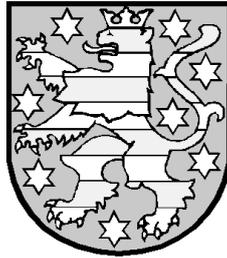

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



verkündet am 14.11.2013

gez.: Schätzke
Justizangestellte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

- 3. Senat -

3 KO 900/11

Verwaltungsgericht Meiningen

- 2. Kammer -

2 K 140/11 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

beigeladen:

Herr _____ B_____,
c/o S_____ GmbH
F_____, _____ S_____

Beigeladener

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Weisskopf u. a.,
Juri-Gagarin-Ring 53, 99084 Erfurt

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:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 20. September 2011 - 2 K 140/11 Me - wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die Kostenentscheidung wie folgt geändert wird:

„Von den Kosten des Verfahrens tragen der Beklagte und der Beigeladene die Gerichtskosten und die außergerichtlichen Kosten des Klägers jeweils zur Hälfte, im Übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst.“

Der Beklagte hat die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt, zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten des Klägers vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Der Beklagte wendet sich mit der Berufung gegen seine Verurteilung durch das Verwaltungsgericht, eine Anfrage des Klägers als Stadtratsmitglied über die Vergütung des Beigeladenen als Geschäftsführer eines kommunalen Unternehmens zu beantworten.

Der Kläger ist Mitglied der Fraktion "Aktiv für Suhl" im Rat der Stadt Suhl. Nachdem der Stadtrat am 28. Mai 2009 einen Antrag dieser Fraktion mit der Forderung, dass der Beklagte darauf hinwirke, die Vergütung der Geschäftsführer der kommunalen Unternehmen im Beteiligungsbericht offen zu legen, abgelehnt hatte, richtete der Kläger 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. So fragte er unter anderem unter Ziff. 3 an:

"Welche Vergütungen erhalten die Mitglieder der Geschäftsführung pro Jahr, aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten, Sachleistungen und gegebenenfalls erteilten Pensionszusagen oder anderweitigen Zusatzleistungen, der S_____ GmbH?"

Der Beigeladene ist alleiniger Geschäftsführer der in dieser Anfrage genannten Gesellschaft, deren Stammkapital die S_____ GmbH hält. Es ist ein Aufsichtsrat eingerichtet, dessen Vorsitzender der jeweilige Oberbürgermeister der Stadt Suhl ist. Diesem obliegt u. a. die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers sowie die Überwachung der Tätigkeit der Geschäftsführung. Bis 2012 hielten die Anteile an der S_____ GmbH wiederum zu 55,58 % die S_____ GmbH und zu 44,42 % die E_____ AG. An der S_____ GmbH sind wiederum die Stadt Zella-Mehlis zu 38,07 % und die S_____ GmbH Suhl zu 61,93 % beteiligt; alleinige Gesellschafterin der letztgenannten Gesellschaft ist die Stadt Suhl.

Die Anfrage des Klägers lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 12. Mai 2010 ab. Zur Begründung verwies er darauf, dass die Thüringer Kommunalordnung keinen solchen Anspruch kenne. Ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz sei ebenfalls nicht gegeben.

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. Bereits die Mitteilung im Beteiligungsbericht nach § 75a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO gewährte eine hinreichende Information des Stadtrates; hierin seien die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäfts-

führung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe der Unternehmen, an denen die Stadt unmittelbar beteiligt sei, auszuweisen, soweit dies nicht ausnahmsweise nach § 286 Abs. 4 HGB zu unterlassen sei. Es sei nicht erkennbar, dass die erfragten Angaben für die Wahrnehmung des Stadtratsmandats erforderlich seien. Ein allgemeines Auskunftsrecht kenne die Thüringer Kommunalordnung nicht.

Der Kläger hat 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 Feststellung einer Auskunftspflicht hinsichtlich seiner schriftlichen Anfrage vom 28. Januar 2010 begehrt hat.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 8. März 2011 von dem Verfahren den Teil abgetrennt, mit dem der Kläger den Antrag verfolgt, den Beklagten zu verpflichten, Ziff. 3 seiner Anfrage vom 28. Januar 2010 zu beantworten.

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. Dieser ungeschriebene verfassungsunmittelbare Informationsanspruch eines jeden Gemeinderatsmitglieds beziehe sich auf alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde. Dem Auskunftsanspruch aufgrund seiner Anfrage vom 28. Januar 2010 stehe nicht das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Beigeladenen entgegen. Dieser sei Geschäftsführer eines Unternehmens, das sich direkt oder indirekt unter richtungsweisendem Einfluss der öffentlichen Hand befände. Deswegen sei es gerechtfertigt, solche Unternehmen Auskunftspflichten zu unterwerfen, denen ihre etwaigen privat beherrschten Mitbewerber nicht unterlägen. Die Stellung des Beigeladenen sei mit der Stellung der Bediensteten in öffentlichen Ämtern vergleichbar. Das Gebot der Transparenz und die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats forderten, dass Bedienstete in öffentlicher Funktion die Kontrolle ihrer aus öffentlichen Abgaben finanzierten Gehälter, Bezüge oder Diäten durch

die Öffentlichkeit hinnehmen müssten und deshalb die Information darüber zu dulden hätten. Grundsätzlich gelte, dass der Staat auch bei Handeln in privater Rechtsform an die Grundsätze gebunden bleibe, die auch sonst für ihn gelten würden. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Rechte des Beigeladenen mit seinen Rechten als Stadtratsmitglied im gleichen Rang stünden, wären diese untereinander so zuzuordnen, dass sie so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten könnten. Vor einer vollständigen Versagung seines Anspruchs sei daher zu prüfen, ihm die Information in nichtöffentlicher Sitzung zu erteilen.

Der Kläger hat zuletzt beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, Ziff. 3 seiner Anfrage vom 28 Januar 2010 zu beantworten.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Klage sei unbegründet. Die Thüringer Kommunalordnung kenne 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. Der Stadtrat habe aber in seiner Sitzung vom 28. Mai 2009 den Antrag zur Offenlegung der Geschäftsführergehälter abgelehnt.

Der Beigeladene hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Es hat zunächst im Anschluss an die Begründung des Beklagten vorgetragen, dass der vom Kläger geltend gemachte allgemeine Auskunftsanspruch der Thüringer Kommunalordnung fremd sei und auch nicht aus dem Rechtsinstitut des freien Mandats abgeleitet werden könne. Bezogen auf die konkret streitige Anfrage stünden weder dem Kläger noch dem Stadtrat als Ganzem ein Auskunftsrecht im Hinblick auf seine Geschäftsführerbezüge zu. Selbst das dem Stadtrat zustehende Auskunftsrecht sei unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dadurch beschränkt, als es die Erfüllung seiner Aufgaben erfordere. Aufgabe und Funktion des Stadtrates sei es, den Bürgermeister als organschaftlichen Vertreter der Stadt, also

der Gesellschafterin, dahin gehend zu überwachen, dass er - der Beigeladene - seine Funktion rechtmäßig und sachgerecht erfülle. Der Stadtrat habe keine Kompetenzen, das operative Geschäft der Gesellschaft zu überwachen oder zu steuern. Die Angemessenheit der individuell verhandelten Gehälter der Angestellten und Geschäftsführer unterliege nicht seiner Kontrolle. Ihm müsse die Auskunft zur Höhe der gesamten Personalkosten der GmbH genügen. Jedenfalls sei die dem Schutz seiner persönlichen Daten dienende Vorschrift des § 286 Abs. 4 HGB zu beachten, die hier zur Anwendung gelange, da er einziger Geschäftsführer der S_____ GmbH sei. Zudem würde durch die Weitergabe der Daten zum Geschäftsführergehalt sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Privatsphäre sowie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der beteiligten übrigen Gesellschafter und privaten Unternehmen sowie der Stadt Zella-Mehlis verletzt. Zwar stehe das Recht des Stadtrates auf Auskunft grundsätzlich gleichrangig den Grundrechten Dritter gegenüber. Die Abwägung ergebe hier aber, dass das Interesse des Stadtrates an der Kenntnis der Bezüge zum Zwecke der Aufgabenwahrnehmung nicht überwiege, da demgegenüber der Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht schwerer wiege. Auch zum Schutz ihrer Betriebsgeheimnisse wie der Geschäftsführerbezüge sei im Übrigen die überwiegend privat gestaltete S_____ GmbH nicht verpflichtet, an den Beklagten die gewünschten Informationen zur Weitergabe im Stadtrat herauszugeben.

Das Verwaltungsgericht hat mit aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. September 2011 ergangenen Urteil der Klage entsprochen und den Beklagten verpflichtet, Ziff. 3 der Anfrage des Klägers vom 28. Januar 2010 in nicht öffentlicher Sitzung zu beantworten.

Das Verwaltungsgericht hat im Einzelnen zur Begründung vorgetragen, dass die Thüringer Kommunalordnung explizit kein Auskunftsrecht und Informationsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitglieds regelt, allenfalls solche des gesamten Gemeinderats. Diese Bestimmungen seien jedoch nicht abschließend und schlossen darüber hinausgehende Rechtspositionen nicht aus. So seien nicht genannte Rechte der Gemeinderatsmitglieder wie das Teilnahmerecht an Sitzungen und das Antragsrecht sowie das Informationsrecht in Bezug auf die zur Beratung anstehenden und auf die Tagesordnung gesetzten Themen unstreitig anerkannt. Das allgemeine Auskunftsrecht folge aus der Stellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds im Rahmen

seines Mandats nach § 44 Abs. 1 ThürKO i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 95 ThürVerf. Die Pflicht des gewählten Gemeinderatsmitglieds, aufgrund des ihm anvertrauten Mandates eigenverantwortlich an den Aufgaben des Gemeinderates mitzuwirken, korrespondiere im Sinne einer effektiven Wahrnehmung seiner Aufgaben mit seinem Anspruch auf Information in diesem Bereich gegenüber der Verwaltung. Ein einzelnes Gemeinderatsmitglied müsse unabhängig von den vom Bürgermeister und von der Verwaltung in Angriff genommenen Aufgaben und Zielsetzungen der gemeindlichen Betätigungen auch nach seinen eigenen Vorstellungen Bereiche angehen können, in welchen er die Entwicklung alternativer Konzepte und Wünsche verwirklichen möchte. Hierzu benötige er aber bestimmte Sachinformationen. Seine Situation sei insoweit vergleichbar mit der des Landtagsabgeordneten, dem ein Fragerecht gegenüber der Landesregierung zustehe. Das so anerkannte Fragerecht sei auch Ausdruck eines Minderheitenschutzes im Gemeinderat. Die dieser Feststellung entgegenstehende, aber nicht vertieft begründete Rechtsprechung des Bayerischen VGH könne schon aufgrund der unterschiedlichen Rechtslage nicht auf Thüringen übertragen werden. Hingegen werde ein allgemeiner Auskunftsanspruch auch von der Rechtsprechung anderer Obergerichte auf Grundlage allgemeiner verfassungsrechtlicher Erwägungen anerkannt, ungeachtet dessen, ob solche Ansprüche in dem jeweiligen Landesrecht ausdrücklich normiert seien. Das allgemeine Auskunftsrecht des Klägers folge ferner aus § 25 Abs. 1 bis 4 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Suhl. Ausgehend von der Erwägung, dass dieses Recht bereits kommunalverfassungsrechtlich verbürgt sei, erübrige sich die Frage, ob diese Geschäftsverordnungsbestimmung gegen Landesrecht verstoße. Das so fundierte Auskunftsrecht müsse auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sowie auf die Gegenstände, mit denen der Gemeinderat entsprechend der Aufgabenverteilung innerhalb der Gemeinde betraut sei, beschränkt werden. Das Auskunftsrecht des Klägers werde im vorliegenden Fall weder durch kommunalrechtliche Vorschriften noch durch Rechte Dritter begrenzt. Die Anfrage bewege sich im Rahmen der Aufgaben des Klägers als Stadratsmitglied. Die wirtschaftliche Betätigung der Stadt durch Privatunternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge sei ein den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde betreffender Bereich und dem Grunde nach der Zuständigkeit des Stadtrats zugeordnet. Aus dem Umstand, dass möglicherweise der Stadtrat die Entscheidung, wie die Bezüge des Geschäftsführers einer kommunal beherrschten GmbH gestaltet sein solle, nicht im Einzelnen steuern könne, dürfe

nicht gefolgert werden, dass insoweit kein Beschäftigungsinteresse des einzelnen Stadtrats bestehen würde. So sei ein berechtigtes Interesse an der gewünschten Information im Hinblick auf die Entwicklung alternativer Konzepte durch den Stadtrat anzuerkennen. Die Anfrage könne auch an den Beklagten gerichtet werden, da er über die vom Kläger gewünschten Informationen verfüge oder sie in seiner Funktion als Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung erlangen könne. Dieses Kenntnis stehe ihm auch nicht als Privatperson zu, sondern basiere auf seiner Kenntnis als Vertreter des städtischen Gesellschafters. Der Beklagte sei auch befugt, das erlangte Wissen intern an den Gemeinderat weiterzugeben, da die Vertreter der Gesellschafter einer GmbH keinen besonderen Verschwiegenheitspflichten unterliegen. Zudem ergebe sich die Berichtspflicht aus den kommunalrechtlichen Bestimmungen. Der dem Kläger zustehende grundsätzliche Informationsanspruch sei auch nicht durch die Rechte des betroffenen Geschäftsführers, des Beigeladenen, beschränkt. Zwar handele es sich hier um grundsätzlich geschützte Daten; im Verhältnis zum Gesellschafter bzw. zu Organteilen des Gesellschafters könne sich der Geschäftsführer hierauf jedoch nicht berufen. Zwar gewährleiste das Zivilrecht Schutz im Hinblick auf konkrete Gehaltsdaten einzelner betroffener Geschäftsführer oder Aufsichtsräte. Diese Vorschriften würden jedoch bei Unternehmen mit kommunaler Beteiligung durch die öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Kommunalordnung verdrängt, die dem rechtsstaatlich gebotenen Interesse an Transparenz sowie der Rückbindung der Bestätigung und der Kontrolle an den eigentlichen Aufgabenträger bzw. dem hierfür intern zuständigen, demokratisch gewählten Gremium, nämlich dem Gemeinderat, dienen. Die Kenntnis über das Geschäftsführergehalt sei auch Voraussetzung dafür, im Gemeinderat eine Veränderung der Aufgabenerfüllung vorzubereiten oder anzudenken. Dem stünde auch die Regelung des § 75a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO i. V. m. § 286 Abs. 4 HGB nicht entgegen. Die Norm sei ein Schutz vor einer Veröffentlichung, wie sie zwangsläufig mit der Aufnahme dieser Vergütungsdaten im Beteiligungsbericht der Stadt verbunden wäre. Das schließe es aber nicht aus, die Daten gemeinderatsintern, also unter Wahrung der Verschwiegenheitspflicht in nichtöffentlicher Sitzung weiterzugeben. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Beigeladenen sei ferner auf die Abwehr von Veröffentlichungen, also die Abwehr der Herausgabe an die Öffentlichkeit d. h. gegenüber Dritten gerichtet. Eine solche Veröffentlichung sei jedoch vom Kläger nicht eingeklagt. Der Gemeinderat als Ganzes und auch das einzelne Gemeinderatsmitglied seien nicht Dritter oder Öffent-

lichkeit, sondern seien Organ bzw. Organteil des Gesellschafters, welcher letztlich Dienstherr bzw. Vertragspartner des betroffenen Geschäftsführers sei. Soweit der Beigeladene ein Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens und anderer Gesellschafter der GmbH geltend mache, so könne er sich hierauf nicht berufen. Das Unternehmen könne sich nicht gegenüber seinem Gesellschafter bzw. dessen Organen auf ein solches Geheimhaltungsinteresse berufen.

Der Beklagte hat gegen das ihm am 23. Oktober 2011 zugestellte Urteil am 21. November 2011 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und innerhalb der verlängerten Berufungsbegründungsfrist mit am 20. Januar 2012 beim Obergericht eingegangenen Schreiben begründet.

Die Begründung zielt in ihrer äußeren Form auf die Bejahung von Berufungszulassungsgründen nach § 124 Abs. 2 VwGO. Im Einzelnen trägt der Beklagte vor, dass ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung im Sinne des Zulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO vorlägen. Die Leistungsklage sei unbegründet. Ein Auskunftsanspruch ergebe sich nicht aus der Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds. Ein solcher Anspruch sei auch im vorliegenden Fall ausgeschlossen. Die vom Kläger gestellte Anfrage vom 28. Januar 2010 stehe in keinem Zusammenhang mit einer Beratung des Stadtrates. Es sei auch nicht der konkrete Zweck der Anfrage dargelegt. Der Stadtrat habe im Gegenteil im Jahre 2009 bereits ein entsprechendes Anfragebegehren abgelehnt. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts verbiete § 75a Abs. 3 ThürKO i. V. m. § 286 Abs. 4 HGB eine Offenlegung der angefragten Tatsachen gegenüber dem Gemeinderat. Eine Offenbarung der angefragten Tatsachen könne lediglich erfolgen, soweit dies erheblich im Hinblick auf eine konkrete Entscheidungsfindung des Stadtrates sei. Im Übrigen sei es nicht Aufgabe des Gemeinderats, das operative Geschäft einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft oder gar die Vergütung angestellter Mitarbeiter dieser Gesellschaften zu kontrollieren oder zu steuern. Die Beantwortung der Anfrage führe überdies zu einer Kollision mit den Vorgaben des Datenschutzes. Die mit der Veröffentlichung der Vergütung des Beigeladenen einhergehende Preisgabe persönlicher Angaben entbehre einer gesetzlichen Grundlage. Der Beigeladene würde in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 20. September 2011 - 2 K 140/11 Me - abzuändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichts und trägt ergänzend vor, dass die im Rechtsstreit streitige Anfrage in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der haushaltsrechtlichen Aufgabenstellung des Gemeinderats stehe. Die Vergütung des Beigeladenen beeinflusse unmittelbar den Gewinn der kommunalen Gesellschaft, was wiederum unmittelbar Einfluss auf die Einnahmeposition der Stadt habe. Dies berühre auch die Verpflichtung nach § 75 Abs. 1 ThürKO, wonach sowohl Unternehmen als auch Beteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen. Der Gemeinderat sei in seiner Beschlussfassung über die Feststellung der Haushaltssatzung auch auf die Prüfung der Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung der kommunalen Unternehmen nach § 53 Abs. 1 HGrG und § 75 Abs. 4 Nr. 3 ThürKO angewiesen. Hierzu gehöre auch die Prüfung der Organisation, der Instrumentarien sowie der Tätigkeit der Geschäftsführung ferner die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, unter die nahezu alle Positionen der Einnahmen und Ausgaben eines Unternehmens fielen.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

Er wiederholt und vertieft im Wesentlichen seinen erstinstanzlichen Vortrag. Der Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Kommunalordnung sei nicht abschließend, stehe bereits der Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes entgegen, der auch in der Abgrenzung der Pflichten und Rechte von Organen und Organteilen zur Anwendung komme. Eine erweiternde Auslegung der Bestimmung des § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO scheide aus. Die Thüringer Kommunalordnung beinhalte ein in sich geschlossenes System von Auskunftsansprüchen des Gemeinderats gegenüber dem Bürgermeister. § 25 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Suhl gewähre lediglich ein Fragerecht der Stadtratsmitglieder, nicht jedoch eine Antwortverpflichtung des Bürgermeisters. Die Annahme, der Auskunftsanspruch folge unmittel-

bar aus der Verfassung, lege eine nicht statthafte Gleichsetzung des kommunalen Mandats mit dem Status und Aufgaben eines Parlamentsabgeordneten zugrunde. Für die Wahrnehmung der Aufgaben des Stadtrates im Rahmen der Haushaltsaufstellung sei der Beteiligungsbericht ausreichend. Der Auskunftsanspruch sei jedenfalls dadurch begrenzt, dass er nicht die Privat-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter verletzen dürfe. Die begehrte Auskunft würde aber das informationelle Selbstbestimmungsrecht und das Recht am eingerichteten ausgeübten Gewerbebetrieb durch die Weitergabe von Betriebs-, Geschäfts- und Privatgeheimnissen der Stadt Zella-Mehlis, der S_____ GmbH, deren Gesellschafterin nicht allein die Stadt Suhl sei, und der E_____ AG, in jedem Fall des Beigeladenen verletzen. Deren Rechtsposition könne aber nur im Rahmen der Bestimmung des § 22 Abs. 3 ThürKO beschränkt werden. Ferner gelte es zu beachten, dass Aufgabe des Stadtrats allein die Kontrolle des Beklagten sei. Aus diesem Grunde könnten privatrechtliche Unternehmen nicht Gegenstand eines Auskunftsverlangens des Stadtrats sein. Auch benötige das Stadtratsmitglied aufgrund der Zuständigkeit des Stadtrates zur Aufstellung einer Haushaltssatzung nach § 57 Abs. 1 ThürKO nicht die Angaben zur Vergütung der Geschäftsführer der kommunalen Unternehmen. Der Haushaltsplan enthalte im Wesentlichen alle die von ihm benötigten Angaben. Anhand der Angaben im Stellenplan könne das einzelne Stadtratsmitglied die Einnahmen und Ausgaben der Stadt in Bezug auf die Personalkosten kontrollieren. Auch aus der Bestimmung des § 53 Abs. 1 HGrG und der Bestimmung des § 75 Abs. 4 Nr. 3 ThürKO ergebe sich kein solcher individueller Anspruch. Ferner spreche auch § 51a Abs. 1 GmbHG nicht für einen Auskunftsanspruch des Klägers. Dem stehe bereits entgegen, dass der Beklagte nicht Schuldner des geltend gemachten Auskunftsanspruchs sei. Auch wenn die Stadt Suhl an der S_____ GmbH beteiligt sei, sei nicht der Beklagte Schuldner des Auskunftsanspruchs, sondern die kommunale Beteiligungsgesellschaft selbst. Um Informationen über diese Gesellschaft einzuholen, bedürfe es jedoch eines Stadtratsbeschlusses, der jedoch nicht existiere.

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

Entscheidungsgründe

Die zugelassene Berufung des Beklagten hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht entsprochen.

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 sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten. 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. Die Berufung 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 aber unbegründet.

a. Die Klage ist zulässig. Sie als innerorganschaftlicher Rechtsstreit im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreits als allgemeine Leistungsklage statthaft (vgl. nur Thüringer OVG, Urteile vom 22. April 2010 - 2 KO 568/09 - ThürVBI 2011, 32 und vom 21. November 1995 - 2 KO 175/94 - juris). Der Kläger begehrt als Teil des Gemeindeorgans Stadtrat vom Beklagten als Gemeindeorgan auf Grundlage der das Verhältnis dieser beiden Organe regelnden kommunalrechtlichen Bestimmungen die Vornahme einer konkreten Handlung ohne Verwaltungsaktqualität, nämlich die Beantwortung seiner Anfrage vom 28. Januar 2010 zu Ziff. 3.

Der so verstandene vorliegende Rechtsstreit umfasst allerdings nicht Ansprüche des Klägers nach dem Informationsfreiheitsgesetz; Ansprüche nach diesem Gesetz betreffen nicht das organschaftliche Verhältnis zwischen den Hauptbeteiligten, sondern

beziehen sich auf ein davon unabhängiges Außenrechtsverhältnis. Die Prüfung dieser Ansprüche kann jedenfalls - anders als dies das Verwaltungsgericht in seinen abschließenden Bemerkungen im Urteil zu erkennen gibt - nicht Gegenstand des vorliegenden Kommunalverfassungsstreites sein. Sie sind gegebenenfalls in einem anderen Verfahren zu klären.

b. Die Klage ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass der Kläger die Beantwortung seiner Anfrage vom 28. Januar 2010 zu Ziff. 3 in nichtöffentlicher Sitzung begehren kann.

aa. Der Senat stimmt mit dem Verwaltungsgericht überein, dass dem Thüringer Kommunalrecht ein ungeschriebener Auskunftsanspruch eines Gemeinderatsmitglieds gegenüber dem Bürgermeister, beschränkt durch die Aufgaben der Gemeinde und den Kompetenzen des Gemeinderats, zuzuerkennen ist.

(1) Allerdings benennt anders als in den Kommunalgesetzen fast aller anderen Bundesländer (vgl. § 24 Abs. 3 ff. GemO Baden-Württemberg, § 36 GO Brandenburg, § 50 GemO Hessen, § 34 Abs. 3 KommVerf Mecklenburg-Vorpommern, § 56 KomVG Niedersachsen, § 55 GO Nordrhein-Westfalen, § 33 GemO Rheinland-Pfalz, § 37 KSVG Saarland, § 28 GemO Sachsen, §§ 42, 44 Abs. 4 GO Sachsen-Anhalt, § 30 GO Schleswig-Holstein, Art. 23 Abs. 2 LKrO Bayern für Kreistagsmitglieder) weder die Thüringer Verfassung noch die Thüringer Kommunalordnung oder eine andere landesgesetzliche Norm ausdrücklich ein solches „allgemeines Auskunftsrecht“ des Gemeinderatsmitglieds gegenüber dem Bürgermeister.

Auskunftsrechte bzw. Teilaspekte eines solchen Rechtes - nicht nur der Gemeinderatsmitglieder - werden lediglich partiell in der Thüringer Kommunalordnung geregelt. So sind nach § 15 Abs. 1 ThürKO die Einwohner über wichtige Gemeindeangelegenheiten zu unterrichten (hierzu legt ergänzend § 10 Abs. 3 der Hauptsatzung der Stadt Suhl ein Fragerecht der Einwohner in Einwohnerversammlungen und eine Antwortpflicht des Oberbürgermeisters fest). Nach § 22 Abs. 3 Satz 2, 3 und 4 ThürKO kann der Gemeinderat im Rahmen der Überwachung über den Vollzug seiner Beschlüsse eine regelmäßige Berichterstattung des Bürgermeisters ihm und seiner Ausschüsse gegenüber sowie - bereits bei auf Verlangen von 1/4 seiner Mitglieder - vom Bürgermeister hierzu Auskunft verlangen und Akteneinsicht nehmen. § 42 Abs. 3 ThürKO benennt den Einsichtsanspruch des Gemeinderatsmit-

glieds in Niederschriften und § 81 Abs. 3 Satz 4 ThürKO den Auskunftsanspruch des Gemeinderats und des Bürgermeisters gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt.

Dieser Befund der Thüringer Gesetzeslage schließt jedoch die Annahme weitergehender Rechte der Gemeinderatsmitglieder nicht aus. Die Thüringer Kommunalordnung besitzt keinen abschließenden Charakter hinsichtlich der Rechte und Pflichten eines Gemeinderatsmitglieds. Dies folgt bereits ohne weiteres aus dem Umstand, dass - worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hinweist - das Gesetz einzelne zentrale Rechte des Gemeinderatsmitglieds nicht benennt, deren Existenz aber aufgrund seiner ihm vor allen nach § 24 ThürKO zukommenden Rechtsstellung unbestritten und rechtlich vorgegeben sind, wie dessen Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse, dem Rede- und dem Antragsrecht in den Sitzungen sowie dem Informationsrecht zu den Tagesordnungspunkten (vgl. hierzu: Rücker/Dieter/Schmidt, Kommunalverfassungsrecht Thüringen Bd. 1, St. d. B. 09.2013, § 24 ThürKO Nr. 2; Uckl/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, St. d. B. 11.2013, § 24 ThürKO Nr. 1.2.). Ersichtlich verzichtet die Thüringer Kommunalordnung - anders noch als die vorherige Vorläufige Kommunalordnung vom 24. Juli 1992 (GVBl 383) in §§ 22 ff. - auf eine umfassende Aufzählung der dem einzelnen Gemeinderatsmitglied zustehenden Rechte und Pflichten und geht von einem Bestand ungeschriebener Rechtspositionen aus.

Auch aus dem allein einen ausdrücklichen Auskunftsanspruch zwischen Gemeinderat und Bürgermeister regelnden § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO ist ein Ausschluss möglicher anderer Auskunftsansprüche in diesem Verhältnis nicht zu entnehmen. Schon der Wortlaut der Vorschrift lässt eine solche Beschränkung nicht erkennen. Diese Vorschrift regelt lediglich einen Teilaspekt der Tätigkeit des Gemeinderats, nämlich die Möglichkeiten der Kontrolle dieses Gemeindeorgans über den Vollzug seiner Beschlüsse und bestimmt damit nur ein einzelnes Element in dem Verhältnis der beiden Organe zueinander. Dem Gemeinderat wird die Möglichkeit eingeräumt, die Durchsetzung seiner Beschlüsse gegenüber dem Bürgermeister zu überprüfen (vgl. zur vergleichbaren Rechtslage: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. Juni 2010 - 2 A 11318/09 - juris Rnr. 31). Die Vorschrift beschränkt sich auf diesen Regelungsbereich, ohne erkennen zu lassen, grundlegende Auskunftsrechte in anderen Tätigkeitsbereichen des Gemeinderats - zum Beispiel in Vorbereitung dessen sonstiger Tätigkeiten - den Gemeinderatsmitgliedern vorzuenthalten.

Zudem ist aus den Gesetzgebungsmaterialien (vgl. nur Begründung der Landesregierung zum Entwurf einer Thüringer Kommunalordnung, Landtag-Drucksache 1/2149) kein Anhaltspunkt ersichtlich, dass die in der Kommunalordnung normierten Informationsrechte enumerativ zu verstehen sind. Zwar hat der Landtag eine Gesetzesinitiative der parlamentarischen Opposition abgelehnt, mit der im Rahmen einer umfassenden Novellierung der Thüringer Kommunalordnung auch ein allgemeiner Auskunftsanspruch der Gemeinderatsmitglieder anerkannt werden sollte (Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung der SPD-Fraktion, Landtag-Drucksache 3/1597 S. 4, Art. 1 Nr. 7); aus der Dokumentation der parlamentarischen Beratungen dieser Gesetzgebungsinitiative ist jedoch nicht der Wille des Gesetzgebers erkennbar, explizit ein solches Recht abzulehnen (Thüringer Landtag, Plenarprotokolle 3/45 vom 14. Juni 2001, S. 3614 - 3622, und 3/76 vom 12. Dezember 2002, S. 6514 - 6534; Beschlussempfehlung des Innenausschusses, Landtag-Drucksache 3/2906).

(2) Der Auskunftsanspruch folgt unmittelbar aus der verfassungsrechtlich vorgegebenen Stellung der Gemeinderatsmitglieder aufgrund einer demokratischen Wahl (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 95 ThürVerf) und des daraus resultierenden freien Mandats, wie ihn einfachgesetzlich § 24 ThürKO normiert.

Auch wenn der Gemeinderat und der Landtag bzw. der Bundestag wesensverschiedene Einrichtungen im Staatsaufbau sind und ihnen unterschiedliche Funktionen zukommen, so rechtfertigt die Konstituierung des Gemeinderats als örtliche Volksvertretung durch demokratische Wahlen und das freie Mandat die Übertragung der aus dieser Stellung zu folgernden verfassungsrechtlichen Grundsätze. Hierzu gehört insbesondere das Auskunftsrecht. Wie auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof zur Stellung der Landtagsabgeordneten ausgeführt hat (ThürVerfGH, Urteil vom 19. Dezember 2008 - VerfGH 35/07 - juris mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte), gilt auch für das Gemeinderatsmitglied, das dieses Recht keinen Selbstzweck erfüllt, sondern ihm die Funktion zukommt, den sachlichen Aufgaben des Gemeinderatsmitglieds zu dienen. Nur wenn dieser umfassend sachlich unterrichtet ist, vermag er seine Mitwirkungsrechte und -pflichten als Mitglied des Gemeinderates sachgerecht wahrzunehmen und auszuschöpfen. Die nötigen Informationen besitzt er allerdings nur im Ausnahmefall aufgrund eigener Kenntnis.

Er ist regelmäßig - zumal er, anders als ein Parlamentsabgeordneter, ein Ehrenamt ausübt und nicht auf einen eigenen mit Personal und Sachmittel ausgestatteten Apparat zurückgreifen kann - in einem hohen Maße auf den Sachverstand angewiesen, der der vom Bürgermeister geleiteten Verwaltung zur Verfügung steht.

Dabei darf er nicht auf die Informationen verwiesen werden, die die Verwaltung von sich aus zur Verfügung stellt. Auch ein Gemeinderatsmitglied muss vielmehr selbst darüber befinden können, welcher Informationen es für eine verantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Sein Fragerecht dient nach alledem dazu, ihm die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen. Eine andere Sichtweise würde dem Verständnis einer gleichberechtigten Stellung beider Gemeindeorgane und deren - gegenseitigen - Kontrollmöglichkeiten widersprechen. Einem freien, durch Wahl gewonnenen Mandat ist die Beschränkung auf eine ausschließlich vom Willen der Verwaltung abhängige Information fremd (vgl. bei vergleichbarer Rechtslage: Niedersächsisches OVG, Urteil vom 3. Juni 2009 - 10 LC 217/07 - juris Rnr. 61 f.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 31. Juli 2009 - 4 O 127/09 - juris Rnr. 24; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. April 2010 - 15 A 69/09 - juris Rnr. 3 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. Juni 2010 - 2 A 11318/09 - juris Rnr. 29 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 29. März 2000 - 8 TZ 815/00 - juris Rnr. 23 ff.; a. A. ohne weitergehende Begründung zur bayerischen Rechtslage für Gemeinderatsmitglieder: BayVGH, Beschluss vom 15. Dezember 2000 - 4 ZE 00.3321 - juris Rnr. 14, zur von der Thüringer Rechtsentwicklung unterschiedlichen gesetzgeberischen Beschlusslage in Bayern: Pahlke, BayVBI 2011, 686 und Striedl/Troidl, BayVBI 2008, 295).

Soweit in der Vergangenheit das OVG Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 7. März 1975 - III B 925/74 - juris) ein verfassungsrechtlich begründetes Auskunftsrecht von Gemeinderatsmitgliedern verneinte, verkennt die Entscheidung die durch die Verfassungsgerichte nunmehr klagestellte Fundierung des parlamentarischen Fragerechts und dessen oben aufgezeigte Übertragbarkeit auf den kommunalen Bereich (vgl. nunmehr auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. April 2010 - 15 A 69/09 - juris Rnr. 3 ff.).

Der Senat weist ergänzend darauf hin, dass nach den Erklärungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ein Fragerecht der Gemeinderatsmitglieder über den Anwendungsbereich des § 22 Abs. 3 ThürKO hinaus in der kommunalen Praxis an-

erkannt ist und überdies durch eine entsprechende Bestimmung in der in Abstimmung mit dem Thüringer Innenministerium herausgegebene Mustergeschäftsordnung des Thüringer Städte- und Gemeindebundes belegt wird.

Der so begründete kommunalrechtlich vorgegebene Auskunftsanspruch gilt unmittelbar, ohne dass es - auch im Sinne des Gesetzesvorbehalts - einer näheren einfachgesetzlichen Ausgestaltung bedarf, wenngleich diese - auch zur Klärung von möglichen im Einzelnen streitigen Aspekten - wünschenswert ist.

(3) Folgt der allgemeine Auskunftsanspruch der Gemeinderatsmitglieder bereits unmittelbar aus ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Stellung, bedarf es keiner abschließenden Entscheidung, ob ein Anspruch des Klägers gegenüber dem Oberbürgermeister auch eigenständig in § 25 der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Suhl vom 2. Dezember 2009 begründet ist. Dies ist zweifelhaft, da die Geschäftsordnung als rein organinternes Regelwerk grundsätzlich als eigenständige Anspruchsgrundlage gegenüber dem Bürgermeister als anderem Organ ausscheidet, da diese für diesen keine - über die gesetzliche Regelung hinausgehende - Bindungswirkung entfalten kann (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 20. März 1990 - 10 L 150/89 - juris Rnr. 20).

bb. Der Kläger kann auf Grundlage des ihm so zustehenden Auskunftsanspruchs die Beantwortung seiner Anfrage vom 28. Januar 2010 unter Ziff. 3 jedenfalls in nicht-öffentlicher Sitzung verlangen.

(1) Die allgemeinen Voraussetzungen des Auskunftsanspruchs liegen vor.

Den Auskunftsanspruch macht der Kläger als Gemeinderatsmitglied geltend, so dass der Umfang seines Auskunftsanspruchs begrenzt ist durch den Kompetenzbereich zum einen der Gemeinde und zum anderen des Gemeinderats. Die begehrte Auskunft muss mithin die der Gemeinde verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Zuständigkeiten des Gemeinderats betreffen. Der Auskunftsanspruch gegenüber dem Bürgermeister kann sich dabei nur auf von ihm in seiner amtlichen Funktion als Leiter der Gemeindeverwaltung oder als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde erlangtes oder in zumutbarer Weise erlangbares Wissen beziehen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. April 2010 - 15 A 69/09 - a. a. O.; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 3. Juni

2009 - 10 LC 217/07 - a. a. O.; vgl. im Übrigen zu weitergehenden Grenzen aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen: OVG Brandenburg, Beschluss vom 23. Februar 1998 - 1 B 138/97 - LKV 1999, 34 f.). Das Auskunftsbegehren des Klägers verlässt diese Grenzen nicht.

Der Senat weist zunächst darauf hin, dass es einer Begründung der begehrten Auskunft nicht bedarf. Eine solche ist gesetzlich nicht vorgegeben und ebenso wenig wie im parlamentarischen Bereich zwingend notwendig (vgl. zu einem allerdings gesetzlich geregelten Auskunftsanspruch: OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 31. Juli 2009 - 4 O 127/09 - juris Rnr. 26). Die Frage muss lediglich hinreichend erkennen lassen, dass sie den Rahmen der beschriebenen Kompetenzen beachtet. Insoweit bestehen im vorliegenden Fall jedoch keine Bedenken.

Die Frage nach der Vergütung von Geschäftsführern kommunaler Gesellschaften betrifft Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, nämlich der Organisation und Haushaltsführung der von der Gemeinde gegründeten Unternehmen zur Daseinsvorsorge (vgl. im Übrigen zur Organisationsfreiheit der Gemeinden als Teil des nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Bereichs der kommunalen Selbstverwaltung: BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2010 - 8 B 91.09 - juris Rnr. 4).

Die streitige Anfrage betrifft auch Kompetenzen des Gemeinderates, dem im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde zwar grundsätzlich keine operativen Geschäftsführungsbefugnisse, jedoch grundlegende Initiativ-, Entscheidungs- und Kontrollrechte zukommen. So weist der Kläger zu Recht darauf hin, dass die von ihm nachgefragten Vergütungen der Geschäftsführer kommunaler Unternehmungen offensichtlich gewichtige Kompetenzen des Gemeinderates berühren. So liegt es nahe, dass dies ein erhebliches Kriterium im Rahmen der dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung von Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an Unternehmen (§ 26 Abs. 2 Nr. 11 ThürKO) oder der dem Gemeinderat über das kommunale Budgetrecht (§ 26 Abs. 2 Nr. 7 - 10 ThürKO) zustehende Haushalts- und Wirtschaftskontrolle sein kann.

Ausgehend von dem aufgezeigten Zweck des Auskunftsanspruchs als grundlegende Basis zur Ausübung des freien Mandats führt das Verwaltungsgericht zutreffend aus,

dass das Auskunftsrecht sich nicht beschränkt auf Beratungsgegenstände und Tagesordnungspunkte der Gemeinderatssitzung, nicht beschränkt auf ein Recht, eine Entscheidung über die Einholung der Information im Gemeinderatsgremium zu beantragen und nicht beschränkt auf Gegenstände, die eine Mehrheit im Stadtrat wissen will. Die vom Beklagten im Berufungsverfahren vorgetragene gegenteilige Auffassung verkennt diesen Grundsatz und sieht das einzelne Gemeinderatsmitglied lediglich als unselbständigen Teil des Gemeinderates, abhängig vom Willen der Mehrheit und den Vorgaben der Verwaltung. Zwar sind Initiativen und Beschlüsse des Gemeinderats von entsprechenden Mehrheiten abhängig, dies beschränkt das Gemeinderatsmitglied jedoch nicht von vornherein, auch Informationen zu gewinnen, um solche Entscheidungen des Gemeinderates anzuregen.

Die Anfrage bezieht sich ferner auf amtliches Wissen des beklagten Oberbürgermeisters als gesetzlichen Vertreters der Stadt in kommunalen Unternehmensgremien. Soweit ihm aufgrund seines Kenntnisstandes aus der Tätigkeit als gesetzlicher Vertreter der Stadt Suhl in den Organen der S _____ GmbH eine Beantwortung der vom Kläger gestellten Fragen derzeit nicht möglich sein sollte, ist er verpflichtet, sich als Vertreter der Gesellschafterin diesbezüglich unter Wahrnehmung der Auskunfts- und ggf. auch Einsichtsrechte jedes Gesellschafters nach § 51a GmbHG an den Geschäftsführer der kommunalen Gesellschaft zu wenden.

(2) Dem Auskunftsanspruch - jedenfalls gerichtet auf eine hier allein streitgegenständliche Auskunftserteilung in nichtöffentlicher Sitzung - stehen keine anderweitigen gesetzlichen Bestimmungen entgegen.

(a) Gesellschaftsrechtliche Bestimmungen verbieten nicht die Erfüllung des Auskunftsanspruchs. Insbesondere enthält das GmbH-Gesetz keine Bestimmungen, die sich mit der Beteiligung der öffentlichen Hand an der Gesellschaft und daraus zu ziehenden Folgerungen befassen. Eine ausdrückliche Regelung einer Auskunftspflichtung findet sich nur in der Regelung des § 51a GmbHG, der jedoch allein das Innenverhältnis zwischen Gesellschaftern und Geschäftsführern betrifft und nichts zu Auskunftspflichten im Verhältnis der Organe eines Gesellschafters bestimmt (vgl. BGH, Beschluss vom 10. Februar 2005 - III ZR 294/04 - juris Rnr. 17). Im Übrigen ist auch nicht ansatzweise etwas dafür ersichtlich, dass möglicherweise ein Antwortverweigerungsrecht des Beigeladenen gegenüber dem Gesellschafter nach § 51a

Abs. 2 GmbHG besteht. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Stadt Suhl die Informationen zu gesellschaftsfremden Zwecken verwenden und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zufügen wird.

(b) Eine Beschränkung des klägerischen Auskunftsanspruchs folgt nicht aus § 75a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO i. V. m. § 286 Abs. 4 HGB. Bereits der Anwendungsbereich dieser Norm ist nicht eröffnet. Mit dieser Bestimmung wird allein der inhaltliche Umfang des jährlich von der Gemeinde zu erstellenden Berichts über jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar und - mit einschränkenden Maßgaben - mittelbar beteiligt ist, näher konkretisiert. In diesem Beteiligungsbericht unterbleiben Angaben über die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates oder entsprechender Organe des Unternehmens, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen. Diese Regelung bezieht sich aber bereits nach dem Wortlaut und der systematischen Einordnung nicht auf die Auskunftsrechte des Gemeinderates nach der Kommunalordnung oder dem - ungeschriebenen - Auskunftsanspruch des Gemeinderatsmitglieds. Einer uneingeschränkten Übertragung der Norm stehen zudem die unterschiedlichen Zwecke der kommunalrechtlichen Institute entgegen. Zwar wendet sich der Beteiligungsbericht an den Gemeinderat und die Rechtsaufsichtsbehörde; er ist jedoch auf Publizierung darüber hinausgehend angelegt, wie auch die Stadt Suhl in der Vergangenheit verfahren ist. Die Beantwortung der Anfrage des Stadtratsmitglieds - jedenfalls in der hier streitgegenständlichen Form - wendet sich ausschließlich an den Gemeinderat, dessen Mitglieder in nicht-öffentlicher Sitzung informiert werden und den besonderen Vertraulichkeitsverpflichtungen unterworfen sind.

(c) Die Pflicht zur Beantwortung von Anfragen kann allerdings dadurch begrenzt sein, dass sie als Ausübung öffentlicher Gewalt die grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter zu beachten hat, also hier insbesondere deren datenschutzrechtliche Belange. Der Senat folgt jedoch im Ergebnis der Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass die Schutzansprüche des Beigeladenen aufgrund des durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und auch landesverfassungsrechtlich verbürgten Datenschutzanspruchs nach Art. 6 ThürVerf nicht verletzt werden. Zwar handelt es sich bei den von der An-

frage angeforderten Angaben um grundsätzlich dem Schutzbereich der genannten Grundrechte unterliegende personenbezogene Daten. Die Preisgabe dieser Daten beruht jedoch auf dem gesellschaftsrechtlichen Auskunftsanspruch des Gesellschafters, hier - vermittelt durch weitere kommunale Unternehmen - letztlich der Stadt Suhl. Organ des Gesellschafters ist aber nicht allein der Bürgermeister, sondern ebenso der Gemeinderat und seine Mitglieder. Sind also die Vergütungen des Geschäftsführers gegenüber dem Gesellschafter offenzulegen, kann dies nicht von vorneherein auf ein Organ dieses Gesellschafters verengt werden, jedenfalls dann nicht, wenn - wie oben entwickelt - zwischen diesen oder dessen Teilen eine Informationspflicht aufgrund eines der Rechtsordnung innerwohnenden Auskunftsanspruchs besteht. Der Gemeinderat und dessen Mitglieder sind - so zutreffend das Verwaltungsgericht - nicht unberechtigter Dritter, sondern Organ bzw. Organteile des Gesellschafters; die Information verbleibt, jedenfalls im vorliegend verlangten Umfang einer Auskunftserteilung in nicht öffentlicher Sitzung, im Innenraum dieses Rechtsverhältnisses.

Hierbei ist auch zu beachten, dass der Beigeladene Geschäftsführer einer von der öffentlichen Hand beherrschten Gesellschaft ist, die weitergehenden rechtlichen Regelungen und Beschränkungen - wie einer Grundrechtsbindung (vgl. grundlegend: BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226) - unterliegt als andere private Unternehmen (vgl. nur Becker, in: Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Aufl., S. 161 ff.). Zwar ist der öffentlichen Hand im Allgemeinen und den Thüringer Kommunen im Besonderen nach den Bestimmungen der Kommunalordnung ermöglicht, die Handlungsinstrumente des Zivilrechts für ihre Aufgabewahrnehmung zu nutzen. Sie können sich dadurch jedoch nicht ihren öffentlichrechtlichen Bindungen entziehen, ebenso wenig können einzelne Organe der Kommune mit Hinweis auf die Privatisierung ansonsten bestehende Auskunftsansprüche anderer Organe verneinen.

Die berechtigten Interessen des Beigeladenen werden hier dadurch hinreichend berücksichtigt, dass die Information in nicht öffentlicher Sitzung erfolgen soll und somit eine Weitergabe der Daten an unberechtigte Dritte oder die Öffentlichkeit unterbleibt.

(d) Soweit der Beigeladene meint, dass Rechte der S _____
_____ GmbH sowie deren Gesellschafter einer Auskunft entgegenstehen, hat das Verwaltungsgericht zu Recht diesen selbständigen juristischen Personen wehrfähige

Rechtspositionen abgesprochen; der Senat nimmt insoweit auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts unter Nr. 2.2.3.4 der Entscheidungsgründe Bezug (§ 130b Satz 2 VwGO).

3. Dennoch war die Kostengrundentscheidung des Verwaltungsgerichts zu ändern.

Anders als das Verwaltungsgericht meint, ist eine Kostentragungspflicht der Stadt Suhl 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 Kommunalverfassungsverstreites, in dem jede 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 Kommunalverfassungsverstreitigkeiten 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 ThürOVG, 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).

4. Die Kostenentscheidung für das Berufungsverfahren folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

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