit den Grundrechten der Betroffenen nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz abgewogen werden müsse, entspreche auch der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Urteil vom 15. September 2015. Bei der gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung sei vorliegend nicht zu erkennen, welche Gefahr dem Verfahren des Untersuchungsausschusses durch die Ermöglichung einer Akteneinsicht drohen könnte.

Auch durch dieses Vorbringen wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts nicht in Zweifel gezogen.

Das Beschwerdegericht kann schon keine Besonderheiten in der Situation der Antragsteller erkennen. Da Betroffene nach der Legaldefinition des § 19 Abs. 1 Satz 1 HmbUAG nur (natürliche) Personen sind, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, ist eine gravierende materielle Grundrechtsbetroffenheit, wie sie von den Antragstellern befürchtet wird, in allen Untersuchungsausschüssen zu erwarten, bei denen Personen als Betroffene anerkannt werden.

Beschuldigte des Untersuchungsausschussverfahrens sind die Antragsteller nicht. Gegenstand der Untersuchung ist allein das Verhalten der Hamburger Finanzverwaltung, des ehemaligen Finanzsenators, des ehemaligen Ersten Bürgermeisters und anderer Senatsmitglieder. Die Antragsteller mögen von der Untersuchung mittelbar betroffen sein (und haben deshalb die Rechtsstellung als Betroffene gemäß § 19 Abs. 1 HmbUAG erhalten), sie zielt aber nicht darauf ab zu klären, ob und inwieweit sie sich strafbar gemacht haben. Deshalb geht auch die Interpretation der Antragsteller über die Bedeutung der ihnen nach § 19 Abs. 3 HmbUAG eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme fehl. Diese soll den Betroffenen ersichtlich ermöglichen, zu einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens die ihnen bekannten Sachverhalte aus ihrer Sicht zu schildern. Dazu dürften die Antragsteller nach Einschätzung des Beschwerdegerichts auch ohne vorherige umfassende Akteneinsicht in der Lage sein.

Verfassungsrechtlich sind die Interessen der Betroffenen vor allem bei der Abfassung des Abschlussberichts zu berücksichtigen; hier muss nach Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts ein Ausgleich zwischen dem Recht des Untersuchungsausschusses auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts einerseits und den entgegenstehenden Grundrechten andererseits hergestellt werden (Urt. v. 15.9.2015, a.a.O., juris Rn. 57; vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 3.2.2010, a.a.O.). Aufgrund dessen hat der Hamburgische Gesetzgeber die Rechtsstellung der Betroffenen vor allem in diesem Bereich verstärkt (vgl. Bü-Drs. 21/5670). Auch während des Untersuchungsverfahrens räumt der Hamburgische Gesetzgeber den Betroffenen mit der Möglichkeit zur zusammenhängenden Sachdarstellung vor der Beweisaufnahme ein wichtiges Mitwirkungsrecht ein. Auf Bundesebene und in anderen Bundesländern ist die Stellung der Betroffenen gesetzlich dagegen nicht formal geregelt bzw. existiert eine solche Möglichkeit zur Stellungnahme der Betroffenen vor der Beweisaufnahme nicht (vgl. PUAG, UAbgG Nordrhein-Westfalen, Art. 13 UAbgG Bayern). Auch vor diesem Hintergrund erscheint es verfassungsrechtlich nicht geboten, aus dem Recht der Betroffenen auf die Abgabe einer Stellungnahme vor der Beweisaufnahme gemäß § 19 Abs. 3 HmbUAG über die gesetzliche Regelung in § 30 HmbUAG hinaus ein umfassendes Akteneinsichtsrecht abzuleiten.

4. Schließlich machen die Antragsteller geltend, der Antragsgegner habe das Steuergeheimnis verletzt, weil Akten des Untersuchungsausschusses rechtswidrig an Dritte weitergegeben worden seien. Der Ausgabe des Manager Magazins vom 13. April 2021 lasse sich entnehmen, dass den Reportern mehr als 20.000 Seiten - offenbar aus den Akten des Finanzamtes für Großunternehmen und der Finanzbehörde - zur Verfügung gestanden hätten. Es könne nicht sein, dass den Antragstellern die betreffenden Akten vorenthalten würden, obwohl sie längst an „Hinrichtungsjournalisten“ „durchgestochen“ worden seien.

Dieser Vortrag erschüttert den Beschluss des Verwaltungsgerichts schon deshalb nicht, weil er für die Frage der Tagesordnung des Untersuchungsausschusses, der Durchführung der Beweisaufnahme bzw. des Rechts der Antragsteller auf Akteneinsicht rechtlich ohne Relevanz ist. Im Übrigen ist der Antragsgegner der Darstellung der Antragsteller in seiner Beschwerdeerwiderung entgegengetreten und hat ergänzend mitgeteilt, der Untersuchungsausschuss habe keine Steuerakten der Antragsteller beigezogen.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG. Wie das Verwaltungsgericht legt das Beschwerdegericht den Streitwert mit dem Ansatz des Auffangwerts für beide Antragsteller jeweils für Haupt- und Hilfsantrag zugrunde und sieht angesichts der mit dem Haupt- und dem Hilfsantrag jeweils begehrten Vorwegnahme der Hauptsache von einer Reduzierung des Streitwerts im Eilverfahren ab.