

## Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz

Kommunalverfassungsstreit zum Umfang des Anspruchs eines Mitglieds einer  
Kommunalvertretung auf Protokollberichtigung

1. Die Bestimmungen des § 68 Sätze 1 und 2 NKomVG begründen keine Rechte einzelner Mitglieder der Vertretung. Lediglich § 68 Satz 3 NKomVG begründet als - eng auszulegende - Ausnahme einen Anspruch eines einzelnen Mitglieds der Vertretung auf Protokollberichtigung seines Abstimmungsverhaltens was auch eine schlagwortartige Kennzeichnung des Abstimmungsgegenstands umfasst.

2. Von dem Fall der Protokollberichtigung des eigenen Abstimmungsverhaltens abgesehen, kann einem einzelnen Mitglied der Vertretung ein Anspruch auf Ergänzung oder Berichtigung des Protokolls dann zustehen, wenn es in seinen Mitgliedschaftsrechten durch die Art der Protokollberichtigung betroffen ist, beispielsweise wenn seine Position im Protokoll willkürlich verfremdet oder objektiv falsch dargestellt wird oder wenn die Protokollberichtigung in gleichheitswidriger Weise in seinem Fall von der Protokollberichtigung in anderen Fällen abweicht.

3. Die Protokollberichtigung eines Antrags genügt den Anforderungen gemäß § 68 Satz 1 NKomVG, wenn der Antrag aus dem Protokoll heraus bestimmbar, also insbesondere von anderen Anträgen unterscheidbar ist. Eine wörtliche Protokollberichtigung ist nicht erforderlich.

4. Im Kommunalverfassungsstreit ist die Klage auf Berichtigung des Protokolls gegen die Vertretung zu richten.

OVG Lüneburg 10. Senat, Urteil vom 18.10.2017, 10 LB 53/17, ECLI:DE:OVGN:2017:101810LB53.17.00

§ 68 S 1 KomVerfG ND, § 68 S 2 KomVerfG ND, § 68 S 3 KomVerfG ND, § 68 S 4 KomVerfG ND

## VERFAHRENSGANG

vorgehend VG Braunschweig, 23. Februar 2017, Az: 1 A 72/15, Urteil

## TATBESTAND

- 1 Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig - 1. Kammer - vom 23. Februar 2017 geändert.
- 2 Die Klage wird abgewiesen.
- 3 Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- 4 Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.
- 5 Die Revision wird nicht zugelassen.
- 6 Der Kläger nimmt den Beklagten auf Berichtigung des Protokolls der Ratssitzung vom 24. Juni 2014 in Anspruch.
- 7 Der Kläger ist Ratsmitglied der Gemeinde F., Der Beklagte ist der Bürgermeister der Gemeinde F..
- 8 Der Rat der Gemeinde F. beschloss in der Sitzung am 1. November 2011 die „Geschäftsordnung gemäß § 69 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) für den Rat, den Verwaltungsausschuss, die Ratsausschüsse sowie die Ortsräte der Gemeinde F.“ (im Folgenden: GO) in der auch im Jahr 2014 maßgeblichen Fassung. § 18 GO lautet (auszugsweise):
- 9 (1) Die Bürgermeisterin / der Bürgermeister ist für das Protokoll verantwortlich. Sie/er bestimmt die Protokollführerin oder den Protokollführer. Zur Anfertigung des Protokolls kann die Beratung auf Tonband aufgenommen werden. Das Tonband ist nach Genehmigung des Protokolls zu löschen.
- 10 (2) Im Protokoll werden die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen festgehalten. Ein Wortprotokoll ist ausgeschlossen. Aus dem Protokoll muss ersichtlich sein, wann und wo die Sitzung stattgefunden hat, wer an ihr teilgenommen hat, welche Gegenstände verhandelt, welche Beschlüsse gefasst und welche Wahlen angenommen worden sind. Die Abstimmungsergebnisse sind festzuhalten. Jedes Ratsmitglied kann verlangen, dass aus dem Protokoll hervorgeht, wie es abgestimmt hat; dies gilt nicht bei geheimer Stimmabgabe.
- 11 (3) Eine Ausfertigung des Protokolls ist allen Ratsmitgliedern alsbald nach jeder Ratssitzung zu übersenden. Einwendungen gegen das Protokoll dürfen sich nur gegen die Richtigkeit der Wiedergabe des Verhandlungsverlaufs und des Inhalts der Beschlüsse richten. Werden gegen die Fassung des Protokolls Einwendungen erhoben, die sich nicht durch Erklärungen der Protokollführerin oder des Protokollführers, der Bürgermeisterin / des Bürgermeisters beheben lassen, so entscheidet der Rat.
- 12 In der 11. Sitzung des Gemeinderats am 25. März 2014 wurde unter Tagesordnungspunkt (TOP) 5 über die Errichtung eines Schweineendmaststalles beraten. Die diesbezüglichen Ausführungen des Klägers wurden wiederholt durch den Ratsvorsitzenden unterbrochen. Im Protokoll ist hierzu unter TOP 8 „Anfragen und Anregungen“, Nr. 7 vermerkt:
- 13 „Herr B. bemängelt die vom Ratsvorsitzenden getätigten Unterbrechungen seines Redebeitrags zu TOP 5.“
- 14 In der folgenden 12. Sitzung des Gemeinderats am 24. Juni 2014 beantragte der Kläger unter TOP 2 „Genehmigung des Protokolls vom 25.03.2014“, das Protokoll der 11. Sitzung unter TOP 8, Punkt 7 zu ändern und wie folgt zu fassen:
- 15 „Herr B. fragt an, aufgrund welcher Regelung er während seines Redebeitrags zu TOP 5 ‚Schweinemastanlage‘ mehrfach vom Ratsvorsitzenden mit Hinweis auf eine überschrittene Redezeit unterbrochen wurde.“
- 16 Nach längerer Diskussion wird festgestellt, dass die Geschäftsordnung des Rates keine Redezeitbegrenzung enthält und die Unterbrechungen daher unberechtigt waren.“
- 17 Dieser Antrag wurde vom Gemeinderat jedoch mehrheitlich abgelehnt. Im Protokoll der Sitzung vom 24. Juni 2014, das am 10. Juli 2014 erstellt wurde, wurde hierzu aufgenommen:

- 18 „TOP 2 Genehmigung des Protokolls vom 25.03.2014
- 19 Herr B. beantragt, unter TOP 8 Nr. 7 seine Wortbeiträge hinsichtlich der mehrfachen Unterbrechung seiner Rede durch den Ratsvorsitzenden aufzunehmen; die vollständige Formulierung wird von ihm verlesen und schriftlich vorgelegt. Dem Antrag von Herrn B. wird jedoch mehrheitlich (4 Ja 12 Nein 5 Enthaltungen) nicht gefolgt.“ (Hervorhebungen wie im Original).
- 20 Nachdem der Kläger gegenüber dem Beklagten bemängelt hatte, dass sein Änderungsantrag zu TOP 2 nicht im vollen Wortlaut in das Protokoll der Sitzung vom 24. Juni 2014 aufgenommen worden sei; lehnte dieser eine entsprechende wörtliche Wiedergabe im Protokoll mit E-Mail vom 11. August 2014 ab.
- 21 Der Kläger beantragte daraufhin am 28. September 2014 beim Verwaltungsgericht Braunschweig, dem Beklagten im Wege der einstweiligen Verfügung aufzugeben, die Beschlussfassung über die Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 24. Juni 2014 bezüglich der zitierten Passage einstweilen auszusetzen. Dieser Antrag hatte weder in erster Instanz (VG Braunschweig, Beschluss vom 26.9.2014 – 1 B 238/14 –) noch im Beschwerdeverfahren (Senatsbeschluss vom 6.10.2014 – 10 ME 85/14 –) Erfolg.
- 22 In der 13. Gemeinderatssitzung vom 9. Oktober 2014 berichtete der Protokollführer unter TOP 2 „Genehmigung des Protokolls vom 24.06.2014“ zunächst über Verlauf und Ausgang des gerichtlichen Eil- und Beschwerdeverfahrens. Ausweislich des Protokolls beantragte der Kläger sodann, das Protokoll zu ändern und den gesamten Wortlaut seines Antrags in der Sitzung vom 24. Juni 2014 aufzunehmen. Daraufhin beschloss der Rat mehrheitlich, das Protokoll vom 24. Juni 2014 unverändert zu genehmigen.
- 23 Der Kläger hat daraufhin am 11. Mai 2015 Klage erhoben. Er hat die Ansicht vertreten, er habe einen Anspruch darauf, dass der Antrag im vollen Wortlaut in das Protokoll eingehe. Dieser Anspruch ergebe sich aus § 68 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG). Zum nach dieser Vorschrift zu protokollierenden „wesentlichen Inhalt“ gehörten die im Verlaufe der Sitzung gestellten Anträge. Diese seien entweder im Wortlaut zu protokollieren oder als Anlage zu Protokoll zu nehmen.
- 24 Der Kläger hat beantragt,
- 25 dem Beklagten aufzugeben, das Protokoll der Ratssitzung vom 24. Juni 2014 dahin zu ändern, dass der von dem Kläger zu TOP 8 Nr. 7 des Protokolls der Ratssitzung vom 25. März 2014 gestellte Änderungsantrag im Wortlaut wiedergegeben wird oder als Anlage zum Protokoll genommen wird.
- 26 Der Beklagte hat beantragt,
- 27 die Klage abzuweisen.
- 28 Er hat die Ansicht vertreten, dem Protokoll müsse lediglich zu entnehmen sein, welche Beschlüsse gefasst worden seien. Dem genüge das Protokoll der Sitzung vom 24. Juni 2014.
- 29 Mit Urteil vom 23. Februar 2017 hat das Verwaltungsgericht Braunschweig den Beklagten unter Abweisung der Klage im Übrigen verurteilt, das Protokoll der Ratssitzung vom 24. Juni 2014 dahin zu ändern, dass auch der zweite Absatz des vom Kläger zu TOP 8 Nr. 7 des Protokolls der Ratssitzung vom 25. März 2014 gestellten Änderungsantrages inhaltlich (aber nicht wörtlich) wiedergegeben wird. Die Klage sei zulässig und richte sich gegen den Bürgermeister als dem richtigen Beklagten, da dieser gemäß der Geschäftsordnung für das Protokoll verantwortlich sei. Sie sei auch insoweit begründet, als der Kläger als „Minus“ gegenüber dem Klageantrag die sinngemäße Wiedergabe des zweiten Absatzes seines Änderungsantrages, die Wiedergabe des Ergebnisses der Diskussion, begehre. Gemäß § 18 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates (GO) in Verbindung mit § 68 NKomVG sei über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen ein Protokoll zu fertigen. Dazu gehöre, den Gegenstand der Abstimmung wiederzugeben. Dies ergebe sich auch im Umkehrschluss aus § 68 Satz 2 und 3 NKomVG. Danach seien Abstimmungsergebnisse festzuhalten. Zur Wiedergabe des Abstimmungsergebnisses gehöre aber notwendig auch die Wiedergabe dessen, worüber abgestimmt wurde. Deshalb müsse im Protokoll auch festgehalten werden, was inhaltlich zur Abstimmung gestanden habe. Der zweite Absatz des Änderungsantrages werde im Protokoll indes überhaupt nicht wiedergegeben. Die streitgegenständliche Protokollierung sei deshalb derzeit aus sich heraus nicht hinreichend transparent und lasse nicht erkennen, weshalb es dem Kläger nicht genüge, dass im ursprünglichen Protokoll vom 25. März 2014 wiedergegeben worden sei, er habe die Unterbrechungen durch den Ratsvorsitzenden gerügt. Die Gefahr, dass ein Ratsmitglied durch Protokolländerungsanträge auf diese Weise die Aufnahme von Inhalten erzwingen, deren Aufnahme die Mehrheit nicht für notwendig erachte, bestehe nicht. Allerdings bestehe kein Anspruch darauf, den Antrag wortwörtlich oder als Anlage zu Protokoll zu nehmen.
- 30 Gegen das ihm am 7. März 2017 zugestellte Urteil hat der Beklagte mit Schriftsatz vom 5. April 2017, eingegangen beim Verwaltungsgericht Braunschweig am 10. April 2017, beantragt, die Berufung gegen das Urteil zuzulassen, soweit der Klage stattgegeben wurde. Der Senat hat mit Beschluss vom 13. Juni 2017 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig (unter gleichzeitiger Gewährung von Wiedereinsetzung in die vom Beklagten versäumte Antragsfrist) zugelassen. Dabei hat er angemerkt, dass im Berufungsverfahren auch die vom Verwaltungsgericht nicht erörterte Klagebefugnis thematisiert werden müsse. Zudem sei zu prüfen, ob die Klage nicht zumindest dann gegen die Vertretung als solche hätte gerichtet werden müssen, wenn diese – wie hier in der Sitzung vom 9. Oktober 2014 – explizit die vom Kläger beantragte Änderung des Protokolls abgelehnt habe.
- 31 Der Beklagte, dem dieser Beschluss am 20. Juni 2017 zugestellt worden ist, hat die Berufung mit Schriftsatz vom 18. Juli 2017, eingegangen beim Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht am gleichen Tag, wie folgt begründet:
- 32 Aus dem Protokoll ergebe sich hinreichend, über welchen Inhalt der Rat in der Sitzung vom 24. Juni 2014 abgestimmt habe. Ein darüber hinaus gehender Anspruch des Klägers, dass der zweite Absatz des klägerischen Antrags wenigstens sinngemäß im Protokoll wiedergegeben werden müsse, ergebe sich weder aus § 68 NKomVG noch aus der Geschäftsordnung des Rates. Der Inhalt dieses Absatzes sei schon deshalb nicht als „wesentlicher Inhalt“ der Verhandlung zu protokollieren, weil die Beteiligten darüber uneins seien, ob die Ergebnisse der Diskussion über die Unterbrechungen durch den Ratsvorsitzenden in dem Absatz inhaltlich zutreffend zusammengefasst würden. Ein Ratsherr habe nach § 68 Satz 3 NKomVG nur einen Anspruch auf Aufnahme seines eigenen Abstimmungsverhaltens. Daraus folge im Umkehrschluss, dass ein Anspruch auf Protokollierung eigener Redebeiträge nicht bestehe. Es müsse überdies der Vertretung überlassen bleiben, was sie als wesentlichen Inhalt der Verhandlung ansehe. Müssten jedoch sämtliche Anträge wenigstens sinngemäß protokolliert werden, hätte es ein einzelnes Mitglied der Vertretung in der Hand, die Protokollierung ihrer in Anträge gekleideten Redebeiträge zu erzwingen. Zudem seien Anträge auf Protokollierung von Wortbeiträgen unmittelbar in der Sitzung zu stellen, in deren Protokoll sie aufgenommen werden sollten.
- 33 Der Beklagte beantragt,
- 34 das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig – 1. Kammer – vom 23. Februar 2017 abzuändern und die Klage in vollem Umfang abzuweisen.
- 35 Der Kläger beantragt,
- 36 die Berufung zurückzuweisen.

- 37 Der Kläger vertritt die Ansicht, § 68 NKomVG gebe zwingend vor, dass der wesentliche Inhalt einer Sitzung zu protokollieren sei. Es entspreche einhelliger Meinung, dass jedenfalls die im Verlaufe der Sitzung gestellten Sachanträge im Wortlaut protokolliert oder dem Protokoll als Anlage beizufügen seien. Die Klage sei auch gegen den richtigen Beklagten erhoben worden, da sich die Unvollständigkeit des Protokolls durch eine Erklärung des Bürgermeisters beheben lasse.
- 38 Der Senat hat die Akten des Verfahrens zum Geschäftszeichen 10 ME 85/14 beigezogen.
- 39 Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

## ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

- 40 Die Berufung des Beklagten ist zulässig und begründet.
- 41 Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Die Klage ist bereits unzulässig (dazu unter 1.). Sie wäre aber auch unbegründet (dazu unter 2.).
- 42 1. Die Klage ist unzulässig, weil der Kläger nicht in entsprechender Anwendung gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist.
- 43 Der Kläger verfolgt die Durchsetzung von Rechten, die ihm – seiner Auffassung nach – als Mitglied der Vertretung der Gemeinde gegenüber dem Beklagten als Bürgermeister der Gemeinde zustehen. Es handelt sich mithin um einen kommunalverfassungsrechtlichen Organstreit. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass Gemeindeorgan oder Organteile über Bestand und Reichweite zwischen- oder innerorganischer Rechte streiten.
- 44 Eine Klage ist bei derartigen Streitigkeiten in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn es sich bei der geltend gemachten Rechtsposition um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem klagenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handelt (Senatsurteile vom 27.06.2012 – 10 LC 37/10 –, juris Rn. 30, und vom 31.10.2013 – 10 LC 72/12 –, juris Rn. 63). Die Verletzung derartiger Rechte muss zumindest als möglich erscheinen.
- 45 Geht es – wie hier – um die Protokollierung von Ratsbeschlüssen, setzt die Klagebefugnis dementsprechend voraus, dass diese Protokollierung ein subjektives Organrecht des klagenden Ratsmitglieds nachteilig betreffen kann. Denn das gerichtliche Verfahren dient nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit von Ratsbeschlüssen, sondern dem Schutz der dem klagenden Ratsmitglied durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtsposition. Ob eine solche geschützte Rechtsposition im Hinblick auf den Inhalt des Protokolls besteht, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen Norm zu ermitteln (vgl. Senatsurteil vom 27.06.2012 – 10 LC 37/10 –, juris Rn. 30).
- 46 a) Aus § 68 NKomVG ergibt sich kein Recht des Klägers darauf, dass der von ihm gestellte Antrag wortwörtlich oder auch nur inhaltlich sinngemäß in das Protokoll aufgenommen wird.
- 47 Danach ist über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen der Vertretung ein Protokoll zu fertigen (Satz 1). Abstimmungs- und Wahlergebnisse sind festzuhalten (Satz 2). Jedes Mitglied der Vertretung kann gemäß § 68 Satz 3 NKomVG verlangen, dass aus dem Protokoll hervorgeht, wie es abgestimmt hat; dies gilt nicht für geheime Abstimmungen. Einzelheiten regelt gemäß Satz 4 der Norm die Geschäftsordnung.
- 48 Die Bestimmungen des § 68 Sätze 1 und 2 NKomVG begründen keine Rechte einzelner Mitglieder der Vertretung. Bereits daraus, dass nach diesen Vorschriften nur der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und Abstimmungs- und Wahlergebnisse festzuhalten sind, ergibt sich, dass Mitglieder der Vertretung keinen Anspruch auf Protokollierung ihrer Redebeiträge und sonstigen Ausführungen haben. Das ergibt sich aber vor allem auch im Umkehrschluss aus der Bestimmung des § 68 Satz 3 NKomVG. Danach ist ausdrücklich jedem Mitglied der Vertretung ein Recht darauf eingeräumt, dass im Protokoll sein eigenes Abstimmungsverhalten festgehalten wird. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass dem einzelnen Abgeordneten im Übrigen hinsichtlich des Protokolls keine mitgliederschafflichen Rechte zustehen (so ausdrücklich Schwind in KVR-NKomVG, Stand: September 2016, § 68 Rn. 19 und 74 f.).
- 49 Diese Auslegung wird durch Sinn und Zweck der Vorschrift des § 68 NKomVG bestätigt. Das Protokoll ist die amtliche Dokumentation über den Ablauf der Sitzungen und dient dazu, die Arbeit der Vertretung, die gefassten Beschlüsse und das der Beschlussfassung vorausgegangene Verfahren in jederzeit nachvollziehbarer und objektiv nachprüfbarer Weise zu dokumentieren. Es ist damit auch ein wichtiges Arbeitsdokument für Hauptverwaltungsbeamte und die Verwaltung, die die Beschlüsse der Vertretung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NKomVG umzusetzen haben (Schwind in KVR-NKomVG, a.a.O., § 68 Rn. 1 f.; Thiele, NKomVG, 2. Auflage 2017, § 68 Rn. 1; vgl. auch Koch in Ipsen, NKomVG, 2011, § 68 Rn. 3). Adressat des Protokolls ist somit in erster Linie die Verwaltung. Diese soll in die Lage versetzt werden, die Beschlüsse des Rates ordnungsgemäß umzusetzen. Als zentrales Kommunikationsmittel zwischen dem Rat einerseits und der Verwaltung andererseits entfaltet das Protokoll bezüglich der einzelnen Mitglieder der Vertretung allenfalls Rechtsreflexe, weil sich aus dem Protokoll mittelbar auch ergibt, inwiefern das einzelne Mitglied durch Anträge und Wortbeiträge auf die Beschlüsse Einfluss genommen hat.
- 50 Lediglich § 68 Satz 3 NKomVG begründet als – eng auszulegende – Ausnahme einen Anspruch eines einzelnen Mitglieds der Vertretung auf Protokollierung seines Abstimmungsverhaltens. Dieser Anspruch steht dem einzelnen Mitglied aus haftungsrechtlichen Gründen (vgl. § 54 Abs. 4 NKomVG) und auch aus politischen Gründen zu (Wefelmeier in KVR-NGO, Stand: Oktober 2011, § 49 Rn. 12; Schwind in KVR-NKomVG, § 68 Rn. 27). Der Kläger macht indes dieses ihm als Mitglied zugeordnete Recht gemäß § 68 Satz 3 NKomVG auf Protokollierung seines eigenen Abstimmungsverhaltens gar nicht geltend. Ihm geht es nicht darum, dass sein eigenes Abstimmungsverhalten im Protokoll vermerkt wird. Er will vielmehr erreichen, dass der Gegenstand der Abstimmung – anders als geschehen – protokolliert wird. Der Anspruch gemäß § 68 Satz 3 NKomVG erstreckt sich aber nur auf die formale Dokumentation des Abstimmungsverhaltens und nicht etwa auf die Gründe des Abstimmungsverhaltens und sonstige Ausführungen des Mitglieds der Vertretung (Schwind in KVR-NKomVG, § 68 Rn. 30).
- 51 Allerdings kann ein Mitglied der Vertretung aufgrund von § 68 Satz 3 NKomVG eine kurze schlagwortartige Kennzeichnung des Abstimmungsgegenstandes verlangen, da nur dann ersichtlich ist, worüber die Vertretung überhaupt abgestimmt hat. Dem wäre hier mit der Formulierung „[...] seine Wortbeiträge hinsichtlich der mehrfachen Unterbrechung seiner Rede durch den Ratsvorsitzenden aufzunehmen“ aber jedenfalls hinreichend entsprochen worden. Denn damit ist das „Thema“ des Antrags des Klägers – Unterbrechungen seiner Rede – bezeichnet worden. Eine bloße Kennzeichnung des Abstimmungsgegenstands würde aber nicht die vom Kläger begehrte vollständige Aufnahme des Inhalts seines Antrags umfassen, mit dem der Abstimmungsgegenstand ausführlich beschrieben worden ist.
- 52 Von dem Fall der Protokollierung des eigenen Abstimmungsverhaltens abgesehen, kann einem einzelnen Mitglied der Vertretung ein Anspruch auf Ergänzung oder Berichtigung des Protokolls gegebenenfalls dann zustehen, wenn es in seinem Mitgliedschaftsrecht (etwa in seinem Antragsrecht gemäß § 58 Satz 1 Halbsatz 1 NKomVG) durch die Art der Protokollierung betroffen ist, beispielsweise wenn seine Position im Protokoll willkürlich verfremdet oder objektiv falsch dargestellt wird (Schwind in KVR-NKomVG, § 68 Rn. 18, 75 m.w.N.) oder wenn die Protokollierung in gleichheitswidriger Weise in seinem Fall von der Protokollierung in anderen Fällen abweicht (unklar insofern Koch in Ipsen, NKomVG, § 68 Rn. 12, der einen Anspruch auf Berichtigung offenbar immer dann anerkennt, wenn die gerügte Unrichtigkeit einen Bezug zur Person des Mitglieds aufweist). Der Anspruch auf Protokollierung ergibt sich in diesem Fall aus dem betroffenen Mitgliedschaftsrecht selbst. Eine derartige Verletzung seiner

- Mitgliedschaftsrechte durch die Art der Protokollierung rügt der Kläger vorliegend aber nicht. Sie ist auch von vornherein nicht ersichtlich. Das Protokoll fasst den Änderungsantrag des Klägers zwar knapp, inhaltlich aber nicht unzutreffend, sondern allenfalls insofern verkürzt zusammen, als dass der Kläger nicht nur die Protokollierung seiner eigenen Wortbeiträge beantragt hat, sondern auch des Ergebnisses der sich anschließenden Diskussion. Eine Rechtsverletzung im genannten Sinne ist darin nicht erkennbar.
- 53 Es bedarf an dieser Stelle keiner Entscheidung, ob die Vertretung als solche einen Anspruch gegen den Beklagten auf Ergänzung oder Berichtigung des Protokolls hat. Für den Kläger als Mitglied der Vertretung würde auch daraus kein Recht erwachsen, statt der Vertretung den Beklagten auf Änderung des Protokolls in Anspruch zu nehmen. Als Rechte, die in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO beeinträchtigt sein können, kommen nur solche Rechte in Betracht, die gerade dem Mitglied der Vertretung als solche zugewiesen sind (Thiele, NKomVG, 2. Auflage, § 66 Rn. 9). Ein allgemeines Recht eines Mitglieds der Vertretung, (vermeintlich) rechtswidriges Handeln der Verwaltung zu beanstanden, besteht überdies nicht (vgl. Senatsbeschluss vom 03.07.2014 – 10 ME 38/14 –, juris Rn. 17, 21; Senatsurteil vom 03.09.1991 – 10 M 5462/91 –, juris Rn. 9).
- 54 b) Durch die Geschäftsordnung der Gemeinde F. werden dem Kläger (anders als in dem vom VG Stade mit Urteil vom 27.07.2007 – 1 A 1995/06 –, juris Rn. 38 ff., entschiedenen Fall) keine weitergehenden Rechte in Bezug auf den Inhalt des Protokolls eingeräumt. § 18 Abs. 2 Satz 2 GO bestimmt, dass aus dem Protokoll (u. a.) ersichtlich sein muss, welche Gegenstände verhandelt und welche Beschlüsse gefasst worden sind. Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 4 GO kann jedes Mitglied verlangen, dass in der Niederschrift festgehalten wird, wie es gestimmt hat. Hiervon sind wiederum geheime Abstimmungen ausgenommen.
- 55 § 18 Abs. 2 GO entspricht § 49 Abs. 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) in der bis zum 30. Oktober 2011 geltenden Fassung (Nds. GVBl. 2006, 473). § 49 Abs. 1 NGO als Vorläufernorm entspricht § 68 NKomVG insofern, als dass lediglich im Hinblick auf die Protokollierung des eigenen Abstimmungsverhaltens ausdrücklich jedem Mitglied ein entsprechender Anspruch eingeräumt wurde. Bereits zu § 49 Abs. 1 NGO wurde vertreten, dass ein Ratsmitglied nur dann klagebefugt ist, wenn dessen Äußerungen oder sein Verhalten falsch wiedergegeben wurden oder einem Antrag auf Festhalten seines Abstimmungsverhaltens nicht nachgekommen worden ist. Ein subjektives mitgliedschaftliches Recht auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Niederschrift wurde indes verneint (Wefelmeier in KVR-NGO, § 49 Rn. 27).
- 56 Auch aus § 18 Abs. 3 Satz 2 GO folgt keine stärkere Rechtsposition des Klägers. Danach können (nur) gegen die Richtigkeit der Wiedergabe des Verhandlungsverlaufs und des Inhalts der Beschlüsse Einwendungen erhoben werden. Über Einwendungen, die sich nicht durch Erklärungen des Protokollführers bzw. des Bürgermeisters beheben lassen, entscheidet der Rat, § 18 Abs. 3 Satz 3 GO. Hieraus ergibt sich für das einzelne Mitglied der Vertretung kein wehrfähiges Recht auf inhaltliche Richtigkeit des Protokolls, das auch nach einer Entscheidung des Rats gemäß § 18 Abs. 3 Satz 3 GO im Klageweg durchgesetzt werden könnte. Das Recht, gegen die Richtigkeit des Protokolls Einwendungen zu erheben, besteht auch ohne gesetzliche Regelung. Es war bereits unter Geltung des § 49 Abs. 2 Satz 2 NGO anerkannt, der seinerzeit zwingend eine Genehmigung des Protokolls durch den Rat vorsah (Wefelmeier in KVR-NGO, § 49 Rn. 21). Zutreffend wurde daraus jedoch nicht gefolgert, dass dem Mitglied einer Vertretung in gleichem Umfang ein einklagbares subjektives Recht auf inhaltliche Richtigkeit des Protokolls zusteht (ebenda, Rn. 27). Auch, nachdem das Genehmigungserfordernis nicht in das NKomVG übernommen wurde, wird die Möglichkeit des einzelnen Mitglieds, Einwendungen gegen die Richtigkeit des Protokolls zu erheben, als „selbstverständlich“ angesehen (so Schwind in KVR-NKomVG, § 68 Rn. 53), ohne diesen Schluss zu ziehen (ebenda, Rn. 75). Das einzelne Mitglied der Vertretung nimmt mit dem mitgliedschaftlichen Recht, Einwendungen zu erheben, auch kein eigenes wehrfähiges Recht auf Richtigkeit des Protokolls wahr. Es wirkt nur innerhalb der Vertretung und in deren Interesse daran mit, dass das Protokoll möglichst inhaltlich richtig und vollständig ist.
- 57 2. Die Klage wäre überdies auch unbegründet.
- 58 Die konkrete Protokollierung der Antragstellung des Klägers im Protokoll der Sitzung vom 24. Juni 2014 ist – unabhängig davon, ob der Kläger deren Unrichtigkeit subjektiv überhaupt rügen kann – auch objektiv nicht zu beanstanden.
- 59 Der Senat hat hierzu bereits im Zulassungsbeschluss vom 13. Juni 2017 ausgeführt:
- 60 „Nach § 68 Satz 1 NKomVG ist landesgesetzlich vorgegeben, dass der ‚wesentliche Inhalt der Verhandlungen‘ der Vertretungen in einem Protokoll wiederzugeben ist. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der eine Konkretisierung i. S. d. § 68 Satz 4 NKomVG durch die jeweilige Geschäftsordnung der Vertretung erhalten kann. Nach § 18 Abs. 2 GO der Vertretung der Gemeinde F. ist ein Wortprotokoll ausgeschlossen und es werden (nur) die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen festgehalten. Zu diesen gehören nach § 18 Abs. 2 Satz 3 GO wann und wo die Sitzung stattgefunden hat, wer an ihr teilgenommen hat, welche Gegenstände verhandelt und Beschlüsse gefasst und welche Wahlen angenommen worden sind. Außerdem sind gemäß § 18 Abs. 2 Satz 4 GO in Übereinstimmung mit § 68 Satz 2 NKomVG die Abstimmungsergebnisse festzuhalten. Danach ist ein Antrag auf Änderung des Protokolls der vorherigen Sitzung der Vertretung, über den verhandelt und abgestimmt wurde, als Verhandlungsgegenstand zu erwähnen und das Abstimmungsergebnis – wie hier geschehen – festzuhalten.“
- 61 Hieran hält der Senat nach erneuter Prüfung fest. Der Umfang der Protokollierung von Anträgen kann nur unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Protokolls bestimmt werden (so auch Koch in Ipsen, NKomVG, § 68 Rn. 3). Das Protokoll dokumentiert die Arbeit der Vertretung. Hierzu gehören insbesondere die gefassten Beschlüsse. Muss ein Beschluss durch den Hauptverwaltungsbeamten umgesetzt werden (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NKomVG), so muss dies möglichst genau protokolliert sein, um späteren Zweifeln über den genauen Inhalt vorzubeugen. Umgekehrt bedeutet dies im vorliegenden Fall, in dem ein Beschluss auf Berichtigung des Protokolls abgelehnt worden ist (und somit kein Umsetzungsbedarf besteht), dass die Protokollierung lediglich erkennen lassen muss, über welchen Antrag mit welchem Ergebnis abgestimmt wurde. Der Antrag muss also aus dem Protokoll heraus bestimmbar sein, insbesondere für den Fall, dass mehrere gleichartige Anträge gestellt werden oder später Streit darüber besteht, ob der Antrag beschieden wurde. Dem wird die Protokollierung indes gerecht.
- 62 Der Kläger zieht zu Unrecht aus dem Vergleich mit der Pflicht zur Protokollierung von Sachanträgen in gerichtlichen Verfahren den Schluss, dass auch Anträge in einer Sitzung der Vertretung wortwörtlich zu protokollieren sind. Zwar schreibt § 160 Abs. 3 Nr. 2 ZPO für das zivilgerichtliche (und i. V. m. § 173 Satz 1 VwGO auch für das verwaltungsgerichtliche) Verfahren die Protokollierung von Anträgen (im Wortlaut oder unter Bezugnahme auf vorbereitende Schriftsätze) vor. Die Bedeutung des Sachantrags im gerichtlichen Verfahren ist indes mit der eines Antrags innerhalb einer Sitzung der Vertretung nicht zu vergleichen. Der Antrag innerhalb eines zivil- oder verwaltungsgerichtlichen Prozesses entscheidet über die Zuständigkeit des angerufenen Gerichts (§ 1 ZPO i. V. m. dem GVG), begrenzt die Entscheidungsbefugnis des Gerichts (§ 308 Abs. 1 ZPO) und bestimmt den Umfang der Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung (§ 322 Abs. 1 ZPO). Den Beschlüssen der Vertretung kommt eine vergleichbare Bedeutung nicht zu. Insbesondere sind sie keiner Rechtskraft fähig. Die Vertretung ist im Grundsatz nicht gehindert, ihre Beschlüsse wieder abzuändern. Im konkreten Fall schränkt die Geschäftsordnung der Gemeinde F. diese Befugnis lediglich zeitlich insofern ein, als dass eine erneute Befassung der Vertretung vor Ablauf von sechs Monaten nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommt (§ 5 Abs. 4 GO).
- 63 Der Senat hält abschließend – ohne dass es hierauf noch tragend ankommt – an seinen bereits im Zulassungsbeschluss geäußerten Bedenken bezüglich der Passivlegitimation des Beklagten fest. Die Erstellung des Protokolls obliegt gemäß § 68 NKomVG der Vertretung als solcher, so dass eine Klage gegen diese zu richten wäre (so auch Schwind in KVR-NKomVG, § 68 Rn. 75; für die Rechtslage unter Geltung der NGO bereits Wefelmeier in KVR-NGO, § 49 Rn. 26). Der Kläger beruft sich für seine gegenteilige Auffassung, dass der Beklagte richtiger Klagegegner ist, auf § 18 Abs. 1 Satz 1 GO. Danach ist der Beklagte für das Protokoll verantwortlich. Es kann dahinstehen, ob sich aus dieser Bestimmung eine Übertragung der Zuständigkeit für die Richtigkeit des Protokolls mit allen Rechten und Pflichten auch gegenüber den Mitgliedern der Vertretung ergibt. Denn jedenfalls nachdem der Rat den Berichtigungsantrag des Klägers mit Beschluss vom 9. Oktober 2014 abgelehnt hatte, ist der Bürgermeister gemäß § 18 Abs. 3 Satz 3 GO nicht mehr zur Änderung des Protokolls befugt. Nach dieser Vorschrift hat der Rat das Letztentscheidungsrecht über die

Protokollfassung. Zudem entspricht es der Rechtsprechung des Senats, dass durch Bestimmungen der Geschäftsordnung die Kompetenzverteilung der Organe innerhalb der Niedersächsischen Kommunalverfassung nicht verändert werden kann (Senatsurteil vom 20.07.1999 – 10 K 4836/97 –, juris Rn. 36).

64 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dieses Link können Sie kopieren und verwenden, wenn Sie genau dieses Dokument verlinken möchten:  
<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE170008333&psml=bsndprod.psmi&max=true>

[zur Trefferliste](#)