



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 B 4.12
OVG 5 So 114/11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 15. Oktober 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und Brandt

beschlossen:

Das Beschwerdeverfahren wird ausgesetzt.

Dem Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes wird die Rechtsfrage zur Entscheidung vorgelegt, ob für eine auf § 4 des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes (nunmehr § 1 Abs. 2 des Hamburgischen Transparenzgesetzes) gestützte Klage eines Insolvenzverwalters auf Zugang zu den Informationen, die in den beim Finanzamt vorhandenen Vollstreckungsakten über den Schuldner enthalten sind, der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Verwalter im Insolvenzverfahren über das Vermögen des Ö. Mit Schreiben vom 4. und 23. Februar 2010 beantragte er beim Finanzamt H. unter Berufung auf das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 17. Februar 2009 (HmbGVBl S. 29) - HmbIFG -, mittlerweile mit Wirkung vom 6. Oktober 2012 ersetzt durch das Hamburgische Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl S. 271) - HmbTG -, Einsicht in die für den bzw. im Zusammenhang mit dem Schuldner geführten Akten wegen Vollstreckung. Diesen Antrag lehnte das Finanzamt ab. Den Einspruch des Klägers wies das Finanzamt mit Einspruchsentscheidung vom 3. September 2010 zurück. Die Abgabenordnung gewähre kein allgemeines Akteneinsichtsrecht während des Verfahrens. Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz trete hinter die Regelungen der Abgabenordnung zurück. Denn nach § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG (nunmehr § 5 Nr. 4 HmbTG) bestehe kein Anspruch auf Informationszugang für Vorgänge der Steuererhebung und Steuerfestsetzung. Auch nach pflichtgemäßem Ermessen könne Akteneinsicht nicht gewährt werden. Der Kläger hat Kla-

ge zum Verwaltungsgericht erhoben. Auf die Rüge der Beklagten, dass die Finanzgerichte für den Rechtsstreit zuständig seien, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 6. September 2011 festgestellt, dass der Verwaltungsrechtsweg zulässig ist. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 21. Dezember 2011 zurückgewiesen und die (weitere) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

II

- 2 Das Beschwerdeverfahren ist auszusetzen und die Sache dem Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes zur Entscheidung der bezeichneten Rechtsfrage vorzulegen (§ 2 Abs. 1, § 11 RsprEinhG).
- 3 1. Die weitere Beschwerde ist aufgrund der Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht statthaft (§ 17a Abs. 4 Satz 4 und 6 GVG i.V.m. § 173 Satz 1 VwGO) und auch im Übrigen zulässig, insbesondere fristgerecht erhoben. Die Beschwerde ist nach Auffassung des Senats nicht begründet, weil - wie bereits die Vorinstanzen zutreffend ausgeführt haben - die Verwaltungsgerichte für den Rechtsstreit zuständig sind.
- 4 An der beabsichtigten Zurückweisung der Beschwerde sieht sich der Senat indes gehindert, weil er damit von der Rechtsprechung des 7. Senats des Bundesfinanzhofs abweiche.
- 5 Der 7. Senat des Bundesfinanzhofs hat mit Beschluss vom 10. Februar 2011 - VII B 183/10 - (ZIP 2011, 883) entschieden, dass es sich in Fällen, in denen der Insolvenzverwalter allgemein Einsicht in die beim Finanzamt geführten Vollstreckungsakten begehrt, um eine Streitigkeit im Sinne von § 33 Abs. 1 FGO handele, so dass der Finanzrechtsweg eröffnet sei. Das Begehren weise einen abgabenrechtlichen Bezug auf, denn es erstrecke sich auf alle in den Akten dokumentierten Vorgänge und darin enthaltenen Schriftstücke.

- 6 2. Die Vorlagefrage ist entscheidungserheblich. Denn die bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs gebotene Verweisung an das zuständige Finanzgericht Hamburg folgt nicht bereits aus anderen Erwägungen.
- 7 Ist bei einem einheitlichen Streitgegenstand und rechtswegüberschreitender Anspruchsnormenkonkurrenz - wie sie hier mit Blick auf den geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang und einen allgemeinen steuerverfahrensrechtlichen Anspruch auf Akteneinsicht in Erwägung zu ziehen sind - für eine der Anspruchsgrundlagen der Rechtsweg zum angerufenen Gericht gegeben, kommt eine Verweisung an das für die andere Anspruchsgrundlage zuständige Gericht des anderen Rechtswegs zwar gleichwohl dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Anspruchs, der in dem beschrittenen Rechtsweg zu verfolgen ist, aufgrund des vorgetragenen Sachverhalts offensichtlich fehlen (vgl. Beschluss vom 15. Dezember 1992 - BVerwG 5 B 144.91 - Buchholz 300 § 17a GVG Nr. 5; BGH, Urteil vom 5. Juli 1990 - III ZR 166/89 - NVwZ 1990, 1103 <1104> und Beschluss vom 17. September 2008 - III ZB 19/08 - VersR 2009, 1384 Rn. 11; BSG, Beschluss vom 29. September 1994 - 3 BS 2/93 - NJW 1995, 1575 <1576>; BAG, Beschluss vom 21. Mai 1999 - 5 AZB 31/98 - NZA 1999, 837 = <juris Rn. 45>). Davon ist hinsichtlich eines Anspruchs auf Informationszugang aber weder nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz noch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz auszugehen. Somit kann dahinstehen, ob es sich bei diesem Anspruch und einem im Einspruchsbescheid gleichfalls geprüften allgemeinen steuerverfahrensrechtlichen Anspruch auf Akteneinsicht um einen identischen Streitgegenstand handelt (vgl. hierzu VGH Kassel, Beschluss vom 15. Dezember 2011 - 6 B 1926/11 - DÖV 2012, 366 Ls. = <juris Rn. 31 ff.>).
- 8 § 16 HmbIFG ist nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, dass die besonderen steuerverfahrensrechtlichen Vorschriften über die Akteneinsicht den Vorschriften des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes vorgehen; das gelte ungeachtet des in der Begründung des Gesetzesentwurfes enthaltenen Verweises auf § 30 AO (siehe Bü-Drucks 19/1283 S. 15; vgl. zur Frage des Akteneinsichtsrechts nach der Abgabenordnung als einer das allgemeine Informationszugangsrecht verdrängen-

den Regelung Beschluss vom 14. Mai 2012 - BVerwG 7 B 53.11 - ZIP 2012, 1258). Wegen der Zugehörigkeit der Norm zum Landesrecht ist diese Auffassung als maßgeblich zugrunde zu legen. Aus der Begründung der insoweit gleichlautenden Vorschrift des § 15 HmbTG, mit der sich das Oberverwaltungsgericht noch nicht befassen konnte, ergibt sich ebenso wenig eindeutig, dass von einer Sperrwirkung im Sinne eines Verbots der Anwendung der Vorschriften des Hamburgischen Transparenzgesetzes ausgegangen werden kann (siehe Bü-Drucks 20/4466 S. 25). Wollte man das annehmen, wäre die Ausschlussvorschrift des § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG bzw. des § 5 Nr. 4 HmbTG wohl überflüssig. Der geltend gemachte Informationszugangsanspruch scheidet auch nicht offensichtlich an den vorgenannten Bestimmungen. Danach besteht kein Anspruch auf Informationszugang nach diesen Gesetzen für Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung. Nach der vom Oberverwaltungsgericht zu § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG vertretenen Auffassung versteht es sich nicht von selbst, dass darunter auch die hier betroffene Vollstreckung fällt, obwohl die Abgabenordnung insofern deutlich unterscheidet und die Vollstreckung in einem von der Steuerfestsetzung und Steuererhebung getrennten Abschnitt regelt (a.A. FG Hamburg, Beschluss vom 2. Juli 2010 - 6 K 75/09 - EFG 2010, 2018 <juris Rn. 17>). Auch in dieser Hinsicht hat der Gesetzgeber bei der Neuregelung keinen Anlass für eine - gegebenenfalls klarstellende - Rechtsänderung gesehen (siehe Bü-Drucks 20/4466 S. 17).

III

- 9 Nach Auffassung des Senats ist die Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass die Verwaltungsgerichte zuständig sind.
- 10 Streitigkeiten um den Informationszugang nach § 4 HmbIFG als dem für die Bestimmung der Gerichtszuständigkeit geltenden Recht (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GVG) sind allerdings nicht aufgrund einer aufdrängenden Sonderregelung den Verwaltungsgerichten zugewiesen. Dem in § 15 Abs. 7 HmbIFG (nunmehr § 14 Abs. 7 HmbTG) enthaltenen Hinweis auf den Rechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung mag zwar - in gleicher Weise wie etwa § 9 Abs. 4 IFG - zu entnehmen sein, dass der Gesetzgeber von der Zuständigkeit der Verwal-

tungsgerichte ausgegangen ist. Eine verbindliche Festlegung konnte der Landesgesetzgeber aber nicht treffen (siehe § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Rechtswegzuständigkeit entscheidet sich folglich nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

- 11 Danach ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeit nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Bei dem Rechtsstreit um den Anspruch nach § 4 HmbIFG handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Denn die streitentscheidende Norm verpflichtet nach § 4 i.V.m. § 3 HmbIFG nur Behörden der Beklagten als Träger hoheitlicher Gewalt (nunmehr § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 und 5 HmbTG); als Sonderrecht der öffentlichen Hand ist sie folglich dem öffentlichen Recht zuzuordnen (vgl. nur GmSOGB, Beschluss vom 10. Juli 1989 - GmS-OGB 1/88 - BGHZ 108, 284 <286 f.>). Insoweit besteht zwischen den am Vorlageverfahren beteiligten Senaten Übereinstimmung.
- 12 Hieraus folgt nach Ansicht des Senats die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, denn es fehlt an einer ausdrücklichen Zuweisung an ein anderes Gericht nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwGO. Der streitige Anspruch wird von der abdrängenden Sonderzuweisung in § 33 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 FGO nicht erfasst.
- 13 Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 FGO ist der Finanzrechtsweg gegeben in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten, soweit die Abgaben der Gesetzgebung des Bundes unterliegen und durch Bundesfinanzbehörden oder Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Abgabenangelegenheiten im Sinne dieses Gesetzes sind nach § 33 Abs. 2 FGO - soweit hier von Bedeutung - „alle mit der Verwaltung der Abgaben einschließlich der Abgabenvergütungen oder sonst mit der Anwendung der abgabenrechtlichen Vorschriften durch die Finanzbehörden zusammenhängenden Angelegenheiten“. Hiernach hat die Bestimmung des Begriffs der Abgabenangelegenheit vom Anwendungsbereich der abgabenrechtlichen Vorschriften auszugehen. Die an erster Stelle genannte Verwaltung der Abgaben ist nämlich ausweislich des Wortes „sonst“ ein Beispielsfall für deren Anwendung. Die abgabenrechtlichen Vor-

schriften sind in erster Linie bei Streitigkeiten über Steuern (§ 3 AO) heranzuziehen; hierzu zählen die Durchführung der Besteuerung, das Erhebungsverfahren und die Vollstreckung. Über den engeren Bereich des so umschriebenen Steuerrechtsverhältnisses hinaus wird der Bereich der Abgabenangelegenheiten auf die damit zusammenhängenden Angelegenheiten erweitert und zugleich auch begrenzt. Mit der Regelung des § 33 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 FGO wird demnach keine umfassende behördenbezogene Zuständigkeit der Finanzgerichte für die gesamte öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Finanzbehörden geschaffen (vgl. etwa zum Hausverbot FG Münster, Beschluss vom 30. August 2010 - 14 K 3004/10 - EFG 2011, 351 <juris Rn. 2 f.>). Vielmehr muss die Angelegenheit gerade mit der Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften verknüpft und dadurch geprägt sein.

- 14 Die Gewährung von Einsicht in Steuerakten und die Auskunft über steuerliche Daten ist demnach eine Abgabenangelegenheit im Sinne von § 33 Abs. 2 FGO, wenn über sie auf der Grundlage steuerverfahrensrechtlicher Regelungen zu entscheiden ist oder wenn die betreffenden Begehren im Steuerrechtsverhältnis wurzeln und insoweit mit der Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften im Zusammenhang stehen. Fehlt es an diesem Bezug auf das Steuerrechtsverhältnis, kann der erforderliche rechtswegbestimmende Zusammenhang nicht allein damit begründet werden, dass die Steuerakten Vorgänge wiedergeben, über die in Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften entschieden worden ist. Dementsprechend hat auch der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 23. Oktober 1974 - VII R 54/70 - (BFHE 114, 159 <161>) die Zuordnung einer Streitigkeit, die die Auskunftserteilung eines Finanzamts betraf, nicht nach dem Gegenstand der Auskunft, sondern nach der Natur der Vorschriften bestimmt, aus denen sich die behördliche Auskunftspflicht ergeben konnte (in diesem Sinne auch BSG, Beschluss vom 4. April 2012 - B 12 SF 1/10 R - juris Rn. 20 zur Regelung über die abdrängende Sonderzuweisung in § 51 SGG).
- 15 Der geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang nach § 4 HmbIFG (§ 1 Abs. 2 HmbTG) wurzelt nicht im Abgabenverhältnis, sondern steht eigenständig neben verwaltungsverfahrenrechtlichen Akteneinsichtsansprüchen und somit auch neben einem derartigen - gegebenenfalls ungeschriebenen - Anspruch auf

der Grundlage der Abgabenordnung (vgl. Urteil vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 17). Er ist bereichsübergreifend und folglich als außersteuerlicher Anspruch ausgestaltet. Darüber ist grundsätzlich unabhängig von Fragen des Abgabenrechts zu entscheiden (vgl. FG Greifswald, Beschluss vom 22. Juni 2010 - 2 K 41/10 - DStRE 2011, 185 <juris Rn. 24 ff.>; FG Kiel, Beschluss vom 8. November 2011 - 5 K 113/11 - EFG 2012, 343 <juris Rn. 14 ff.>; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 9. März 2012 - OVG 12 L 67.11 - ZIP 2012, 945 <juris Rn. 4 f.>; FG Münster, Beschluss vom 25. Juni 2012 - 15 K 874/10 AO - ZD 2012, 443 <juris Rn. 12>; Eisolt, DStR 2012, 930 <934 ff.>; Schoch, IFG, 2009, § 9 Rn. 68; siehe hierzu auch BFH, Urteil vom 23. Oktober 1974 a.a.O. <juris Rn. 16>). Insoweit streitet gerade der für die Bestimmung des Rechtswegs bedeutsame Gesichtspunkt der Sachnähe (vgl. GmSOGB, Beschluss vom 4. Juni 1974 - GmS-OGB 2/73 - NJW 1974, 2087 <juris Rn. 12>; BVerwG, Urteil vom 25. März 1981 - BVerwG 7 C 79.79 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 188 S. 7 f. = <juris Rn. 20>) für die Zuständigkeit der (allgemeinen) Verwaltungsgerichte, die mit dem Informationsfreiheitsrecht als fachgebietsunabhängigem Teilgebiet des Verwaltungsrechts ohnehin in erster Linie befasst sind.

- 16 Der geltend gemachte Anspruch wurzelt auch nicht im Steuerrechtsverhältnis des Insolvenzschuldners. Denn der Kläger als Insolvenzverwalter handelt nicht gemäß § 34 Abs. 3 und 1 AO in Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Insolvenzschuldners und um dessen Rechte zu wahren. Er ist vielmehr im Interesse der Gesamtheit der Gläubiger tätig, zu deren Gunsten Zahlungen des Insolvenzschuldners im Wege der Anfechtung zur Insolvenzmasse gezogen werden sollen; dabei handelt es sich um ein eigenständiges Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und der Beklagten (vgl. Beschluss vom 14. Mai 2012 - BVerwG 7 B 53.11 - ZIP 2012, 1258 <juris Rn. 9> m.w.N.).
- 17 Die Zuständigkeit der Finanzgerichte wird schließlich nicht deswegen begründet, weil bei der Entscheidung über den beantragten Informationszugangsanspruch gegebenenfalls auch Vorschriften über den Schutz des Steuergeheimnisses (§ 30 Abs. 4 AO) zu beachten sind. Eine Streitigkeit ist nämlich nicht schon dann eine solche über Abgabenangelegenheiten, wenn in ihrem Rahmen

eine steuerrechtliche Vorfrage zu entscheiden ist (vgl. BFH, Urteile vom 25. Januar 1972 - VII R 109/68 - BFHE 104, 187 <juris Rn. 12> und vom 23. Oktober 1974 a.a.O. <juris Rn. 17>).

Dr. Nolte

Guttenberger

Brandt