

<b>Gericht:</b>	VG Meiningen 2. Kammer	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	20.09.2011	<b>Normen:</b>	Art 2 Abs 1 GG, Art 1 Abs 1 GG, § 24 Abs 1 KomO TH 2003, § 22 Abs 3 S 4 KomO TH 2003, § 75a Abs 2 Nr 3 KomO TH 2003, § 286 Abs 4 HGB
<b>Aktenzeichen:</b>	2 K 140/11 Me	<b>Zitiervorschlag:</b>	VG Meiningen, Urteil vom 20. September 2011 - 2 K 140/11 Me -, juris
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

### **Auskunftsanspruch eines Gemeinderates hinsichtlich der Bezüge des Geschäftsführers einer kommunal beherrschten GmbH**

#### **Leitsatz**

1. Ein Gemeinderatsmitglied kann vom Bürgermeister Auskunft in nicht-öffentlicher Sitzung über die Höhe und Zusammensetzung der Bezüge des Geschäftsführers einer in die kommunale Aufgabenerfüllung eingeschalteten GmbH, deren überwiegende Anteile die Kommune hält, verlangen. Dieses Auskunftsrecht folgt aus seiner Mandatsstellung.(Rn.22)
2. Der betroffene Geschäftsführer kann eine solche - allerdings nur gemeinderatsinterne - Weitergabe seiner Gehaltsdaten nicht unter Berufung auf sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung verhindern. In der gemeinderatsinternen Weitergabe der Gehaltsdaten ist kein Eingriff in den Schutzbereich zu sehen, da der Gemeinderat als Organ des Gesellschafters einen sowohl kommunalrechtlich als auch gesellschaftsrechtlich begründeten Anspruch auf Kenntnis hat. Solange die Gehaltsdaten den organschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen "Innenbereich" nicht verlassen, liegt keine Verletzung vor.(Rn.41)
3. § 75 a Abs. 2 Nr. 3 a.E. in Verbindung mit § 286 Abs. 4 HGB schützt den alleinigen Geschäftsführer einer kommunalen oder kommunal beherrschten GmbH zwar vor Veröffentlichung seiner Gehaltsdaten im Beteiligungsbericht der Kommune, steht aber einer Weitergabe der Gehaltsdaten an interessierte Gemeinderatsmitglieder in nicht-öffentlicher Sitzung nicht entgegen.(Rn.45)

#### **Fundstellen**

ThürVBl 2012, 88-93 (Leitsatz und Gründe)

#### **weitere Fundstellen**

NZG 2011, 1304-1305 (Leitsatz)  
 Gemeindehaushalt 2012, 22 (Leitsatz)  
 DÖV 2012, 78 (Leitsatz)  
 DVP 2012, 218 (red. Leitsatz)  
 LKV 2012, 526-527 (Leitsatz)

#### **Verfahrensgang**

nachgehend Thüringer Oberverwaltungsgericht 3. Senat, 14. November 2013, Az: 3 KO 900/11, Urteil

#### **Diese Entscheidung wird zitiert**

#### **Literaturnachweise**

Franz Otto, DVP 2012, 218 (Anmerkung)

## Tenor

I. Der Beklagte wird verpflichtet, Nr. 3 der Anfrage des Klägers vom 28.01.2010 in nicht-öffentlicher Sitzung zu beantworten.

II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Stadt S... und der Beigeladene jeweils zur Hälfte.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn der Kläger nicht zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

## Tatbestand

- 1 Der Kläger ist Mitglied des Stadtrates der Stadt S... Mit Schreiben vom 28.01.2010 richtete er für die Stadtratsfraktion "Aktiv für S..." eine schriftliche Anfrage an den Beklagten. Fragegegenstand war die Höhe der Vergütung der Geschäftsführer in Unternehmen, an denen die Stadt S... mittelbar oder unmittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Unter anderem lautete die Frage Nr. 3: "Welche Vergütung erhalten die Mitglieder der Geschäftsführung pro Jahr, aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten, Sachleistungen und ggf. erteilten Pensionszusagen oder anderweitiger Zusatzleistungen, der Stadtwerke a) GmbH?"
- 2 Die a) GmbH wird zu 100 % von der b) GmbH gehalten, welche wiederum zu 55,58 % von der c) GmbH und zu 44,42 % von der d) AG gehalten wird. Die c) GmbH wird wiederum zu 61,92 % von der e) mbH S..., deren Alleingesellschafter die Stadt S... ist, und zu 38,08 % von der Stadt Z... gehalten.
- 3 Mit Schreiben vom 12.05.2010 lehnte der Beklagte die Beantwortung der Anfrage ab und führte aus, dass dem Kläger in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises ein allgemeiner Auskunftsanspruch nicht zustünde sowie dass ein solcher bezüglich der Vergütung von Geschäftsführern in Unternehmen auch nicht aus dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz herzuleiten sei.
- 4 Die Stadtratsfraktion „Aktiv für S..., Ihre freie Wählergruppe“ hatte zuvor bereits eine Beschlussvorlage zum Thema: „Transparenz kommunaler Unternehmen“: u.a. Antrag auf Offenlegung der Geschäftsführervergütungen verfasst, worüber in der Sitzung des Stadtrates vom 28.05.2009 abgestimmt worden war. Der Antrag auf Offenlegung der Vergütung der Geschäftsführer der kommunalen GmbHs wurde mehrheitlich abgelehnt.
- 5 Am 07.07.2010 erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Meiningen. Er beantragt:
- 6 Der Beklagte wird verpflichtet, Nr. 3 der Anfrage des Klägers vom 28.01.2010 zu beantworten.
- 7 Ein allgemeines Auskunftsrecht sei in der Thüringer Kommunalordnung zwar nicht explizit niedergeschrieben. In der fehlenden Normierung des Auskunftsrechtes einzelner Gemeinderatsmitglieder sei eine Regelungslücke zu sehen, die durch Auslegung geschlossen werden könne. Das Auskunftsrecht der Gemeinderatsmitglieder zum Zwecke der Unterrichtung sei wie der Informationsanspruch von Abgeordneten gegenüber der Landesregierung Ausfluss der Mitgliedschaft im Kommunalparlament. Aus der Auslegung des § 24 Abs. 1 ThürKO, wonach das Gemeinderatsmitglied sein Ehrenamt nach seiner freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung ausübe, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sei, folge das Recht des Gemeinderatsmitgliedes zur freien Mandatsausübung. Das Fragerecht stelle ein Recht zur Gewährleistung der freien Mandatsausübung dar. Dieses könne nur wirksam sein, wenn es einem Auskunftsanspruch bzw. einer Pflicht zur Beantwortung der Fragen korrespondiere. Zu bedenken sei auch, dass das Gemeinderatsmitglied gemäß § 12 Abs. 3 und § 24 Abs. 2 Satz 1 ThürKO die Pflicht habe, das Ehrenamt sorgfältig und gewissenhaft auszuüben. Auch dies könne es nur dann, wenn es dazu auch die erforderlichen Informationen erhalte und besitze. Ein Gemeinderatsmitglied könne daher nicht auf Informationen verwiesen werden, die die Stadtverwaltung von sich aus zur Verfügung stelle. Ein umfassender Auskunftsanspruch des Gemeinderatsmitgliedes sei daher aus seiner Rechtsstellung herzuleiten. Soweit gegen einen Anspruch des Klägers auf Beantwortung seiner Anfrage sprechen könnte, dass die Antwort mit der Übermittlung personenbezogener Da-

ten verbunden sei, so sei zu berücksichtigen, dass der Kläger als Gemeinderat gemäß § 12 Abs. 3 ThürKO zur Verschwiegenheit verpflichtet sei. Demnach blieben die berechtigten Interessen Dritter am Schutz ihrer personenbezogenen Daten auch weiterhin berücksichtigt. Der Informationsanspruch müsse auch soweit reichen, wie die kommunale Aufgabe bestehe, unabhängig davon, ob sich die Gemeinde in Erfüllung dieser Aufgabe einer Privatisierung bediene. Dem Kläger müssten daher auch Informationen, welche die privatrechtlich organisierten Gesellschaften in Erfüllung kommunaler Aufgaben beträfen, zugänglich sein.

8 Der Beklagte beantragt,

9 die Klage abzuweisen.

10 Der Kläger habe keinen Anspruch auf die konkrete Beantwortung der Anfrage vom 28.01.2010 durch den Oberbürgermeister. Aus § 24 Abs. 1 ThürKO folge ein solcher nicht. Hiernach habe das Stadtratsmitglied alle Informationen zu erhalten, die für seine Aufgabenwahrnehmung erforderlich seien. Der Kläger habe nicht dargelegt, wozu er die konkreten Vergütungen des Geschäftsführers eines städtischen Unternehmens für seine Aufgabenwahrnehmung als Stadtratsmitglied benötige, da die Aufsicht in den städtischen Gesellschaften durch die Aufsichtsräte wahrgenommen würde. Der Beklagte sei auch für die begehrte Auskunft nicht der richtige Adressat, da die dienstvertraglichen Regelungen entweder durch den Aufsichtsrat oder den Gesellschafter wahrgenommen würden. Soweit sie durch den Aufsichtsrat wahrgenommen würden, verfüge der Oberbürgermeister lediglich als Aufsichtsratsmitglied über die Informationen und sei zur weiteren Auskunft an ein Stadtratsmitglied nicht verpflichtet. Sofern der Gesellschafter und somit der Stadtrat für diese Regelung zuständig sei, greife § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO. Nach dieser Vorschrift habe der Stadtrat das Recht und sei auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet, Auskunft zu fordern und Akteneinsicht durch von ihm damit beauftragte Ausschüsse oder Stadtratsmitglieder zu nehmen. Diese Befugnis stehe jedoch nicht dem einzelnen Stadtratsmitglied, sondern dem Stadtrat als Kollegialorgan zu. Weiterhin betreffe dies auch nur den Vollzug von Beschlüssen des Stadtrates. Zum Antrag vom 28.05.2009 hinsichtlich mehrerer Beschlusspunkte habe der Stadtrat in seiner Sitzung vom 28.05.2009 mehrheitlich Punkt 1. des Antrages zur Offenlegung der Geschäftsführergehälter abgelehnt. Ein darüber hinausgehender Anspruch des Klägers als einzelnes Stadtratsmitglied auf Auskunft durch den Beklagten als Oberbürgermeister sei daneben nicht zu erkennen.

11 Der Beklagte nahm darüber hinaus Bezug auf das Schreiben des Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 29.06.2010 sowie auf die Stellungnahme des Innenministers Prof. Dr. Huber zur kleinen Anfrage 556 vom 06.05.2010, die dem Gericht vorgelegt wurden.

12 Mit Beschluss vom 17.03.2011 wurde der Geschäftsführer der a) GmbH zum Verfahren beigegeben.

13 Dieser beantragt,

14 die Klage abzuweisen.

15 Er führt aus, dass die Thüringer Kommunalordnung bereits kein individuelles Auskunftsrecht des einzelnen Stadtrates vorsähe. Auch aus § 24 Abs. 1 ThürKO folge ein solches nicht. Die Regelungen der Thüringer Kommunalordnung zu den Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten des Stadtrates als Gremium sowie der Stadtratsmitglieder in bestimmten Konstellationen (§§ 42 Abs. 3 und 43 Abs. 2 ThürKO) seien abschließend. Ein darüber hinausgehender allgemeiner und individueller Auskunftsanspruch des einzelnen Stadtrates gegenüber dem Bürgermeister sei auch nicht aus dem freien Mandat ableitbar. Auch ergäbe sich ein solcher nicht aus der Geschäftsordnung des Stadtrates. Die anders lautende Rechtsprechung in verschiedenen anderen Bundesländern beruhe auf entsprechenden anders lautenden Regelungen in den dortigen Gemeindeordnungen. Auch aus dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz folge kein Anspruch, da nach dem dortigen § 1 Abs. 3 Nr. 2 ein Anspruch auf Informationszugang nicht bestehe, soweit sich Körperschaften des öffentlichen Rechtes einer juristischen Person des Privatrechtes zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienten und diese als Unternehmen am Wettbewerb teilnahmen. Im Konkreten stehe dem Kläger ebenso wenig wie auch dem Stadtrat als Ganzem ein Auskunftsrecht im Hinblick auf die Geschäftsführerbezüge des Beigeladenen zu. Selbst das dem Stadtrat als Ganzem zustehende Auskunftsrecht erstrecke sich unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur so weit, als es die Erfüllung seiner Aufgaben erfordere. Aufgabe und Funktion des Stadtrates sei es insoweit, den Bürgermeister als organschaftlichen Vertreter der Stadt, also der Gesellschaft

terin, dahingehend zu überwachen, dass er seine Funktion rechtmäßig und sachgerecht erfülle. Der Stadtrat habe keine Kompetenzen, das operative Geschäft der GmbH zu überwachen oder zu steuern. Die Angemessenheit der individuell verhandelten Gehälter der Angestellten und Geschäftsführer unterliege auch nicht seiner Kontrolle. Ihm müsse die Auskunft hinsichtlich der Höhe der gesamten Personalkosten der GmbH genügen. Die Schutzvorschrift des § 286 Abs. 4 HGB sei zu beachten. Hiernach seien die GmbHs von der Pflicht zur Angabe der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans dann befreit, wenn sich hieraus Rückschlüsse auf die einzelnen Geschäftsführer ziehen ließen. Da der Beigeladene einziger Geschäftsführer der a) GmbH sei, diene diese Vorschrift dem Schutz seiner persönlichen Daten. Das dem Beigeladenen zur Seite stehende Grundrecht auf informelle Selbstbestimmung stehe einem Auskunftsanspruch jedenfalls entgegen. Wie sich aus dem Beteiligungsbericht der Stadt S... 2010 ergebe, halte die Stadt S... an der a) GmbH nur einen mittelbaren Anteil von 34,42 %. Die übrigen Anteile würden von dritten Privaten sowie der Stadt Z... bzw. entsprechenden Gesellschaften unter Beteiligung der Genannten gehalten. Durch die Weitergabe der Daten zum Geschäftsführergehalt würde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, sein Recht auf Privatsphäre sowie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb jedenfalls hinsichtlich des Beigeladenen, aber auch hinsichtlich der beteiligten GmbHs und Privaten sowie der Stadt Z... 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 das Persönlichkeitsrecht des Beigeladenen schwerer wiege. Zum Schutz ihrer Betriebsgeheimnisse wie der Geschäftsführerbezüge sei im Übrigen die überwiegend privat gehaltene Stadtwerke a) GmbH aber auch nicht verpflichtet, an den Beklagten die gewünschte Information zur Weitergabe im Stadtrat herauszugeben.

- 16 Mit Schreiben vom 8.08.2011 legte der Kläger vorsorglich den Anlass der Beschlussvorlage vom 12.08.2009 und seiner Anfrage an den Beklagten vom 28.01.2010 dar. Auf diese Ausführungen wird Bezug genommen. Bestritten werde des Weiteren, dass es sich um eine überwiegend privat dominierte GmbH handle. Das hier streitgegenständliche Unternehmen befinde sich direkt oder indirekt unter richtungsweisendem Einfluss der öffentlichen Hand und sei daher nicht in jeder Hinsicht mit einem privat geführten Unternehmen zu vergleichen. Deswegen sei es gerechtfertigt, solche Unternehmen Auskunftspflichten zu unterwerfen, denen ihre privat beherrschten Mitbewerber nicht unterlägen. Die Stellung des Beigeladenen sei vielmehr mit der Stellung eines Bediensteten der Öffentlichen Hand zu vergleichen. Es werde verwiesen auf das Transparenzgesetz Nordrhein-Westfalens. Die breite öffentliche Diskussion zeige, dass es ein Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit im Hinblick auf mehr Transparenz in Unternehmen der Öffentlichen Hand gebe. In einem demokratischen Rechtsstaat sei es der Regelfall, dass Bedienstete in öffentlicher Funktion die Kontrolle ihrer aus öffentlichen Geldern finanzierten Gehälter und Bezüge hinnehmen müssten. Zu einer Flucht ins Privatrecht dürfe es auch hierbei nicht kommen. Selbst wenn die Rechte des Beigeladenen mit den Rechten des Klägers gleichrangig seien, so müssten sie entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes untereinander so zugeordnet werden, dass sie soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten könnten. Bei der den Stadträten durch die Kommunalordnung auferlegten Verschwiegenheitsverpflichtung könnten die Rechte des Beigeladenen durch eine Bekanntgabe seiner Gehaltsdaten in nichtöffentlicher Sitzung weitmöglichst gewahrt werden, wobei dem Informationsinteresse des Klägers ausreichend entsprochen wäre.
- 17 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- sowie Behördenakte verwiesen. Insbesondere wird auf die Niederschrift zur mündlichen Verhandlung vom 20.09.2011 Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

- 18 Die Klage ist zulässig und begründet. Dem Kläger steht ein Anspruch gegenüber dem Beklagten zu, die Höhe der Bezüge der Geschäftsführung der a) GmbH in nicht-öffentlicher Sitzung als Mitglied des Stadtrates mitgeteilt zu bekommen.
- 19 **1.** Die vorliegende Leistungsklage ist im Rahmen eines sogenannten Kommunalverfassungsverstreites zwischen Organen bzw. Organteilen der Stadt zulässig (vgl. hierzu Kopp, VwGO-Kommentar, Vorb. zu § 40 VwGO). Der von der begehrten Auskunft möglicherweise in seinem Recht

auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG) betroffene Geschäftsführer der a) GmbH war beizuladen.

- 20 Die a) GmbH selbst, die sie zu 100% haltende b) GmbH sowie die Stadt Z... und das Unternehmen d) AG waren hingegen nicht beizuladen. Die a) GmbH ist ein kommunal beherrschtes Unternehmen. Sie wird zu 100% von der Stadtwerke b) GmbH gehalten, welche selbst zu 55,58 % von der c) GmbH (= 100 % kommunal) und zu 44,42 % von der d) AG gehalten wird, wobei wiederum die Stadt Z... zu 38,08 % und die e) mbH S... (100 % kommunal), deren alleiniger Gesellschafter die Stadt S... ist, zu 34,42% die c) GmbH (= 100 % kommunal) halten. Mit 55,58 % kommunalen Anteilen (davon 34,42 % der Stadt S...) ist sie als öffentlich beherrscht anzusehen. Als solches kann sie sich gegenüber der Stadt S... bzw. dem Beklagten auf Grundrechte oder grundrechtlich geschützte Unternehmerinteressen nicht berufen (BVerfG v. 18.05.2009, 1 BvR 1731/05; BVerfG v. 14.03.2006, BVerfGE 115, 205, 227 f; Jarass/Pieroth GG Kommentar 11.Aufl., Art. 19 Rn 18 f).
- 21 Die Stadt Z... ist ebenso wie das Unternehmen d) AG nicht direkt in eigenen Rechten betroffen, da beide lediglich Gesellschafter des Gesellschafters der betroffenen GmbH, welche eine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt, sind. Auf ein Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb - bzw. darin enthalten das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens hinsichtlich der Gesellschaftervergütung aus Wettbewerbsgründen (vgl. hierzu BVerfGE 115, 205 a.a.O.) - könnte sich lediglich das Unternehmen selbst als Rechtsträger, nicht aber alle indirekt dahinter stehenden Gesellschafter der Gesellschaft berufen. Wegen der kommunalen Beherrschung des Unternehmens Stadtwerke a) GmbH entfällt damit auch für die beteiligten privaten Gesellschafter eine Berufung auf das genannte Grundrecht. Eine Beiladung der genannten Juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts war daher nicht erforderlich.
- 22 **2.** Dem Kläger als einzelmem Stadtratsmitglied steht ein Anspruch auf Auskunft gegenüber dem Oberbürgermeister der Stadt S... dem Grunde nach zu (2.1). Der Kläger kann auch konkret verlangen, dass ihm gegenüber in nicht-öffentlicher Sitzung die Höhe und Zusammensetzung der Bezüge des Geschäftsführers der a) GmbH offengelegt werden (2.2).
- 23 **2.1** Ein Anspruch des Klägers als einzelmem Stadtratsmitglied auf die Erteilung einer konkreten Auskunft aus dem Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters folgt dem Grunde nach aus § 24 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO). Die Kammer hat hierzu im Verfahren 2 K 303/10 Me (Urteil vom 20.09.2011) ausgeführt, dass ein solcher Anspruch sich aus der Mandatsstellung des Gemeinderatsmitglieds herleite und für dessen Tätigkeit im Gemeinderat grundlegend sei:
- 24 **2.1.1** Ein Fragerecht oder Informationsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes bezogen auf Gegenstände, mit denen sich der Gemeinderat zu befassen hat oder befassen könnte, ergibt sich - im Gegensatz zu landesgesetzlichen Regelungen in den Kommunalordnungen oder Gemeindeordnungen anderer Bundesländer (so § 44 Abs. 6 GO LSA; § 39a NiedersächsischeGO; § 50 Abs. 2 S. 5 HessischeGO; § 55 Abs. 1 S. 2 GemO NW; § 24 Abs. 4 S. 1 GemO BW; § 36 Abs. 2 BrandenburgischeGO) - allerdings nicht explizit aus der Thüringer Kommunalordnung. Diese enthält im Hinblick auf Informations-, Frage- und Einsichtsrechte allerdings einige ausdrückliche Regelungen, bezogen auf Informationsrechte in besonderer Situation und Hinsicht. So werden in der Thüringer Kommunalordnung Rechte des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes in § 42 Abs. 3 (Recht des Gemeinderatsmitgliedes, die Niederschriften einzusehen), in § 35 Abs. 2 Satz 1 (schriftliche Ladung jedes einzelnen Gemeinderatsmitglieds zur Sitzung unter Mitteilung der Tagesordnung), § 43 Abs. 2 Satz 1 (Recht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds auf Teilnahme an Ausschusssitzungen) und § 80 Abs. 4 (Einsichtsrecht jedes Gemeinderatsmitgliedes in den Jahresabschluss der Gemeinde) ausdrücklich genannt.
- 25 Im Übrigen enthält die Thüringer Kommunalordnung daneben einzelne Rechte und Pflichten des Gemeinderates als Ganzem oder aber von Teilen des Gemeinderates bezogen auf Teilbereiche, so z.B. § 22 Abs. 3 Satz 3 ThürKO (Berichtspflicht des Bürgermeisters zum Vollzug von Gemeinderatsbeschlüssen gegenüber dem gesamten Gemeinderat); § 22 Abs. 3 Satz 4 ThürKO (Auskunftsrecht des Gesamtgemeinderats; bei Verlangen eines Viertels der Mitglieder Pflicht, Auskunft in diesen Angelegenheiten zu fordern); § 75 a Abs. 3 ThürKO (Vorlage des Beteiligungsberichts an den Gemeinderat).
- 26 **2.1.2** Die Thüringer Kommunalordnung kann im Hinblick auf die ausdrückliche Normierung von Rechten einzelner Gemeinderatsmitglieder aber ersichtlich nicht als abschließend und damit

darüber hinausgehende Rechtspositionen ausschließend angesehen werden. Allgemein anerkannt und von keiner Seite bestritten ergeben sich nämlich weitere grundlegende und unverzichtbare Rechte des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes ohne ausdrückliche Benennung in der Kommunalordnung, ohne welche das Gemeinderatsmitglied nicht entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag arbeiten könnte: Zu nennen sind das Teilnahmerecht, das Antragsrecht in Sitzungen sowie das Informationsrecht jedenfalls in Bezug auf zur Beratung anstehende und auf die Tagesordnung gesetzte Themen (vgl. insoweit Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Loseblatt, zu § 24 Rn 1.2). Diese grundlegenden Rechte, die die Arbeit des Gemeinderatsmitgliedes erst ermöglichen, folgen unmittelbar aus der Mandatsstellung des Gemeinderatsmitgliedes: Gemäß Art. 95 ThürVerf muss in den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Nach § 24 Abs. 1 ThürKO üben die Gemeinderatsmitglieder ihr Ehrenamt nach dem Gesetz und ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Mit dieser Regelung ist die aus dem Mandat folgende Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder jedoch nur im Grundsatz umrissen und insoweit ausfüllungsbedürftig. Die Mitgliedschaftsrechte der so mandatierten einzelnen Gemeinderatsmitglieder gründen damit jedenfalls in der organschaftlichen Zugehörigkeit zum Gemeinderat und dessen Betätigungsfeld.

- 27 **2.1.3** Für die Thüringer Rechtslage ist innerhalb der Kommentarliteratur umstritten, ob ein individuelles Auskunftsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds angenommen werden kann oder ob ein solches durch die ausdrückliche Normierung in § 22 Abs. 3 Satz 3 und 4 ThürKO, dass ein Auskunftsverlangen vom Gemeinderat als Ganzem zu stellen sei und auf Verlangen eines Viertels gestellt werden müsse, ausgeschlossen sei. Während Uckel/Hauth/Hoffmann (a.a.O. § 22 Rn 10) darauf verweist, dass die Vorläufige Thüringer Kommunalordnung (§ 25 Abs. 3 VKO) ein solches ausdrücklich benannt habe, also aus dem Fehlen einer solchen Vorschrift in der neuen ThürKO schließt, dass ein entsprechendes Auskunftsrecht nicht gewollt gewesen sei, verweist Rücker (Kommunalverfassungsrecht Thüringen Bd. I, Kommentar zur ThürKO § 22 Rn.14, 15) auf die kommunale Praxis, die dem einzelnen Gemeinderatsmitglied ein Auskunftsrecht zubillige. Die Einzelheiten regelten die Geschäftsordnungen der Gemeinden. Nach § 9 Abs. 1 der Muster-Geschäftsordnung des Gemeinde- und Städtebundes stehe das Auskunftsrecht auch den Fraktionen und auch einzelnen Gemeinderatsmitgliedern zu (Rücker a.a.O.).
- 28 **2.1.4** § 22 Abs. 3 Satz 3 und 4 ThürKO schließt einen einklagbaren Auskunftsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitglieds nicht aus. Ein solcher ist nach Dafürhalten der Kammer für die Gemeinderatsarbeit im Sinne des Mandats unverzichtbar und folgt damit grundsätzlich aus § 24 Abs. 1 ThürKO:
- 29 Der Pflicht des gewählten Gemeinderatsmitgliedes, auf Grund des ihm anvertrauten Mandates eigenverantwortlich an Aufgaben des Gemeinde- bzw. Stadtrates mitzuwirken, korrespondiert - um die Effektivität der Arbeit wahren zu können - ein Anspruch auf Informationen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung gegenüber der Verwaltung. Die Aufgabe der Beratung im Hinblick auf die kommunale Aufgabenerfüllung sowie die anschließende Abstimmung durch das Gemeinderatsmitglied setzt dessen Sachkenntnis voraus. Ein verantwortungsbewusstes Gemeinderatsmitglied muss sich vor Beratung und Abstimmung informieren können. Anerkanntermaßen besteht daher auch ein Recht des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes darauf, mit der Ladung zur Gemeinderatssitzung die Tagesordnungspunkte zu erfahren und mit Informationen und Hintergrundwissen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten durch die Verwaltung - den Bürgermeister - im Vorfeld versorgt zu werden. Auch dieser Informationsanspruch im Zusammenhang mit der anstehenden Gemeinderatssitzung ist in der Thüringer Kommunalordnung nicht explizit formuliert, ergibt sich jedoch aus dem Gesamtzusammenhang des § 35 Abs. 2 Satz 1 ThürKO und wird - soweit ersichtlich - auch nicht bestritten.
- 30 Darüber hinaus gehört jedoch zur eigenverantwortlichen und verantwortungsbewussten Aufgabenerfüllung des Gemeinderates, dass er unabhängig von den vom Bürgermeister und der Verwaltung in Angriff genommenen Aufgaben und Zielsetzungen der gemeindlichen Betätigung auch nach seinen eigenen Vorstellungen Bereiche angeht, in welchen er die Entwicklung alternativer Konzepte wünscht und verwirklichen möchte. Eine solche Gemeinderatsarbeit ist aber in verschiedenen Bereichen oft erst möglich, wenn bestimmte Sachinformationen über den Ist-Zustand in der Verwaltung von deren Seite mitgeteilt und preisgegeben werden. Erst dann kann eine Verbesserungsbedürftigkeit unter Umständen erkannt werden. Angesichts der Vielzahl und Komplexität der im Gemeinderat zu behandelnden Gegenstände ist der einzelne Gemeinde-

rat zur eigenverantwortlichen und verantwortungsbewussten Aufgabenwahrnehmung auf Informationen aus dem Bereich der Verwaltung der Kommune angewiesen. Es muss daher dem Gemeinderatsmitglied auch ein Recht auf Information in solchen Bereichen zustehen, die er für bearbeitungswürdig hält, auch wenn dies die Verwaltung nicht so sieht oder aber auch eine Gemeinderatsmehrheit zunächst nicht wünscht. Ein solches Informationsrecht dient der Effizienz der gemeinderatlichen Betätigung sowie dem Minderheitenschutz (vgl. auch OVG Niedersachsen, U. v. 3.06.2009, 10 LC 217/07; OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 31.07.2009, 4 O 127/09; juris).

- 31 So wie anerkanntermaßen das parlamentarische Fragerecht gegenüber der Landesregierung der Ermöglichung und Erleichterung der Arbeit der Abgeordneten dient (vgl. u.a. BayVerfGH v. 26.07.2006, Vf. 11-IVa-05; SaarVerfGH, U. v. 31.10.2002 NVwZ-RR 2003, 81; VerfGH NRW U. 19.08.2008, DVBL. 2008, 1380) und auch hier der Grundsatz besteht, dass auch Mitglieder der Parlamentsminderheit einen solchen Anspruch innehaben müssen, um effizient ihre Tätigkeit als Abgeordnete wahrnehmen zu können, gilt dies in vergleichbarer Weise für die kommunalen Vertretungen, auch wenn diese keine Parlamente im eigentlichen Sinn sind. In dieser Beziehung sind sie jedoch vergleichbar, da auch hier eine Mandatsstellung auf Grund geheimer, freier und gleicher allgemeiner Wahlen in Rede steht. Insofern kann in die Thüringer Kommunalordnung nicht hineingelesen werden, dass nur solche Informationsrechte dem einzelnen Gemeinderatsmitglied zustehen sollen, welche dort explizit genannt sind und dass insbesondere auf der Grundlage von § 22 Abs. 3 ThürKO, so wie der Beklagte meint, abschließend und ausdrücklich geregelt sei, dass nur eine Mehrheit bzw. ein bestimmtes Gremium ein Recht auf Beantwortung bestimmter Fragen erzwingen könne. Maßgeblich für das Gericht ist hierbei auch, dass das Fragerecht vor allem dem Minderheitenschutz im Gemeinderat und damit effektiver Gemeinderatsarbeit dient (vgl. auch VGH Kassel B. v. 29.03.2000, NVwZ 2001, 345; OVG NRW U. v. 5.02.2002, Az.: 15 A 2604/99, juris). Dieser wäre nicht gewahrt, wenn die Effizienz des Fragerechts des einzelnen Gemeinderates von der Mehrheitsentscheidung in den Gemeindeorganen abhängig gemacht würde.
- 32 **2.1.5** Soweit von Seiten des Beklagten eingewendet wird, dass der Bayerische VGH zu der vergleichbaren Rechtslage im Freistaat Bayern (Art. 30 GO) die Auffassung vertrete, dass nur der Gemeinderat als Ganzes die Einholung bestimmter Informationen gegenüber dem Bürgermeister erzwingen könne und dass das einzelne Gemeinderatsmitglied demgegenüber zwar ein Fragerecht und ein entsprechendes Antragsrecht besitze, nicht jedoch ein eigenes gerichtlich durchsetzbares Recht auf Informationen, wenn dies die Mehrheit im Gemeinderat ablehne (BayVGH, B. v. 15.12.2000, 4 ZE 00.3321; juris), so lässt sich diese Rechtsprechung des Bayerischen VGH nach Auffassung der Kammer nicht auf die Thüringer Rechtslage übertragen. Zum einen erging diese Entscheidung im Verfahren um die Beschwerdezulassung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren und bezieht sich ohne weitere inhaltliche Begründung auf ältere Rechtsprechung. Da die Gemeindeordnungen beider Bundesländer zwar einige Übereinstimmungen aufweisen, jedoch auch erhebliche Unterschiede, ist die Rechtsauffassung des BayVGH in diesem Punkt für die Kammer nicht ohne weiteres nachvollziehbar und erscheint jedenfalls für die Thüringer Rechtslage nicht zwingend. Ersichtlich geht aber auch der BayVGH dabei davon aus, dass weitergehende Rechte einzelner Gemeinderatsmitglieder in einer Geschäftsordnung geregelt sein könnten und zudem ein Frage- und Antragsrecht dem einzelnen Gemeinderatsmitglied zum Zwecke der Information auch ohne ausdrückliche Normierung in der Gemeindeordnung zusteht (BayVGH a.a.O. unter Verweis auf Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Stand Oktober 2000, Art. 30 GO Rn. 5). Er hält dies lediglich dann nicht mehr für einklagbar, wenn eine Gemeinderatsmehrheit den Informationsbedarf abgelehnt hat. Dem folgt die Kammer aus den vorstehend dargelegten Erwägungen nicht.
- 33 **2.1.6** Ein Vergleich mit Regelungen anderer Bundesländer zeigt, dass viele Bundesländer entsprechende Vorschriften ausdrücklich in ihre Kommunalordnungen aufgenommen haben bzw. zum Teil die Rechtsprechung im Falle, dass eine ausdrückliche Vorschrift nicht vorhanden ist, ein solches Informationsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes aus der Mandatsstellung herleitet. Hervorzuheben ist, dass die Rechtsprechung für die Bundesländer, in denen ausdrückliche Rechte formuliert sind, die Rechtstellung gleichermaßen mit der verfassungsrechtlich abgesicherten Mandatsstellung begründet und argumentiert, dass es einer Normierung gar nicht bedürftig hätte. Dieser Auffassung verschiedenster Obergerichte anderer Bundesländer schließt sich die Kammer vorliegend an (vgl. OVG Lüneburg vom 03.06.2009, Az.: 10 LC 217/07; OVG Sachsen-Anhalt vom 31.07.2009, Az.: 4 O 127/09; HessVGH vom 29.03.2000, Az.: 8 TG 715/98;

- 34 **2.1.7** Vorliegend folgt das eingeklagte Fragerecht des Klägers als einzelmem Gemeinderatsmitglied daneben auch aus § 25 Abs. 1 bis 4 der Geschäftsordnung (GO) des Stadtrates der Stadt S... In dieser Bestimmung der Geschäftsordnung des Stadtrates ist ausdrücklich normiert, dass das einzelne Gemeinderatsmitglied mündliche und schriftliche Anfragen an den Oberbürgermeister der Stadt richten darf, die nach bestimmten Vorgaben mündlich oder schriftlich beantwortet werden müssen. Fragegegenstand dürfen hiernach auch Angelegenheiten der Stadt sein, die nicht Beratungsgegenstand sind. Es bedarf an dieser Stelle keiner Ausführungen zu der Frage, ob die Geschäftsordnung Rechte gewähren und erweitern darf, die die Thüringer Kommunalordnung nicht vorsieht oder ausschließt, denn das Gericht geht davon aus, dass das in § 25 der Geschäftsordnung festgehaltene Fragerecht des einzelnen Stadtratsmitgliedes sich bereits aus der Thüringer Kommunalordnung ergibt.
- 35 **2.1.8** Das dementsprechend bestehende Recht des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes auf Informationen aus der Verwaltung besteht jedenfalls im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde sowie bezogen auf die Gegenstände, mit denen der Stadtrat entsprechend der Aufgabenverteilung innerhalb der Gemeinde betraut ist. Es ist - wie bereits dargelegt - nicht beschränkt auf Beratungsgegenstände und Tagesordnungspunkte, 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, sondern es handelt sich um ein wehrfähiges, d.h. notfalls einklagbares Recht auf Information gegenüber dem Bürgermeister, vorliegend dem Beklagten.
- 36 Alle Gemeindeorgane sind im Übrigen im Rahmen der Thüringer Kommunalordnung verpflichtet, den Gemeinderatsmitgliedern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Hilfestellung zu leisten, so dass im Hinblick auf alle rechtmäßigerweise den Gemeinderat interessierenden, weil von ihm zu bearbeitenden Themenstellungen der Gemeinde die Einholung einer Auskunft gegenüber der Verwaltung von dieser nicht versagt werden darf. Auf Beklagtenseite korrespondiert dem Informationsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds eine Pflicht zur Beantwortung jedenfalls insoweit, als der Bürgermeister diesbezügliches Wissen in seiner Eigenschaft als Vertreter der Gemeinde oder Stadt nach außen erlangt hat oder erlangen kann.
- 37 **2.2** Der danach grundsätzlich bestehende Anspruch auf die konkret gewünschte Auskunft ist im vorliegenden Fall weder durch kommunalrechtliche Vorschriften noch durch Rechte Dritter begrenzt.
- 38 **2.2.1** Der geltend gemachte Anspruch bewegt sich im Rahmen des Aufgabengebietes des Fragestellers. Die wirtschaftliche Betätigung der Stadt durch private Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge ist ein den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde betreffender Bereich und dem Grunde nach in die Zuständigkeit des Stadtrates gegeben. Gemeindeintern handelt es sich bei dem überwiegenden Anteil der Entscheidungen, die die Betätigung der Stadt durch private Unternehmen betreffen, nicht um Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, so dass grundsätzlich Gemeinderatsbeschlüsse zu wesentlichen Entscheidungen, vor allem zur Übertragung der Aufgabe auf private GmbHs und grundlegende Rahmenbedingungen zu treffen sind (vgl. §§ 22 Abs. 3 Satz 1, 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Die Betätigung der Stadt im Bereich der Daseinsvorsorge durch ein privates Unternehmen liegt damit grundsätzlich im Betätigungs- und Interessenbereich des gesamten Stadtrates und mithin des sich damit im Einzelnen befassenden Stadtratsmitglieds. Deutlich wird dies insbesondere im Zusammenhang mit den Vorschriften der § 26 Abs. 2 Nr. 11 und Nr. 14 ThürKO, wonach Entscheidungen über Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung von Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an Unternehmen sowie die Bestellung von Vertretern der Gemeinde in Aufsichts- und Verwaltungsräten nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden dürfen.
- 39 Aus der Tatsache, dass möglicherweise kein direktes Steuerungsrecht des Stadtrates zu der Einzelentscheidung, wie die Bezüge des Geschäftsführers einer kommunal beherrschte GmbH gestaltet sein sollen, besteht, weil diese Frage GmbH-intern ausgehandelt werden könnte, darf nicht gefolgert werden, dass insoweit kein Beschäftigungsinteresse des einzelnen Stadtrates bestehen kann. Es ist nämlich ein berechtigtes Interesse der einzelnen Stadtratsmitglieder an der Information, wie die Gehälter im Einzelnen beschaffen sind, anzuerkennen, da ein solches Wissen für die Entwicklung alternativer Konzepte erforderlich werden könnte. Es bedarf hierzu auch

keiner Angabe von Gründen oder eines konkreten Anlasses für die konkrete Frage (vgl. OVG Sachsen-Anhalt B. v. 31.07.2009, 4 O 127/09, juris).

- 40 **2.2.2** Der Oberbürgermeister ist auch richtiger Anspruchsgegner, denn er verfügt über die vom Kläger gewünschte Information oder könnte sie in seiner Funktion als Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung erlangen. Da vorliegend ein Aufsichtsrat nicht besteht, wurde das Geschäftsführergehalt ersichtlich von der Gesellschafterversammlung ausgehandelt bzw. im Ergebnis beschlossen, so dass der Beklagte Kenntnis von den verlangten Daten haben muss. Diese Kenntnis steht ihm nicht als Privatperson zu, sondern ist Kenntnis des Gesellschafters "Stadt S...". Denn das Stimmrecht aus dem Gesellschaftsanteil der Stadt wird in den verschiedenen Gesellschaften jeweils durch den Oberbürgermeister der Stadt S... ausgeübt (vgl. Beteiligungsbericht 2010). Der Beklagte ist aus Sicht des Gesellschaftsrechts auch befugt, das in der Gesellschafterversammlung erlangte Wissen intern an den Gemeinderat weiterzugeben, denn die Vertreter der Gesellschafter einer GmbH unterliegen zum einen keiner besonderen Verschwiegenheitspflicht, zum anderen ergibt sich eine Berichtspflicht hier aus kommunalrechtlichen Vorschriften, so z.B. § 22 Abs. 3 Satz 3 und 4 ThürKO. Für Aufsichtsratsmitglieder bestimmt § 394 AktG, dass ihre ansonsten bestehende Verschwiegenheitspflicht insoweit aufgehoben ist, als es um Berichte der Aufsichtsratsmitglieder über ihre Tätigkeit an die sie entsendenden Gebietskörperschaften geht. Der Beklagte kann sich also nicht darauf berufen, er sei auch gegenüber seinem Stadtrat zur Verschwiegenheit hinsichtlich der in der Gesellschafterversammlung erlangten Kenntnisse verpflichtet.
- 41 **2.2.3** Entgegen der Auffassung des Beklagten und des Beigeladenen stehen die Regelungen der Thüringer Kommunalordnung dem konkreten Auskunftsbegehren nicht entgegen. Insbesondere hindert § 22 Abs. 3 Satz 3 ThürKO nicht die Geltendmachung durch ein einzelnes Stadtratsmitglied (s.o. unter 2.1.4). Der dem Kläger zustehende grundsätzliche Informationsanspruch erfährt auch keine Begrenzung durch die Rechte des betroffenen Geschäftsführers, die auch durch gesellschaftliche Rechtsvorschriften geschützt werden. Zwar handelt es sich bei den Gehaltsdaten des Geschäftsführers um Daten, welche dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. hierzu Jarras/Pieroth, GG, Kommentar, Art. 2 Rn. 37 ff; Soergel, BGB, Kommentar, Schuldrecht 10, Anhang IV zu § 823 BGB) unterliegen. Im Verhältnis zum Gesellschafter bzw. zu Organteilen des Gesellschafters kann sich der Geschäftsführer hierauf jedoch nicht berufen. Insbesondere § 75 a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO verbietet nicht die Mitteilung des Geschäftsführergehaltes an ein Gemeinderatsmitglied in nicht-öffentlicher Sitzung. Dies ergibt sich aus Folgendem:
- 42 **2.2.3.1** Der vorliegende Rechtsstreit ist geprägt von einer Divergenz der Regelungszwecke der beteiligten Rechtsgebiete, resultierend daraus, dass sich die Stadt zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge der Form und der Handlungsweise des Privatrechts bedient. Während das Kommunalrecht als Teil des öffentlichen Rechts von den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, der Transparenz kommunalen Handelns, der Sicherstellung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Kontrolle durch demokratisch legitimierte Instanzen beherrscht wird, regelt das im Privatrecht angesiedelte Gesellschaftsrecht die rechtlichen Beziehungen der beteiligten Organe im Innenverhältnis der Gesellschaft sowie deren Rechtsbeziehungen nach außen und schafft damit die Rechtsgrundlage und Basis für ein wirtschaftliches Tätigwerden des Privaten. Es werden dort insbesondere Verpflichtungen und Rechte im Rechtsverkehr geregelt. Auf diesem Hintergrund regeln die §§ 275 ff HGB die Veröffentlichungspflichten privater Gesellschaften zum Schutz des privaten Rechtsverkehr. Hierbei stellt § 286 Abs. 4 HGB eine Schutzvorschrift im Hinblick auf konkrete Gehalts-Daten einzelner betroffener Geschäftsführer oder Aufsichtsräte dar.
- 43 Demgegenüber regeln die Vorschriften der Thüringer Kommunalordnung in §§ 73 ff die Möglichkeit und Zulässigkeit der Betätigung der Gemeinde in den Formen des Privatrechts, normieren aber auch die erforderlichen Bindungen, die sich aus der Tatsache ergeben, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Einsatz öffentlicher Gelder dahinter stehen. Die Kommunalordnung gibt damit den maßgeblichen Handlungsrahmen für die Beteiligung der Gemeinde an einer Gesellschaft privater Rechtsform. Deutlich wird das rechtstaatlich gebotene Interesse an öffentlicher Transparenz sowie die Rückbindung der Betätigung und der Kontrolle an den eigentlichen Aufgabenträger bzw. das hierfür intern zuständige, demokratisch gewählte Gremium, nämlich den Gemeinderat. Die Übertragung der Aufgabe auf ein Privatrechtssubjekt und damit die Überantwortung der Betätigung in den Bereich des Privatrechts ist danach zugelassen, aber unter der Prämisse der Transparenz zum Zweck der jederzeitigen Kontrolle hinsicht-

lich der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und der Verwendung der öffentlichen Gelder. Aus der Sicht des Thüringer Kommunalrechts besteht damit wesentlich die sogenannte Ingerenzpflicht, welche bedeutet, dass die Kommune sich bei Beteiligung an einem derartigen Unternehmen einen angemessenen Einfluss in Form von Beteiligungs-, Mitsprache- und Kontrollrechten etablieren und sichern muss (vgl. Becker in Wurzl/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, Handbuch Abschnitt D Rn 243). Dies hat in der Regel im Gesellschaftsvertrag zu geschehen. §§ 73 bis 75 a ThürKO machen entsprechende Vorgaben. Die Kommune als Gesellschafter übt durch ihren organschaftlichen Vertreter, nämlich den Bürgermeister, in der Gesellschafterversammlung die Gesellschafterrechte aus. Von den genannten kommunalrechtlichen Prinzipien ausgehend hat jedoch der Gemeinderat intern durch eine wirksame Steuerung und Kontrolle sicherzustellen, dass das kommunale Unternehmen in Privatrechtsform als Teil der Verwaltung im materiellen Sinne (BVerfGE 45, 63, 80) agiert und keine den öffentlichen Interessen zuwiderlaufende Eigenständigkeit entfaltet. Dies soll auch der Abwehr von Risiken für den kommunalen Haushalt dienen (Landtags-Drucksache 3/333 Regierungsbegründung zu § 73 ThürKO).

- 44 Eine Einflussnahme des Gemeinderates auf die Betätigung der GmbH zur öffentlichen Aufgabenerfüllung muss daher dem Grunde nach gewährleistet bleiben. Ob dazu auch das Aushandeln eines Geschäftsführergehaltes gehört, kann hier dahinstehen. Jedenfalls betrifft das Geschäftsführergehalt die Ausgabenseite der kommunalen Gesellschaft und ist daher relevant für den Kontrollgedanken, der das Kommunalrecht beherrscht, und erfordert, dass zumindest gemeinderatsintern derartige Daten bekannt sind, um gegebenenfalls eine Veränderung der Aufgabenerfüllung vorzubereiten und anzudenken. Insofern muss auch gerade ein Mitglied einer Minderheitenfraktion im Gemeinde- oder Stadtrat einen Anspruch darauf geltend machen können, die entsprechenden Daten zu erfahren. Anzuerkennen ist in diesem Rahmen nämlich das Interesse auch des einzelnen, insbesondere des einer Minderheitenfraktion angehörenden Gemeinderatsmitglieds an einer Haushaltskontrolle im weitesten Sinne bzw. ein Interesse daran, periodisch die Organisationsform der Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf ihre Rentabilität überdenken zu wollen. Es handelt sich im Fall der hier betroffenen kommunal beherrschten GmbH um kommunale Aufgabenerfüllung, so dass ein Interesse des Stadtrates daran besteht, über das Wirtschaften mit öffentlichen Geldern in jedem Fall Überblick zu behalten. Dazu gehört auch die Frage, welche Beträge an die Geschäftsführung einer kommunalen oder kommunal beherrschten GmbH fließen, auch wenn das Aushandeln dieser Bezüge selbst nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates fallen sollte.
- 45 **2.2.3.2** Dem steht § 75 a Abs. 2 Nr. 3 am Ende ThürKO in Verbindung mit § 286 Abs. 4 HGB nicht entgegen. Diese Vorschrift regelt, dass im von der Gemeinde jährlich zum 30. September zu erstellenden Beteiligungsbericht über jedes Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Gemeinde oder Stadt beteiligt ist, für das letzte Geschäftsjahr grundsätzlich auch die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates anzugeben sind, wobei § 286 Abs. 4 HGB entsprechend gelten soll. Nach § 286 Abs. 4 HGB dürfen bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, die in § 285 Nr. 9 Buchstabe a) und b) verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der dort bezeichneten Personen unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitgliedes dieser Organe feststellen lassen. Entsprechend dieser Regelung in der ThürKO dürfen im Beteiligungsbericht der Stadt die Angaben zum Geschäftsführergehalt des Beigeladenen unterbleiben, wie dies vorliegend in der Praxis auch geschieht.
- 46 Dies bedeutet im Ergebnis jedoch nicht, dass eine Anfrage eines Gemeinderatsmitgliedes zu diesen Gehaltsdaten damit gesperrt wäre. Die Regelung in § 75 a Abs. 2 Nr. 3 a. E. ThürKO in Verbindung mit § 286 Abs. 4 HGB bezweckt den Schutz der Daten des einzelnen Geschäftsführers vor einer Veröffentlichung, wie sie zwangsläufig mit der Aufnahme dieser Daten im Beteiligungsbericht der Stadt verbunden wäre. Der Inhalt des Beteiligungsberichtes ist zwar vorrangig an den Stadtrat gerichtet (und an die Rechtsaufsichtsbehörde, vgl. § 75a Abs. 3 ThürKO), eine Veröffentlichung für die Gemeindeöffentlichkeit ist jedoch von der Kommunalordnung nicht verboten und erfolgt wohl auch in der Praxis (vgl. Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Lobeblatt, dort: Rücker/Dieter/Schmidt, ThürKO-Kommentar, § 75a Rn.3). Vor diesem Hintergrund hat sich der thüringische Landesgesetzgeber in der Tat ausdrücklich für ein Überwiegen der Geheimhaltungsinteressen des betroffenen Geschäftsführers hinsichtlich seiner persönlichen Daten gegenüber einer Veröffentlichung entschieden. Es gibt mithin - anders als in manchen anderen Bundesländern (so z.B. Nordrhein-Westfalen, § 3 des Vergütungsoffenlegungsgesetzes vom 17.12.2009; vgl. auch Rheinland-Pfalz § 85 Abs. 1 Nr. 3 GemO RP) - in Thüringen kein

Recht der Gemeindeöffentlichkeit, die Bezüge des einzelnen Geschäftsführers einer kommunalen oder kommunal beherrschten GmbH zu erfahren. Die genannte Regelung der ThürKO ist als ausdrückliche und eindeutige Regelung anzusehen. Ein Anspruch des Klägers, die von ihm gewünschte Auskunft für die Gemeindeöffentlichkeit zu erhalten, bestünde mithin nicht.

- 47 Nach Auffassung der Kammer bedeutet dies aber nicht, dass auch gemeinderatsintern, also unter Wahrung der Verschwiegenheitspflicht und der Möglichkeit, die Daten in nicht-öffentlicher Sitzung zu behandeln, eine Bekanntgabe für ausgeschlossen zu erachten wäre. Diese Rechtsauffassung wird auch gestützt durch eine Entscheidung des BayVGh (U. v. 08.05.2006; 4 BV 05.756; juris), in welcher dieser ausführt, dass eine der Thüringer Regelung entsprechende Regelung in der bayerischen Gemeindeordnung insoweit keine abschließende Regelung darstelle, sondern lediglich ein Mindestmaß an Schutz für die persönlichen Daten des Betroffenen im Hinblick auf eine Gemeindeöffentlichkeit regele. Der Landesgesetzgeber schließt damit eine Abwägung im Einzelfall zwischen dem bereits dargelegten Ingerenzgebot und dem Transparenzgebot, welche das Kommunalrecht beherrschen, und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des in einer kommunalen oder kommunal beherrschten GmbH angestellten Geschäftsführers nicht aus, wenn es um die Frage geht, ob die Gehaltsdaten des Geschäftsführers im Rahmen der kommunalen Entscheidungsfindung gemeinderatsintern "öffentlich" gemacht werden dürfen.
- 48 **2.2.3.3** Das Grundrecht eines Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung bzw. die hier einschlägige gesellschaftsrechtliche Vorschrift, die den Schutz der persönlichen Daten des Betroffenen bezweckt, sind auf die Abwehr von Veröffentlichung, also die Abwehr der Herausgabe in die Öffentlichkeit, d.h. gegenüber Dritten gerichtet. Eine solche Veröffentlichung ist jedoch vom Kläger nicht eingeklagt. Der Gemeinderat als Ganzes und auch das einzelne Gemeinderatsmitglied ist hier nicht Dritter oder Öffentlichkeit, sondern ist Organ bzw. Organteil des Gesellschafters, welcher letztlich Dienstherr bzw. Vertragspartner des betroffenen Geschäftsführers ist. Gesellschafter ist vorliegend (indirekt) auch die Kommune neben anderen, wobei der öffentliche Anteil überwiegt und mithin die Gesellschaft kommunal, also hoheitlich dominiert ist (siehe Beteiligungsbericht 2010). Die interne Weitergabe der hier in Rede stehenden Daten des Geschäftsführers innerhalb des Gesellschafters berührt in diesem Zusammenhang dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht im Sinne eines Eingriffs, denn die Informationen sollen im Ergebnis den Innenraum des Dienstherrn des Geschäftsführers, nämlich den der Gesellschaft als solcher bzw. der Gesellschafterversammlung, nicht verlassen. Aufgrund der bei kommunal gehaltenen oder dominierten Unternehmen in Privatrechtsform bestehenden Besonderheit, dass der kommunale Gesellschafter intern aus Organen und Entscheidungsgremien besteht, bedarf es zwangsläufig der Weitergabe der zur Entscheidungsfindung im Einzelfall notwendigen Daten an ein Gremium, also u.U. an eine Vielzahl von Personen. Diese haben die genannten Daten u.U. vertraulich zu behandeln, wozu sie gesetzlich verpflichtet sind. Eine Weitergabe von Daten in diesem Bereich ist damit keine Veröffentlichung im eigentlichen Sinn. Die Daten verlassen in diesem Rahmen (nicht-öffentliche Sitzung, Wahrung der Verschwiegenheitspflicht) auch nicht das gesellschaftsrechtliche bzw. dienstvertragliche - also mithin jedenfalls privatrechtlich gestaltete - Rechtsverhältnis zwischen dem Geschäftsführer und seinem Dienstherrn bzw. Vertragspartner. Eine Rechtsverletzung liegt hier nicht vor. Insofern bedarf es letztendlich keiner Abwägung zwischen dem grundrechtlich geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Beigeladenen und dem Transparenzgebot des Kommunalrechts, denn eine Transparenz der Geschäftsführergehälter für die Gemeindeöffentlichkeit steht angesichts der eindeutigen gesetzlichen Regelung (s.o.) nicht zur Diskussion. Der "gemeinderatsinternen Transparenz" als einer Folge des Rechts des Gemeinderates auf Befassung mit möglichen Gegenständen seiner gemeinderatslichen Tätigkeit (s.o.) lässt sich das Recht des Geschäftsführers auf Schutz seiner Daten nicht entgegenhalten, da er diese Daten mit dem Gesellschafter/der Gesellschafterversammlung ausgehandelt hat bzw. diese Daten jedenfalls den gesellschaftsrechtlichen internen Auskunftsansprüchen (vgl. etwa § 51 GmbHG) unterliegen, so dass eine Schutzwürdigkeit in diesem Rechtsverhältnis nicht besteht.
- 49 Das Gericht stützt sich bei der hier vertretenen Auffassung auch auf eine Entscheidung des OLG Düsseldorf, nach welcher die Vorschrift des § 286 Abs. 4 HGB im Verhältnis zwischen Aktionär und Aktiengesellschaft nicht gilt, da diese Vorschrift auf den Datenschutz im öffentlichen Bereich zugeschnitten sei, wohingegen es sich bei dem Anspruch des Aktionärs gegenüber der Aktiengesellschaft auf Mitteilung von Bezügen des Vorstandes um einen gesellschaftsinternen Auskunftsanspruch handele (B. v. 26.06.1997; 19 W 2/97 AktE; juris). Die Grenzen der Offenbarungspflicht, wie sie in § 286 Abs. 4 HGB zum Schutz der einzelnen Betroffenen normiert seien,

berührten nur das Verhältnis der Gesellschaft zur Öffentlichkeit, nicht zu den Aktionären (OLG Düsseldorf a.a.O).

- 50 Insofern geht das Gericht davon aus, dass das Grundrecht des Beigeladenen auf informationelle Selbstbestimmung, also auf Geheimhaltung seiner persönlichen Daten, durch die Weitergabe seiner Gehaltsdaten durch den Bürgermeister an den Gemeinderat nicht verletzt wird, da hier ein Eingriff in die Grundrechtsposition im Sinne eines Eingriffs von außen nicht stattfindet.
- 51 **2.2.3.4** Soweit der Beigeladene geltend macht, dass auch Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens und der anderen Gesellschafter der GmbH einer Veröffentlichung auch in nicht-öffentlicher Sitzung entgegenstünden, so kann sich der Beigeladene hierauf nicht berufen. Zum einen kann sich bereits das Unternehmen, also die GmbH selbst, gegenüber ihrem eigenen Gesellschafter bzw. dessen Organteil nicht auf Geheimhaltungsinteressen berufen. Wie bereits ausgeführt, ist die Stadt (indirekter) Gesellschafter der GmbH und deren Stadtrat intern zur Entscheidung berufen, so dass es sich um ein gesellschaftsinternes Rechtsverhältnis handelt. Einziger Gesellschafter der hier betroffenen a) GmbH ist die b) GmbH, die selbst ein öffentlich beherrschtes Unternehmen in Privatrechtsform darstellt, welches sich grundsätzlich auch nicht auf Grundrechte berufen kann (vgl. Jarass/Pieroth, a.a.O. Art. 19 Rn 18 f.). Deren Gesellschafter wiederum sind zwar teilweise private Unternehmen, eine Rechtsverletzung hinsichtlich des Unternehmensgeheimnisses "Geschäftsführergehalt a) GmbH" ist aber wegen deren lediglich indirekter Beteiligung nicht anzunehmen (s.o.). Bloße Geheimhaltungsinteressen indirekt beteiligter Gesellschafter, die nicht als eigene Grundrechtspositionen (s.o.) geltend gemacht werden können, stellen keine rechtliche Schranke für eine Offenlegung im Stadtrat dar. Darüber hinaus kennt der private Mitgesellschafter an einer hoheitlich bzw. kommunal beherrschten GmbH die damit einhergehende öffentliche Bindung und ist insoweit nicht schutzwürdig, wenn zum Zweck der öffentlichen Aufgabenerfüllung zur Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien Daten der Gesellschaft benötigt werden. Die Kammer hält den geltend gemachten Anspruch daher - unter der Einschränkung der Wahrung der Verschwiegenheitsverpflichtung bzw. der Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung - für gegeben.
- 52 **2.2.3.5** Da aus dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20. Dezember 2007 keinesfalls ein weitergehender Anspruch folgen würde, wie sich aus dessen § 3 Nr. 2 ohne weiteres ergibt, bedarf es keines weiteren Eingehens auf diese Vorschriften.
- 53 Der Klage war daher in vollem Umfang stattzugeben.
- 54 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und Abs. 3 VwGO, wobei aufgrund der Besonderheiten des hier vorliegenden Kommunalverfassungsverstreites die hinter dem unterlegenen Organ oder Organteil stehende Gebietskörperschaft, hier die Stadt S..., zur Kostentragung in dem diesen treffenden Umfang verpflichtet ist (vgl. BayVGH U. v. 14.08.2006, 4 B 05.939; OVG Saarland B. v. 26.05.2008, 3 A 12/08; VG Saarland B. v. 15.03.2010, 11 K 759/09; VG Magdeburg U. v. 28.10.2010, 9 A 73/10, wobei verschiedene Gerichte sich zu einer Tenorierung im hier geschehenen Sinn außerstande sehen, da die VwGO eine Kostenauflegung nur gegenüber einem direkt am Verfahren Beteiligten kenne, dann jedoch einen Kostenerstattungsanspruch des Organs gegenüber der Gebietskörperschaft im Innenverhältnis annehmen; alle juris). Im Falle des vorliegenden Kommunalverfassungsverstreites folgt die Kostentragungspflicht der Kommune (bzw. der Erstattungsanspruch des klagenden Organs) aus der Organstellung des Beklagten. Dem mitunterlegenen Beigeladenen waren hälftige Kosten aufzuerlegen, da er sich durch Antragstellung am Kostenrisiko beteiligt hat.
- 55 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.
- 56 Die Berufung war nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtsache zuzulassen.
- 57 Beschluss:
- 58 Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.
- 59 Gründe:

60 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG.

© juris GmbH