Oberverwaltungsgericht NRW, 15 A 265/17

Datum:	02.03.2018
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	15. Senat
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	15 A 265/17
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2018:0302.15A265.17.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Düsseldorf, 1 K 3757/15
Schlagworte:	Gemeinderat Sitzung Öffentlichkeit Ausschluss Liegenschaftssache Grundstücksangelegenheit
Normen:	GO NRW § 48 Abs. 2

Leitsätze:

§ 48 Abs. 2 Satz 2 GO NRW setzt voraus, dass aus anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher Art von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten ist.

Nach der Wertung des § 30 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GO NRW zur Verschwiegenheits-pflicht ist der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beratung über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist, zulässig, wobei ihrer Natur nach geheim insbesondere Angelegenheiten sind, deren Mitteilung an andere dem Gemeinwohl oder den berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde. Dies trifft bei abstrakt-genereller Betrachtung auf Liegenschaftssachen jedenfalls dann zu, wenn der Begriff auf Verträge über Grundstücke beschränkt wird.

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kläger tragen die Kosten des Zulassungsverfahrens zu jeweils ¼.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 10.000,- € festgesetzt.

G r ü n d e : 1

Der Antrag der Kläger auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. 2

Die mit dem Zulassungsbegehren vorgebrachten, für die Prüfung maßgeblichen Einwände (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) begründen weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.) noch führen sie auf besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (2.) oder deren grundsätzliche Bedeutung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (3.). 3

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegen nicht vor. 4

Ernstliche Zweifel sind gegeben, wenn erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhalten wird. Sie sind (nur) begründet, wenn zumindest ein einzelner tragender Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt. 5

Vgl. zuletzt BVerfG, Beschlüsse vom 16. Januar 2017 - 2 BvR 2615/14 -, juris Rn. 19, und vom 9. Juni 2016 - 1 BvR 2453/12 -, juris Rn. 16, jeweils mit weiteren Nachweisen. 6

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag, 7

festzustellen, dass die Kläger durch die Behandlung des Tagesordnungspunkts „Anmietung der Flächen im W. -Center für eine Nutzung durch die Stadtverwaltung“ in der Sitzung des Beklagten vom29. April 2015 in ihren organschaftlichen Rechten verletzt sind, 8

im Wesentlichen mit folgender Begründung abgewiesen: Der Beschluss des Beklagten, die Tagesordnungspunkte 36, 36.1 und 36.2 nicht vom nichtöffentlichen Teil in den öffentlichen Teil seiner Sitzung am 29. April 2015 zu verweisen, sei rechtmäßig gewesen. Durch diese Entscheidung seien die Kläger nicht in ihrem organschaftlichen Recht auf Wahrung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit (§ 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) verletzt worden. Der abstrakt-generelle Ausschluss der Öffentlichkeit von Beratungen über Grundstücksgeschäfte, zu denen die „Anmietung der Flächen im W. -Center“ gehöre, durch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Geschäftsordnung für den Rat, die Bezirksvertretungen und die Ausschüsse in der Stadt N. vom 28. Juni 1995, zuletzt geändert durch den Neunten Nachtrag vom 8. Oktober 2010 (im Folgenden: GORat) sei rechtmäßig. Das Geheimhaltungsinteresse entfalle nicht wegen der Besonderheit, dass Gegenstand der Beratung der Abschluss eines Mietvertrags zwischen der Stadt N1. und der Entwicklungsgesellschaft der Stadt N1. (F.) gewesen sei, deren einzige Gesellschafterin die Stadt sei. 9

Dagegen wenden sich die Kläger ohne Erfolg. 10

11

Gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW sind die Sitzungen des Rates öffentlich. Durch die Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden (§ 48 Abs. 2 Satz 2 GO NRW).

Dem Wortlaut des § 48 Abs. 2 Satz 2 GO NRW sind zwar keine inhaltlichen Kriterien dafür zu entnehmen, in Angelegenheiten welcher Art der Gemeinderat die Öffentlichkeit durch die Geschäftsordnung ausschließen darf. Wegen der großen Bedeutung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit ist hieraus aber nicht zu schließen, dass der Gemeinderat insoweit keinen Bindungen unterläge. § 48 Abs. 2 Satz 2 GO NRW setzt daher voraus, dass aus anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher Art von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten ist. 12

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Juni 2016- 15 A 1095/15 -, juris Rn. 18, vom 16. Juli 2009- 15 B 945/09 -, juris Rn. 4, vom 12. September 2008 - 15 A 2129/08 -, juris Rn. 15, vom 7. November 2006 - 15 B 2378/06 -, juris Rn. 8, Urteil vom 2. Mai 2006 - 15 A 817/04 -, juris Rn. 68; Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand Juli 2015, § 48 GO Erl. 10.1. 13

Nach der Wertung des § 30 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GO NRW zur Verschwiegenheitspflicht ist der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beratung über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist, zulässig, wobei ihrer Natur nach geheim insbesondere Angelegenheiten sind, deren Mitteilung an andere dem Gemeinwohl oder den berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde. 14

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Juni 2016- 15 A 1095/15 -, juris Rn. 20, vom 16. Juli 2009- 15 B 945/09 -, juris Rn. 4, und vom 12. September 2008 - 15 A 2129/08 -, juris Rn. 17; Plückhahn/ Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand Juli 2015, § 48 GO Erl. 10.1. 15

Dies trifft bei abstrakt-genereller Betrachtung auf Liegenschaftssachen jedenfalls dann zu, wenn der Begriff auf Verträge über Grundstücke beschränkt wird. Verträge über Grundstücke enthalten vor allem Preisvereinbarungen. Dabei geht es normalerweise auch um erhebliche Beträge. Es entspräche regelmäßig nicht dem Gemeinwohlinteresse, wenn die Vertragskonditionen, die die Gemeinde im Einzelfall zu gewähren bereit ist, öffentlich beraten würden, da dies die Verhandlungsposition der Gemeinde in etwaigen weiteren Vertragsverhandlungen schwächen könnte. Daher sind Grundstücksverträge grundsätzlich als Fallgruppe anzusehen, die in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden können. 16

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. September 2008 - 15 A 2129/08 -, juris Rn. 17; Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand Juli 2015, § 48 GO Erl. 10.3; Paal, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW, Band I, Loseblatt, Stand März 2014, § 48 Erl. V.2 b). 17

Im Einklang mit diesen gesetzlichen Vorgaben werden nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GORat Grundstücksgeschäfte in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Ferner gibt § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 GORat jedem Ratsmitglied das Recht, jederzeit formlos zu beantragen und darüber abstimmen zu lassen, dass ein Tagesordnungspunkt der nichtöffentlichen Sitzung in die öffentliche Sitzung verwiesen wird. 18

Ausgehend davon hat das Verwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung des Zulassungsvorbringens zu Recht entschieden, dass der vorliegende Fall keine Besonderheiten aufweist, aufgrund derer das grundsätzlich bestehende 19

Gemeinwohlinteresse an der Geheimhaltung der Beratung über ein Grundstücksgeschäft zugunsten des Interesses der Allgemeinheit und der Kläger als Ratsmitglieder an der Sitzungsöffentlichkeit zurücktreten müsste. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist nicht auszuschließen, dass die Offenlegung der Einzelheiten des Mietvertrags zwischen der Stadt N1. und der F. sich nachteilig auf deren Verhandlungen über den im Zeitpunkt der Ratssitzung noch nicht erfolgten Erwerb des mit dem W. -Center bebauten Grundstücks auswirken konnte, weil der Vertragsinhalt möglicherweise Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit der F. oder die Dringlichkeit des Abschlusses des Kaufvertrags erlaubte. Zudem wäre die Offenbarung der Konditionen des Mietvertrags, insbesondere des in Aussicht genommenen Mietzinses, geeignet gewesen, die Position der Stadt N1. in künftigen Verhandlungen mit anderen Vermietern zu schwächen. Ebenso konnte sich die Offenlegung nachteilig auf Verhandlungen der F. mit anderen Mietern auswirken, namentlich auf Verhandlungen über die Vermietung nicht von der Stadtverwaltung in Anspruch genommener Flächen im W. -Center.

Aus der Grundrechtsbindung der Stadt N1. sowie der F. auch im Bereich fiskalischen Handels folgt nichts Gegenteiliges. 20

Aufgrund der in Art. 1 Abs. 3 GG statuierten Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt gelten die Grundrechte nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern binden die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Der Staat und andere Träger öffentlicher Gewalt können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwar auch am Privatrechtsverkehr teilnehmen. Sie handeln dabei jedoch stets in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags. Ihre unmittelbare Bindung an die Grundrechte hängt daher weder von der Organisationsform ab, in der sie dem Bürger gegenübertreten, noch von der Handlungsform. 21

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08 -, juris Rn. 26, Urteil vom 22. Februar 2011- 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 47 ff. 22

Unerheblich für die Grundrechtsbindung ist auch, ob die für den Staat oder andere Träger öffentlicher Gewalt handelnde Einheit „spezifische“ Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, ob sie erwerbswirtschaftlich oder zur reinen Bedarfsdeckung tätig wird („fiskalisches“ Handeln) und welchen sonstigen Zweck sie verfolgt. 23

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08 -, juris Rn. 30, mit weiteren Nachweisen. 24

Über ein etwaiges nichtbestehendes Geheimhaltungsinteresse der Stadt N1. und der F. sagen diese Grundsätze über die Grundrechtsbindung jedoch nichts aus. Vielmehr können auch - grundrechtsgebundene - öffentliche Unternehmen Träger von schützenswerten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sein. Voraussetzung dafür ist, dass der Geheimnisträger in einer privaten Unternehmen vergleichbaren Weise am Wirtschaftsverkehr teilnimmt. Erforderlich ist eine privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand oder des von ihr beherrschten Unternehmens unter den Wettbewerbsbedingungen des Markts. Die öffentliche Hand oder das Unternehmen müssen dabei nicht selbst im Wettbewerb mit Konkurrenten stehen. Es reicht aus, dass das Bekanntwerden der betreffenden Information etwa wegen ihrer Vergaberelevanz die Stellung des Geheimnisträgers am Markt schwächt und auf diese Weise eine Wettbewerbsrelevanz entfaltet. Demzufolge können von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen sich sogar als Monopolisten auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen. 25

26

Vgl. mit Blick auf das Umweltinformationsrecht BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017 - 7 C 31.15 -, juris Rn. 90 f.; zum Informationsfreiheitsrecht siehe darüber hinaus OVG NRW, Urteil vom 19. März 2013 - 8 A 1172/11 -, juris Rn. 120 ff.; zum presserechtlichen Auskunftsanspruch siehe BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris Rn. 25; mit Blick auf § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015 - 20 F 4.14 -, juris Rn. 21.

Daraus folgt, dass die Stadt N1. und die F. bei Grundstücksgeschäften ungeachtet ihrer Grundrechtsbindung anzuerkennende Geheimhaltungsinteressen haben können. Dass sich dies im zu entscheidenden Fall anders verhält, legen die Kläger nicht dar. 27

Auch wenn es sich beim Mietvertrag zwischen der Stadt N1. und der F. , der unter den nicht auf bestimmte Grundstücksvertragstypen beschränkten Begriff des Grundstücksgeschäfts im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GORat subsumiert werden kann, bezüglich der Flächen im W. -Center wirtschaftlich um ein Insichgeschäft handelte und die F. bei Vertragsverhandlungen und -abschlüssen mit privaten Dritten an Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG gebunden ist, wie der Zulassungsantrag hervorhebt, kann ein Bekanntwerden der Vertragsdetails ihre Verhandlungsposition bei zukünftigen Vertragsschlüssen auf dem freien Markt aus den vom Verwaltungsgericht genannten Gründen beeinträchtigen. Der Beklagte ist nichtrechtlich verpflichtet, von vornherein eine „defensive Verhandlungsposition“ der Stadt N1. bzw. der F. durch die Herstellung von Öffentlichkeit herbeizuführen. Die generelle Standortfrage, wo bestimmte städtische Dienstleistungen wie etwa diejenigen der Stadtbücherei angeboten werden, liegt jenseits der Mietvertragsinhalte im Einzelnen und damit auch jenseits des streitgegenständlichen normativen Prüfprogramms. 28

Dass bei Grundstücksangelegenheiten nur das Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners den Öffentlichkeitsausschluss rechtfertige, ergibt sich aus dem im Zulassungsantrag angeführten Senatsurteil vom 19. Dezember 1978 - XV A 1031/77 -, OVGE 35, 8 ff., nicht. Die weiterhin von den Klägern zitierte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Urteile vom 8. August 1990 - 3 S 132/90 -, juris Rn. 27 ff., vom 16. Juni 1981 - 3 S 271/81 -, juris, und vom 18. Juni 1980 - III 503/79 -, juris Rn. 22 ff., zur Öffentlichkeit bei der Entscheidung über die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts betrifft zum einen eine anders gelagerte Fallkonstellation. 29

Vgl. zum spezifischen Problemkreis des Vorkaufsrechts VG Aachen, Urteil vom 22. Mai 2012 - 3 K 347/11 -, juris Rn. 31; VG Würzburg, Urteil vom 19. April 2016 - W 4 K 15.524 -, juris Rn. 23 ff. 30

Zum anderen ist sie, sollte sie im klägerischen Sinn zu verstehen sein, nicht zwingend zu verallgemeinern. 31

Vgl. dazu aus bundesrechtlicher Sicht BVerwG, Beschluss vom 15. März 1995 - 4 B 33.95 -, juris Rn. 6; sowie Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand Juli 2015, § 48 GO Erl. 10.3; für eine Einzelfallbetrachtung Bay. VGH, Urteil vom 26. Januar 2009 - 2 N 08.124 -, juris Rn. 8. 32

Auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch können sich die Kläger nicht berufen. Dieser Anspruch fußt auf § 4 Abs. 1 PresseG NRW bzw. verfassungsunmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Wie etwa aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris Rn. 25 ff., hervorgeht, setzt er überdies spezifische - auf die Pressefreiheit und deren Verhältnis zu eventuell entgegenstehenden Belangen im Einzelfall zurückgehende - Abwägungsprozesse in Gang, deren Binnengesetzmäßigkeiten keinen Rückschluss auf die 33

Interpretation des § 48 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GO NRW zulassen.

2. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen der besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten der Rechtssache zuzulassen. 34

Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Angriffe der Kläger gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Dass der Ausgang des Rechtsstreits in dem vorgenannten Sinn offen ist, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens aus den unter 1. genannten Gründen nicht feststellen. Besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten wirft die Rechtssache auch ansonsten nicht auf. Die von den Klägern aufgeworfene Frage, ob im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur umfassenden Grundrechtsbindung von Hoheitsträgern auch bei fiskalischem Handeln der Schutz eines Verhandlungsspielraums einer Gemeinde ein Diskretionsinteresse bei Grundstücksgeschäften jedenfalls dann nicht mehr rechtfertigen kann, wenn es sich bei dem Grundstücksgeschäft um ein Insichgeschäft der Gemeinde handelt, ihr Vertragspartner also allein ein von ihr vollständig beherrschtes Unternehmen ist, das ihr gegenüber ohnehin kein Verhandlungsspielraum hat, lässt sich - wie unter 1. geschehen - im Fall mit Hilfe der vorliegenden (Senats?)Rechtsprechung ohne Weiteres beantworten. 35

3. Die Berufung ist nicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. 36

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine im betreffenden Berufungsverfahren klärungsbedürftige und für die Entscheidung dieses Verfahrens erhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. Dabei ist zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird. 37

Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. 38

Die von den Klägern formulierte Frage 39

„Schließt die umfassende Grundrechtsbindung der Gemeinde als Hoheitsträger und der von ihr beherrschten privatrechtlichen Gesellschaften eine Behandlung einer Grundstücksangelegenheit in nicht öffentlicher Sitzung jedenfalls dann aus, wenn allein ein Vertragsabschluss zwischen der Gemeinde und der von ihr beherrschten Gesellschaft in Rede steht?“ 40

führt nicht auf einen grundsätzlichen Klärungsbedarf in einem Berufungsverfahren. Sie würde sich in einem Berufungsverfahren so nicht stellen. Wie unter 1. ausgeführt, lässt sich aus den Grundsätzen über die Grundrechtsbindung nichts Entscheidendes über Inhalt und Reichweite des Öffentlichkeitsgrundsatzes des § 48 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GO NRW ableiten. Insofern haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08 -, juris, und vom 22. Februar 2011 ? 1 BvR 699/06 -, juris, auch keine im vorliegenden Verfahren streitentscheidende Rechtsfrage neu aufgeworfen. 41

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO. 42

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 GKG. 43

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 44

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE