
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



verkündet am 14.11.2013

gez.: Fräßdorf
Justizangestellter
Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

- 3. Senat -

3 KO 899/11

Verwaltungsgericht Meiningen

- 2. Kammer -

2 K 303/10 Me

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn _____ H_____,
J_____, _____ S_____

Kläger und Berufungsbeklagter

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Neumann u. a.,
Ansbacher Straße 11 b, 91710 Gunzenhausen

gegen

den Oberbürgermeister der Stadt Suhl,
Marktplatz 1, 98527 Suhl

Beklagter und Berufungskläger

wegen

Kommunalrechts (ohne kommunales Abgabenrecht),
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Schwachheim und den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Oktober 2013

für Recht erkannt:

In Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 20. September 2011 - 2 K 303/10 Me - wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten für den Beklagten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Beklagte wendet sich mit der Berufung gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass dem Kläger als Stadtratsmitglied ein allgemeines Auskunftsrecht ihm gegenüber zusteht.

Der Kläger ist Mitglied der Fraktion "Aktiv für Suhl" im Rat der Stadt Suhl und richtete mit Schreiben vom 28. Januar 2010 eine schriftliche Anfrage an den Beklagten, mit der er Angaben zur Vergütung der Geschäftsführer von 11 namentlich benannten Unternehmen erbat, an denen die Stadt Suhl unmittelbar oder mittelbar beteiligt war. Diese Anfrage lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 12. Mai 2010 ab. Darauf wandte sich der Kläger an das Landesverwaltungsamt mit der Bitte um rechtliche

Prüfung. Das Landesverwaltungsamt bestätigte mit Schreiben vom 29. Juni 2010 die Auffassung des Beklagten.

Der Kläger hat daraufhin am 6. Juli 2010 Klage beim Verwaltungsgericht Meiningen erhoben, mit der er als Stadtratsmitglied zum einen die Feststellung eines allgemeinen Auskunftsrechts in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Stadt Suhl gegenüber dem Beklagten und zum anderen die Beantwortung seiner schriftlichen Anfrage vom 28. Januar 2010 begehrt hat.

Zur Begründung hat der Kläger im Wesentlichen ausgeführt, dass der Auskunftsanspruch zwar gesetzlich nicht geregelt sei. Insofern bestehe jedoch in der Thüringer Kommunalordnung eine Regelungslücke, die durch Auslegung zu füllen sei. Das Fragerecht sei Ausfluss der Mitgliedschaft im Kommunalparlament und entspreche dem Auskunftsanspruch des Landtagsabgeordneten gegenüber der Landesregierung. Überdies folge der Anspruch aus dem freien Mandat des Ratsmitglieds nach § 24 Abs. 1 ThürKO sowie der Verpflichtung zur sorgfältigen und gewissenhaften Ausübung dieses Mandats nach § 12 Abs. 3 und § 24 Abs. 2 Satz 1 ThürKO. Es gäbe einen ungeschriebenen verfassungsunmittelbaren Informationsanspruch eines jeden Gemeinderatsmitglieds, der sich auf alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde beziehe.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschlüssen vom 8. März 2011 die Verfahren, soweit sie die Verpflichtung zur Beantwortung der konkreten vom Kläger mit Schreiben vom 28. Januar 2010 gestellten Anfrage betrafen, abgetrennt.

Im vorliegenden Verfahren hat der Kläger zuletzt beantragt,

es wird festgestellt, dass er als einzelnes Stadtratsmitglied in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Stadt Suhl, die im Zuständigkeitsbereich des Stadtrates liegen, gegenüber dem Beklagten ein allgemeines Auskunftsrecht besitzt.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat er vorgetragen, dass die Klage bereits unzulässig sei, weil diese nur eine abstrakte allgemeine Rechtsfrage aufwerfe und kein konkretes feststel-

lungsfähiges Rechtsverhältnis betreffe. Darüber hinaus kenne die Thüringer Kommunalordnung kein allgemeines Auskunftsrecht des einzelnen Stadtratsmitglieds. Nach § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO bestehe lediglich ein Anspruch des gesamten Stadtrats auf Auskunft und Akteneinsicht betreffend den Vollzug seiner Beschlüsse unter den dort genannten Voraussetzungen.

Das Verwaltungsgericht hat mit aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. September 2011 ergangenen Urteil der Klage entsprochen und die beantragte Feststellung ausgesprochen. Die Kosten des Verfahrens hat es der am Verfahren nicht beteiligten Stadt Suhl auferlegt.

Das Verwaltungsgericht hat zunächst die Zulässigkeit der Klage bejaht und ausgeführt, dass eine statthafte Feststellungsklage vorliege. Streitig sei nicht bloß eine abstrakte Rechtsfrage, sondern ein hinreichend konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten. Die vom Kläger zur Entscheidung gestellte Frage betreffe in elementarer Weise seine Rechtsstellung als Stadtratsmitglied. Er sei auch nicht auf eine vorrangige Leistungsklage zu verweisen, etwa im Hinblick auf die von ihm auch erhobene Klage auf Auskunft seiner Anfrage vom 28. Januar 2010. In einem solchen Verfahren, in dem der Auskunft z. B. Rechte Dritter entgegenstehen könnten, sei die von ihm im Rahmen der vorliegenden Feststellungsklage gestellte Rechtsfrage nicht sicher, sondern nur möglicherweise zu klären. Es bestehe auch eine Wiederholungsgefahr, da der Beklagte sich mehrmals geweigert habe, an ihn gerichtete Fragen des Klägers zu beantworten. Die Klage sei auch im tenorierten Umfang begründet. Zwar kenne das Thüringer Landesrecht explizit kein Auskunftsrecht oder Informationsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitglieds. Die Bestimmungen der Thüringer Kommunalordnung über deren Rechte und Pflichten seien aber nicht abschließend. Ein allgemeines Auskunftsrecht folge unmittelbar aus der Stellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds im Rahmen seines Mandats nach § 24 Abs. 1 ThürKO i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 95 ThürVerf. Diese Rechtslage fände in § 25 Abs. 1 bis 4 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Suhl seine Ausprägung. Das so fundierte Auskunftsrecht müsse auf den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde sowie auf die Gegenstände, mit dem der Stadtrat entsprechend der Aufgabenverteilung innerhalb der Gemeinde betraut sei, beschränkt werden. Soweit darüber hinaus weitere Beschränkungen z.B. aufgrund Rechte Dritter, Geheimhaltungsinteressen oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu beachten seien, sei dies

eine Frage des hier nicht zu entscheidenden Einzelfalls. Der Kostenausspruch ergebe sich aus der besonderen Situation des Kommunalverfassungsstreits und dem Umstand, dass die Klage nicht mutwillig oder ohne vernünftigen Grund erhoben worden sei.

Das Verwaltungsgericht hat die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

Der Beklagte hat gegen das ihm am 26. Oktober 2011 zugestellte Urteil am 23. November 2011 beim Verwaltungsgericht Berufung eingelegt und nach Verlängerung der Berufungsbegründungsfrist bis zum 31. Januar 2012 die Berufung mit beim Obergericht am 20. Januar 2012 eingegangenem Schreiben begründet.

In seiner an den Berufungszulassungsgründen nach § 124 Abs. 2 VwGO orientierten Begründung trägt der Beklagte im Wesentlichen vor, dass die Klage bereits unzulässig sei. Sie betreffe eine rein theoretische bzw. akademische Rechtsfrage. Es fehle an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis, da nicht um die Anwendung einer Vorschrift auf einen konkreten Sachverhalt gestritten werde. Jedenfalls sei die Feststellungsklage unbegründet. In der Thüringer Kommunalordnung seien die Rechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder ausdrücklich und abschließend benannt. Ein Auskunftsanspruch sei nur in § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO als Recht des gesamten Gemeinderates und in Bezug auf die Kontrolle des Vollzugs der Beschlüsse des Gemeinderats statuiert. Der Auskunftsanspruch sei auch für die eigenverantwortliche und verantwortungsvolle Wahrnehmung der Aufgaben eines Gemeinderatsmitglieds nicht unverzichtbar auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Aus der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Suhl könne ein solcher Anspruch ebenso wenig gefolgert werden; diese könne ihn - den Beklagten - nicht binden.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 20. September 2011 - 2 K 303/10 Me - abzuändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Kläger, nunmehr anwaltlich vertreten, trägt hierzu vor, dass die Berufung bereits unzulässig sei. Da die Berufung bereits zugelassen worden sei, laufe die anhand der Berufungszulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO aufgebaute Begründung ins Leere. Darüber hinaus fehle ein Berufungsantrag. Jedenfalls sei die Berufung unbegründet. Hierzu verteidigt der Kläger die angegriffene Entscheidung und vertieft seinen erstinstanzlichen Vortrag.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte sowie auf den vom Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgang (eine Heftung), der Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Entscheidungsgründe

Die zugelassene Berufung des Beklagten hat Erfolg. Sie führt zur Änderung des angefochtenen Urteils und zur Abweisung der Klage.

1. Die Berufung ist zulässig. Sie genügt insbesondere den Anforderungen nach § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO. Danach muss die Begründung der Berufung einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Anders als der Kläger vorträgt, hat der Beklagte bereits mit der Einlegung seiner Berufung mit Schreiben vom 21. November 2011 einen bestimmten Antrag formuliert und diesen am Ende seines Begründungsschriftsatzes vom 25. Januar 2012 wiederholt. Sie ist auch ausreichend begründet. Dies erfordert, dass das Berufungsvorbringen hinreichend erkennen lässt, inwieweit und warum das angegriffene Urteil nach Ansicht des Berufungsklägers in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht unrichtig ist (BVerwG, Beschluss vom 2. Juni 2005 - 10 B 4.05 - juris). Zwar greift der Beklagte das Urteil in der äußeren Form der Begründung eines Zulassungsantrages nach § 124a Abs. 4 VwGO und im Hinblick auf die Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 VwGO an. Jedoch lässt dieses Vorbringen auch erkennen, aus welchen rechtlichen Erwägungen die entscheidungserheblichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts nach der Auffassung des Beklagten keinen Bestand haben können.

2. Die Berufung ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgeben. Die vom Kläger in diesem Verfahren erhobene Feststellungsklage ist bereits unzulässig.

Gemäß § 43 Abs. 1 1. Alt. VwGO kann mit der Feststellungsklage die Feststellung des Bestehens oder des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden. Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aufgrund der Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen konkreten Sachverhalt für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht. An einem Rechtsverhältnis im Sinne dieser Definition beteiligt sein können dabei nicht nur natürliche oder juristische Personen, sondern auch - wie hier - kommunale Organe oder Organteile als Träger organisationsinterner Rechte. Der Begriff des Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen innerhalb von Organen einer juristischen Person, also auch einer kommunalen Körperschaft (vgl. ThürOVG, Urteile vom 22. April 2010 - 2 KO 568/09 -, ThürVBI 2011, 32-37, vom 18. September 2008 - 2 KO 1103/05 - DVBI 2009, 261, vom 11. Dezember 2001 - 2 KO 730/00 - ThürVBI 2002, 235 und vom 21. November 1995 - 2 KO 175/94 -, juris).

Entscheidend ist, dass Gegenstand der Feststellungsklage ein Streitiges konkretes Rechtsverhältnis sein muss, d. h. es muss "in Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten bereits übersehbaren Sachverhalt Streitig" sein (BVerwG, Urteile vom 25. März 2009 - 8 C 1.09 - juris, vom 13. Oktober 1971 - 6 C 57.66 - BVerwGE 38, 346 und vom 30. Mai 1985 - 3 C 53.84 - BVerwGE 71, 318; Beschluss vom 12. November 1987 - 3 B 20.87 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 97, jeweils m. w. N.). Unabhängig von der Frage der Konkretisierung des Rechtsverhältnisses setzt ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis voraus, dass zwischen den Parteien dieses Rechtsverhältnisses ein Meinungsstreit besteht, aus dem heraus sich eine Seite berührt, ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der anderen Seite verlangen zu können. Es müssen sich also aus dieser Rechtsbeziehung heraus bestimmte Rechtsfolgen ergeben können, was wiederum die Anwendung von bestimmten Normen auf

den konkreten Sachverhalt voraussetzt (BVerwG, Urteile vom 25. März 2009 - 8 C 1.09 - a. a. O., m. w. N.).

Dem Feststellungsbegehren des Klägers im vorliegenden Verfahren fehlt dieser notwendige Sachverhaltsbezug. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - wie auch des Klägers in seinem nach der mündlichen Verhandlung dem Gericht übersandten Schreiben vom 6. November 2013 - wird in dem vorliegenden Verfahren nicht über die Anwendung einer öffentlich-rechtlichen Norm auf einen "bestimmten" Sachverhalt gestritten; in dem Verfahren wird vielmehr vor dem Hintergrund, aber nicht bezogen auf einen vergangenen, gegenwärtigen oder zukünftigen konkreten Sachverhalt an das Gericht eine abstrakte Rechtsfrage gestellt. Das Gericht wird, losgelöst von den konkreten Umständen einer bestimmten Anfrage, um die grundsätzliche Klärung einer rechtlich zwischen den Beteiligten streitigen Frage gebeten. Eine solche abstrakte Klärung von Rechtsfragen ermöglicht die Feststellungsklage jedoch nicht. Die im vorliegenden Verfahren gewünschte Klärung ist nicht allein aus dem Umstand des organschaftlichen Verhältnisses der Hauptbeteiligten zu bestimmen, sondern ist jeweils abhängig von der Reichweite und dem Inhalt einer konkreten Anfrage. Die vom Kläger begehrte allgemeine Feststellung ist lediglich eine Vorfrage in der Rechtsbeziehung zwischen ihm und dem Beklagten, die in der konkreten Situation einer von ihm an den Beklagten gestellten Anfrage begründet ist. Eine solche Rechtsfrage ist aber ihrerseits kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis (BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2007 - 6 B 25/07 - juris m. w. N.).

Der Feststellungsantrag zielt letztlich darauf, losgelöst vom konkreten Einzelfall durch das Verwaltungsgericht - quasi in der Rolle als Gesetzgeber - einen allgemeinen Rechtssatz formulieren zu lassen. Dies übersteigt aber grundsätzlich die Kompetenzen und auch die Möglichkeiten des Gerichts.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Danach trägt der unterliegende Teil - hier der Kläger - die Kosten des Verfahrens.

Anders als das Verwaltungsgericht meint, ist eine Kostentragungspflicht der Stadt Suhl durch die Kostengrundentscheidung im vorliegenden Verfahren nicht zu begründen. Eine solche Entscheidung kann nur zwischen den Beteiligten des Verfahrens ergehen; eine Kostentragung Dritter, nicht unmittelbar am Verfahren Beteiligter, die überdies keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatten, kennt das Gesetz nicht.

Auch die Besonderheiten des gemeindeinternen Kommunalverfassungsstreites, in dem jeder der Parteien beteiligtenfähig im Sinne des § 61 VwGO ist, führen nicht zu einer anderweitigen Wertung (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 10. Dezember 1998 - A 2 S 502/96 - juris Rnr. 93). Es ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, festzustellen, wer im Innenverhältnis der Gemeinde letztlich nach materiellem Recht die Kosten zu tragen hat. Sollte hierüber Streit bestehen, ist dies gegebenenfalls in einem weiteren Rechtsstreit zu klären (Bayerischer VGH, Urteil vom 14. August 2006 - 4 B 05.939 - juris Rnr. 20; OVG Saarland, Beschluss vom 5. Oktober 1981 - 3 R 87/80 - NVwZ 1982, 140 f.; vgl. im Übrigen zum Meinungsstand: OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 31. Juli 2009 - 4 O 127/09 - juris Rnr. 20 m. w. N.). Auch die vom Verwaltungsgericht zitierte Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs spricht nicht dagegen; diese Entscheidung betraf gerade einen Rechtsstreit über die materielle Kostentragungspflicht; auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof geht in seiner Rechtsprechung in Kommunalverfassungsstreitigkeiten allein von einer Kostengrundentscheidung zwischen den Beteiligten dieses Verfahrens aus (Bayerischer VGH, Urteil vom 14. August 2006 - 4 B 05.939 - a. a. O.; vgl. auch st. Rspr. des Senats, Urteil vom 21. November 1995 - 2 KO 175/94 - a. a. O. und Beschluss vom 30. September 1999 - 2 EO 790/98 -, a. a. O.; ebenso die Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte, z. B.: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. Juni 2010 - 2 A 11318/09 - juris Rnr. 35; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. April 2010 - 15 A 69/09 - juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12. März 2001 - 1 S 785/00 - juris Rnr. 49).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Bathe

Dr. Schwachheim

Peters