

Übungsfall zu VerwProzR Rn 612

Sachverhalt¹: In den Industrie- und Handelskammern (IHK) liegen nach § 4 IHKG die wesentlichen Entscheidungen bei der Vollversammlung (= Hauptentscheidungsorgan einer IHK). Hingegen wird die laufende Verwaltung vom Präsidenten und dem Geschäftsführer der IHK wahrgenommen (§§ 6, 7 IHKG).

Die IHK im Bundesland X hat für die Rechnungsprüfung einen Ausschuss gebildet. Der Ausschuss legt seinen Bericht dem Präsidenten P vor. Gibt es keine Beanstandungen, dann erteilt die Vollversammlung dem Präsidenten und dem Hauptgeschäftsführer die Entlastung.

K ist ordentliches Mitglied der Vollversammlung dieser IHK. Er verlangt von P die Einsichtnahme in den Bericht des Rechnungsprüfers.

B ist dagegen der Auffassung, dass die Mitglieder der Vollversammlung zwar ein Recht auf Kenntnis des Ergebnisses der Rechnungsprüfung haben, nicht aber auf Übermittlung des vollständigen Berichts. Er fühlt sich in seiner Auffassung bestätigt, weil auch die Satzung der IHK keinerlei Aussagen zu dieser Frage trifft.

Daraufhin verklagt K den P auf Einsichtnahme in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle vor dem Verwaltungsgericht.

Hat er mit der Klage Erfolg?

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

I. Der Verwaltungsrechtsweg ist nach § 40 I S. 1 VwGO in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet, sofern die Streitigkeit nicht einem anderen Gericht zugewiesen ist.

Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn sie auf Rechtsvorschriften rückführbar ist, die Hoheitsträger einseitig berechtigen oder verpflichten. Der geltend gemachte Anspruch des K steht im Sachzusammenhang mit § 4 S. 2 Nr. 5 IHKG und ist daher - wie diese Vorschrift - öffentlich-rechtlicher Natur.

Fraglich ist jedoch, ob sie nichtverfassungsrechtlicher Natur ist. Es könnte sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handeln, weil es um Rechtsbeziehungen zwischen Organen geht, deren Wahrnehmungsberechtigungen in der Verbandverfassung - dem IHKG - geregelt sind.

Doch nicht jede Organklage ist dem Verfassungsrecht zuzuordnen. Um eine verfassungsrechtliche Organklage handelt es sich, wenn die Wahrnehmungsberechtigungen der sich streitenden Organe im GG oder in der Landesverfassung geregelt sind. Die IHK ist hingegen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ausschließlich einfachgesetzlich geregelte Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (vgl. § 1 IHKG). Deshalb können zwischen den Organen der Körperschaft auch nur verwaltungsrechtliche Beziehungen entstehen.

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.

II. Statthafte Klageart könnte die allgemeine Leistungsklage sein, gerichtet auf die Verurteilung des P, die Berichte der Rechnungsprüfung vorzulegen.

Die allgemeine Leistungsklage ist statthaft für diejenigen Fälle, in denen in Ermangelung eines Verwaltungsakts eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausscheidet. Sie ist entweder auf Vornahme (Leistungsvornahmeklage) oder auf Abwehr bzw. Unterlassen (Leistungsunterlassungsklage) schlichten Verwaltungshandelns gerichtet.

Vorliegend geht es dem K nicht um den Erlass eines ihn begünstigenden Verwaltungsakts. Denn ein Verwaltungsakt ist ein behördlicher Rechtsakt, der auf Außenwirkung gerichtet ist und verbindlich Recht setzt (vgl. § 35 S. 1 VwVfG). Entscheidungen im körperschaftsinternen Bereich sind nicht auf Außenwirkung gerichtet und haben damit keine Verwaltungsakt-Qualität.

Statthaft ist daher die allgemeine Leistungsklage, gerichtet auf Akteneinsicht.

III. Auch im Bereich der verwaltungsprozessualen Organklage ist nach einhelliger Auffassung die **Klagebefugnis** unentbehrlich. Insbesondere verleiht die Stellung als Organ oder Organteil kein Recht zur Popularklage. Daher ist auch vorliegend in entsprechender Anwendung des § 42 II VwGO die Klage nur zulässig, wenn und soweit sich K auf eine Rechtsposition berufen kann, die ihm als Organ oder Organteil eingeräumt ist. Es reicht aus, wenn die Möglichkeit der behaupteten Rechtsverletzung besteht. Ein berechtigtes Interesse fehlt nur dann, wenn der geltend gemachte Anspruch aus dem Mitgliedschaftsrecht dem K offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise zustehen kann.

Die danach erforderliche Wahrnehmungsberechtigung des K kann sich aus seiner Stellung als Mitglied der Vollversammlung ergeben. Nach § 4 S. 2 Nr. 5 IHKG hat die Vollversammlung über die Erteilung der Entlastung zu entscheiden, was voraussetzt, dass die Rechnungsprüfung der Vollversammlung bekannt ist. K verfolgt damit nicht ein Recht der Vollversammlung; er selbst kann vielmehr nur dann entscheiden, wenn auch ihm die Unterlagen bekannt gegeben werden.

Er ist mithin klagebefugt.

IV. Beteiligte des Rechtsstreits sind K als Kläger sowie P als Beklagter. Ihre **Parteifähigkeit** folgt nicht aus § 61 Nr. 1 VwGO. Denn K und P streiten sich nicht als natürliche Personen, sondern über ihre Wahrnehmungsberechtigungen aus ihrer Organstellung einer Körperschaft. Vielmehr folgt ihre Parteifähigkeit aus § 61 Nr. 2 VwGO. Denn wenn die Körperschaftsverfassung für die Organe Wahrnehmungsberechtigungen garantiert, muss es den Organen und Organteilen auch möglich sein, diese mitgliedschaftsrechtlich begründeten Kompetenzen gerichtlich durchzusetzen.

¹ Nach OVG Münster NVwZ 2003, 1526 ff.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn dem K der geltend gemachte Anspruch zusteht.
Eine ausdrücklich geregelte Anspruchsgrundlage ist nicht ersichtlich.

I. Informationsanspruch aus allgemeinen Gesetzen

Soweit Vorschriften in bestimmten Verwaltungsrechtsverhältnissen Informationsansprüche begründen, finden sie deshalb keine Anwendung, weil damit nicht das Innenverhältnis einer Körperschaft erfasst wird, sondern nur das Verwaltungsrechtsverhältnis des Bürgers zu einer bestimmten Behörde - etwa der Anspruch auf Umweltinformation, auf Information im Verwaltungsverfahren (§ 29 VwVfG) oder auf allgemeine Information durch Verwaltungsbehörden (vgl. die Landesgesetze über die Freiheit des Zugangs zu Informationen; subsidiär entsprechende Ansprüche aus Grundrechten). Ziel von Informationszugangsgesetzen ist zum einen eine erhöhte Transparenz und damit Akzeptanz behördlicher Entscheidungen, zum anderen eine verbesserte Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe.

Die Gesetze betreffen also nur das Außenrechtsverhältnis der Behörden zum Bürger, nicht jedoch das Innenverhältnis zwischen Organen oder Organteilen derselben Körperschaft. Deshalb kann K in seiner Eigenschaft als Mitglied der Vollversammlung einen freien Zugang zu amtlichen Informationen nach den allgemeinen Gesetzen nicht beanspruchen. K geht nicht als natürliche Personen gegen B vor, sondern macht von seiner Person unabhängige Rechte aus seiner organschaftlichen Rechtsstellung geltend.

II. Informationsanspruch aus organschaftlicher Rechtsstellung

Der Anspruch kann sich deshalb nur aus der Stellung des Klägers als Mitglied der Vollversammlung ableiten.

Die Vollversammlung ist das demokratisch legitimierte Hauptorgan der Kammer. Die wesentlichen Entscheidungen über die Arbeit der Kammer sind der Vollversammlung vorbehalten. Sie hat die Satzungscompetenz (vgl. § 4 S. 2 Nr. 1 IHKG) und das Recht zur Feststellung des Haushaltsplans (§ 4 S. 2 Nr. 3 IHKG). Ferner obliegt ihr die Wahl der Exekutivorgane (§§ 6, 7 IHKG). Diese sind der Vollversammlung gegenüber verantwortlich. Die Prüfung des Finanzgebarens von Präsidium und Hauptgeschäftsführer und deren Entlastung unterliegen der ausschließlichen Beschlussfassung durch die Vollversammlung (§ 4 S. 2 Nr. 5 IHKG). Deshalb müssen dem einzelnen Vertreter – einem Abgeordneten vergleichbar – die Wahrnehmungsberechtigungen zugestanden werden, derer er bedarf, um den demokratischen Auftrag ausführen zu können. Das schließt neben dem Teilnahme-, Rede-, Antrags- und Abstimmungsrecht das Recht auf Information und Akteneinsicht ein.²

Einem Akteneinsichtsrecht könnten allenfalls Vertraulichkeitsvorschriften oder Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Doch solche sind weder nach der Satzung (wonach Plenarrechte durchaus eingeschränkt werden können, soweit dies mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist) noch nach den Umständen des Einzelfalles ersichtlich.

Vergleicht man darüber hinaus die Rechtslage mit der Rechnungsprüfung auf Bundes- oder Landesebene, folgt daraus ebenfalls, dass ein uneingeschränktes Einsichtsrecht besteht. So prüft nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG der Bundesrechnungshof die Ordnungsgemäßheit des Bundeshaushaltes. Nach Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG hat der Rechnungshof nicht nur eine Pflicht zur Berichterstattung über die Prüfung gegenüber der Bundesregierung, sondern auch gegenüber dem Bundestag.

Auch aus der Stellung der Rechnungsprüfer lässt sich eine Einschränkung nicht ableiten. Die Rechnungsprüfung erfolgt durch einen Ausschuss, der Hilfsfunktionen gegenüber der Vollversammlung wahrnimmt (§ 8 IHKG). Die Vollversammlung wird durch die Ausschusstätigkeit entlastet. Ein Plenum hat aber jederzeit die Befugnis, die Tätigkeit eines Ausschusses an sich zu ziehen. Das wiederum setzt voraus, dass jedes Mitglied des Plenums einen Zugriff auf die Ausschussarbeit haben muss.

Ein Ausschluss des Akteneinsichtsrechts folgt auch nicht aus § 9 IHKG. Diese Vorschrift enthält Vorschriften über den Datenschutz. Dabei geht es jedoch um den Schutz der Daten der Mitglieder der Industrie- und Handelskammer. Über die körperschaftsinternen Rechtsbeziehungen zwischen den Organen trifft die Vorschrift keine Aussage.

C. Ergebnis:

Der Präsident der Industrie- und Handelskammer wird verurteilt, dem Kläger die Einsichtnahme in den vollständigen Prüfbericht zu gewähren.

² So ausdrücklich OVG Münster NVwZ **2003**, 1526, 1527.