

Az.: 4 A 428/19
7 K 2171/16



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Kläger -
- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Oberbürgermeister
der Großen Kreisstadt Radebeul
Pestalozzistraße 6, 01445 Radebeul

- Beklagter -
- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Beantwortung einer schriftlichen Anfrage
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. John und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Helmert

am 7. Februar 2020

beschlossen:

Der Antrag des Beklagten, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 18. Dezember 2018 - 7 K 2171/16 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Obergerverwaltungsgericht.

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht wird auf 10.000,- € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag des Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 18. Dezember 2018 hat keinen Erfolg. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) liegt nicht vor. Aus dem Vorbringen des Zulassungsantrags ergeben sich auch keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 2 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass der Beklagte den Kläger in seinem sich aus § 28 Abs. 6 Satz 1 Alternative 1 SächsGemO ergebenden Recht verletzt hat, indem er die Frage 4 der schriftlichen Anfrage des Klägers vom 4. Juli 2016 mit Schreiben vom 28. Juli 2016 nicht beantwortet hat. Die genannte Vorschrift weise dem Kläger ein wehrfähiges subjektives Recht zur eigenständigen Wahrnehmung zu. Die Klage sei als Feststellungsklage statthaft und zulässig. Das erforderliche Feststellungsinteresse ergebe sich aus der Wiederholungsgefahr. Dem Kläger stehe auch ein Rechtsschutzinteresse zur Seite, weil der Beklagte die Frage 4 nicht beantwortet habe, ohne dass es insoweit einer weiteren Präzisierung durch den Kläger bedurft hätte. Die Klageerhebung sei weder treuwidrig noch rechtsmissbräuchlich. Die Klage sei auch begründet. Der Beklagte habe die schriftliche Frage 4 der Anfrage

nicht beantwortet. Die Frage nach der Vergütung und den sonstigen geldwerten Vorteilen der Geschäftsführer der s.. GmbH betreffe eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Großen Kreisstadt Radebeul. Die Kammer folge insoweit der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichts (Urt. v. 7. Juli 2015 - 4 A 12/14 -, juris Rn. 21 ff.). Die Große Kreisstadt Radebeul sei alleinige Gesellschafterin der s.. GmbH, und zwar zu 1,96 % unmittelbar und zu 98,04 % mittelbar über die B..... mbH, deren alleinige Gesellschafterin ebenfalls die Stadt sei. Der Beklagte sei in der Lage gewesen, die begehrte Auskunft zu erteilen. Es handele sich um eine einzelne Angelegenheit i. S. v. § 28 Abs. 6 Satz 1 SächsGemO, weil die Anfrage eine einzige konkrete Gesellschaft betreffe. Die Anfrage sei auch in zeitlicher Hinsicht bestimmt. Es werde konkret nach den vereinbarten Vergütungen und geldwerten Vorteilen der Geschäftsführer gefragt. Dass die Gesellschaft zwei Geschäftsführer habe, führe nicht dazu, dass es sich nicht mehr um eine einzelne Angelegenheit handele. Die erforderliche inhaltliche Verbindung ergebe sich daraus, dass es sich um die Geschäftsführer eines Unternehmens handele. Die Angelegenheit sei auch nicht i. S. v. § 28 Abs. 7 i. V. m. § 53 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO geheim zu halten. Zum Schutz der grundrechtlich geschützten personenbezogenen Daten der Geschäftsführer könne eine Auskunftserteilung in nichtöffentlicher Gemeinderatssitzung oder auch außerhalb einer Sitzung erfolgen; die Auskunft könne auch mündlich erteilt werden, um einen sachgerechten Ausgleich zwischen den schützenswerten Belangen der Geschäftsführer und dem Auskunftsanspruch herbeizuführen.

- 3 1. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) liegt vor, wenn das Verwaltungsgericht in Anwendung derselben Vorschrift mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz von einem in der Rechtsprechung des übergeordneten Gerichts aufgestellten ebensolchen Rechtssatz abgewichen ist. Die Abweichung kann sowohl formelles als auch materielles Recht betreffen. Eine Divergenz liegt auch vor, wenn die Tatsachenfeststellungen in der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung von der Feststellung verallgemeinerungsfähiger Tatsachen in der Rechtsprechung insbesondere des übergeordneten Obergerichts abweicht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19. August 1997, NJW 1997, 3328; Seibert, in: Sodan / Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 158). Eine lediglich unrichtige Anwendung eines von einem

divergenzrelevanten Gericht entwickelten und im angegriffenen Urteil nicht infrage gestellten Rechtsgrundsatzes auf den zu entscheidenden Einzelfall ist keine Abweichung i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO. Eine bloß fehlerhafte Rechtsanwendung und keine Divergenz liegt auch dann vor, wenn das Verwaltungsgericht eine Rechtsfrage oder einen Rechtssatz übersehen hat (Seibert a. a. O. Rn. 159 m. w. N.).

- 4 Der Beklagte rügt insoweit, das Verwaltungsgericht habe die Feststellungsklage des Klägers für zulässig gehalten, mit dem dieser die Feststellung einer Verletzung seines Auskunftsrechts wegen einer unterbliebenen Beantwortung der Frage 4 begehrt hatte. Das Verwaltungsgericht habe die Feststellungsklage für statthaft und trotz der Vorschrift des § 43 Abs. 2 VwGO nicht für subsidiär gehalten, weil im Rahmen eines Kommunalverfassungskonflikts erwartet werden könne, dass die Beteiligten des Rechtsstreits im Fall einer stattgebenden Entscheidung die Feststellung beachten und ihr künftiges Verhalten daran ausrichten würden. Das Verwaltungsgericht weiche damit von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Bautzen (Urt. v. 7. Juli 2015 - 4 A 12/14 -, juris Rn. 17 = LKV 2016, 36) ab, wonach eine Klage als innerorganschaftlicher Rechtsstreit im Rahmen eines Kommunalverfassungskonflikts als allgemeine Leistungsklage zulässig sei. Für ein Auskunftsverlangen sehe das Oberverwaltungsgericht daher die Leistungsklage als zulässige Klageart an, nicht dagegen die Feststellungsklage. Indem das Verwaltungsgericht jedoch die subsidiäre Feststellungsklage für zulässig erachtet habe, sei es von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts entscheidungserheblich abgewichen, denn wenn das Verwaltungsgericht richtigerweise von der Subsidiarität der Feststellungsklage bei einem intrakommunalen Auskunftsverlangen ausgegangen wäre, hätte es die Klage als unzulässig abweisen müssen.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht habe in der genannten Entscheidung weiter festgestellt, bei einer Auskunft über Zahlungsverpflichtungen gegenüber Geschäftsführern kommunal geleiteter Gesellschaften handele es sich nicht um einen einheitlichen Lebenssachverhalt. Hiervon weiche das Verwaltungsgericht mit seiner Annahme ab, bei der Fragestellung nach Gehältern von zwei Geschäftsführern einer kommunalen Gesellschaft handele es sich um eine einzelne Angelegenheit, weil es sich um Geschäftsführer eines Unternehmens handele. Die Entscheidung des

Verwaltungsgerichts beruhe auch auf dieser Abweichung. Hätte das Verwaltungsgericht richtig erfasst, dass es sich bei der Frage nicht um eine einzelne Angelegenheit der Gemeinde handelt, hätte es die Klage als unbegründet abweisen müssen.

6 Mit diesem Vorbringen hat der Beklagte eine Divergenz nicht dargelegt. Mit der Formulierung in seinem Urteil vom 7. Juli 2015 (a. a. O.), wonach die dortige Klage als innerorganschaftlicher Rechtsstreit im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreits als allgemeine Leistungsklage zulässig sei, hat sich das Oberverwaltungsgericht auf den konkreten Fall bezogen. Es hat nicht den Rechtssatz aufgestellt, wonach für zwischen Organen oder Organteilen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft geführten (Kommunal-)Verfassungsstreitigkeiten, die die Beantwortung schriftlicher Anfragen einzelner Gremienmitglieder zum Gegenstand haben, ausschließlich die allgemeine Leistungsklage statthaft wäre.

7 Welche Klageart bei den genannten Streitigkeiten statthaft ist, ist anhand des Rechtsschutzziels des Klagebegehrens zu entscheiden. Wird ein Anspruch auf ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen geltend gemacht, kann eine allgemeine Leistungsklage statthaft sein (vgl. auch ThürOVG, Urt. v. 14. November 2013 - 3 KO 900/11 -, juris Rn. 33; VG Oldenburg, Urt. v. 21. August 2007 - 1 A 2385/06 -, juris Rn. 33 u. nachfolgend NdsOVG, Urt. v. 3. Juni 2009 - 10 LC 217/07 -, juris). In der Rechtsprechung ist für kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten vorwiegend die Feststellungsklage als statthaft anerkannt (vgl. Sodan, in Sodan / Ziekow a. a. O. § 42 Rn. 233 m. w. N.), ohne dass dadurch - je nach dem konkret verfolgten Begehren - eine Leistungsklage ausgeschlossen wäre. Gegen öffentlich-rechtliche Subjekte - hier den Beklagten - kann jedenfalls zulässig auch dann auf die Feststellung von Rechten oder Pflichten geklagt werden, wenn das Begehren auch im Wege der Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgt werden könnte. Der Grundsatz der Subsidiarität von Feststellungsklagen gemäß § 43 Abs. 2 VwGO steht in diesen Fällen nicht entgegen, weil es im rechtlichen Interesse der Beteiligten und namentlich der betroffenen Kommune steht, den mit einem stattgebenden Urteil erfolgenden staatlichen Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten so gering wie möglich zu halten. Es tritt die allgemeine Erwägung hinzu, dass von Behörden und Organen öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu erwarten ist, dass sie wegen ihrer Bindung an Recht und Gesetz für

sie verbindliche rechtliche Feststellungen beachten und befolgen werden, sowie, dass die Beteiligten zur Wahrung der Interessen der Kommune einem ständigen Zusammenwirken verpflichtet sind (vgl. Preusche, NVwZ 1987, 854, 857 f.; vgl. zum Aspekt der Schonung des Interorganverhältnisses auch Schoch/Schneider/Bier/Pietzcker, 37. EL Juli 2019, VwGO § 43 Rn. 45).

- 8 Der Beklagte hat eine Divergenz auch nicht mit seinem Vorbringen dargelegt, das Verwaltungsgericht sei von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts abgewichen, wonach es sich bei Auskunftsbegehren bezogen auf die Geschäftsführergehälter kommunaler Gesellschaften nicht um eine einzelne Angelegenheit i. S. v. § 28 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO handle. Einen solchen Rechtssatz hat das Oberverwaltungsgericht in dem bezeichneten Urteil nicht aufgestellt. Vielmehr kommt es zur Beurteilung der Frage, ob eine von einem Gemeinderatsmitglied begehrte Auskunft eine einzelne Angelegenheit i. S. v. § 28 Abs. 6 Satz 1 SächsGemO betrifft, auf die Umstände des Einzelfalls an. In dem vom Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 7. Juli 2015 (a. a. O.) entschiedenen Fall stellte sich der Sachverhalt gänzlich anders dar als im vorliegenden Rechtsstreit, weil dort nach den Geschäftsführergehältern aller kommunaler Unternehmen gefragt worden war; dies betraf 33 kommunale Unternehmen.
- 9 2. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht gegeben.
- 10 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss erscheint (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Juni 2000, NVwZ 2000, 1164; (Senatsbeschl. v. 4. Mai 2018 - 4 A 562/15 -, juris Rn. 2, st. Rspr.). Die Darlegung der ernstlichen Zweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO fordert von dem Antragsteller des Zulassungsverfahrens, dass er sich mit den Gründen des Verwaltungsgerichts inhaltlich auseinandersetzt und aufzeigt, warum diese Gründe aus seiner Sicht nicht tragfähig sind.

- 11 Diese Anforderungen erfüllt das Vorbringen des Beklagten nicht. Seine Auffassung, das Verwaltungsgericht habe das Verhältnis der Feststellungsklage zu den übrigen Klagearten aus § 43 Abs. 2 VwGO missdeutet, begründet keine ernsten Richtigkeitszweifel am verwaltungsgerichtlichen Urteil. Insoweit wird auf die vorstehenden (Rn. 7) Ausführungen Bezug genommen. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils ergeben sich auch nicht aus dem Vorbringen des Beklagten, das Verwaltungsgericht habe das konkrete Auskunftsverlangen fälschlich als auf eine einzelne Angelegenheit gerichtet angesehen. Durch seine zeitliche Offenheit sei nicht klar, ob es sich auf einen Zeitpunkt in der Vergangenheit oder auf die Gegenwart bezogen habe. Das Auskunftsverlangen sei vielmehr auf die Ausforschung eines Lebenssachverhalts gerichtet gewesen und damit schon nicht auf eine einzelne Angelegenheit, weil sich jede Geschäftsführervergütung im Laufe der Zeit verändern werde. Hierzu hat das Verwaltungsgericht ausgeführt (UA S. 12, mittlerer Absatz), dass sich die Frage 4 auf "vereinbarte" Vergütungen bezogen habe und damit eindeutig auf die mit den Geschäftsführern jeweils abgeschlossenen Verträge; einer zeitlichen Präzisierung habe es daher nicht bedurft. Das Zulassungsvorbringen lässt eine Auseinandersetzung mit diese Ausführungen vermissen und verfehlt daher das Darlegungserfordernis nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO.
- 12 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63, Abs. 2 Satz 1, § 47, § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- 13 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

John

Helmert