



Verwaltungsgericht Braunschweig

Beschluss

1 B 740/17

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn Jörg-Hinrich Ahrberg,
Feldstraße 14, 38275 Haverlah
2. des Rechtsanwalts Jochen-Konrad Fromme,
Bäckerweg 2, 38275 Haverlah
3. des Herrn René Weniger,
Salzgitterstraße 8, 38275 Haverlah

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

zu 1-3: Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme,
Bäckerweg 2, 38275 Haverlah - 2017-124 -

gegen

den Bürgermeister der Gemeinde Haverlah, vertr. d. d. Bürgermeistern Hans-Heinrich Wolf,
Heerer Straße 28, 38271 Baddeckenstedt

– Antragsgegner –

wegen Kommunalrecht; Kommunalverfassungsstreit
- hier: Antrag nach § 123 VwGO -

hat das Verwaltungsgericht Braunschweig - 1. Kammer - am 21. November 2017 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller sind Ratsmitglieder der Gemeinde Haverlah und gehören der CDU-Fraktion an. Sie begehren im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens im Wege einer einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Antragsgegner verpflichtet ist, den Ratsmitgliedern unverzüglich Ausfertigungen der Protokolle aller bisher stattgefundenen Ratssitzungen, Verwaltungsausschusssitzungen und Fachausschusssitzungen, soweit diese bereits genehmigt sind, zu übergeben.

Die Gemeinde Haverlah ist eine Mitgliedsgemeinde der im Landkreis Wolfenbüttel gelegenen Samtgemeinde Baddeckenstedt. Es handelt sich um eine „eingleisige“ Gemeinde, in der es keinen Gemeindedirektor gibt und der Aufgabenbereich des Bürgermeisters (Antragsgegner) als Vorsitzender des Rates und Vertreter der Gemeinde zusätzlich alle Aufgaben eines Hauptverwaltungsbeamten umfasst. Der vom Rat in der konstituierenden Sitzung gewählte Gemeindebürgermeister Reinhard Hartung trat am 31.05.2017 aus persönlichen Gründen zurück und legte sein Amt sowie sein Ratsmandat nieder. Am 21.06.2017 wurde der Antragsgegner als sein Nachfolger gewählt.

§ 15 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates der Gemeinde Haverlah (GO) sieht vor, dass „eine Ausfertigung des Protokolls allen Abgeordneten innerhalb von 14 Tagen nach jeder Ratssitzung, spätestens mit der Einladung für die folgende Sitzung zuzusenden ist“. Deshalb ist es in der Gemeinde Haverlah üblich, innerhalb der Frist von 14 Tagen nach einer Sitzung den Entwurf eines Protokolls zu übersenden, der dann in der nächsten Sitzung als eigener Tagesordnungspunkt genehmigt wird. Wenn es im Rahmen der Genehmigung zu Änderungen kommt, wird den Mitgliedern des Rates keine geänderte Fassung mehr übersandt.

Die Antragsteller sind der Ansicht, dass die im Vorfeld der Sitzungen übersandten Protokollentwürfe keine „Ausfertigung“ der Protokolle darstellen, sondern lediglich den Entwurf des jeweiligen Protokolls. Ihrer Meinung zufolge muss nach der Genehmigung in der nächsten Sitzung eine „Ausfertigung“ der aktuellen, gegebenenfalls geänderten Fassung übersandt werden.

Laut Protokoll der Verwaltungsausschusssitzung vom 21.02.2017 wies der Antragsteller zu 2 unter TOP 2 („Genehmigung des Protokolls über die 2. Sitzung des Verwaltungsausschusses

vom 17.01.2017“) darauf hin, dass die Änderung des Protokolls vom 15.12.2016, die in der Sitzung vom 17.01.2017 unter TOP 2 festgehalten worden sei, nicht erneut in Form einer Gesamtniederschrift vorgelegt worden sei. Im Protokoll findet sich dazu folgende Anmerkung der Verwaltung:

„Das Verfahren zur Genehmigung des Protokolls und des Protokollverfahrens wird derzeit kommunalrechtlich geprüft. Bis zur endgültigen Klärung wird die bisherige Verfahrensweise beibehalten, die Geschäftsordnung der Gemeinde Haverlah enthält diesbezüglich keine anderen Regelungen.“

Das Protokoll wurde daraufhin mehrheitlich mit 2 Ja-Stimmen und einer Enthaltung genehmigt.

Der Verwaltungsausschuss fasste in seiner Sitzung vom 21.06.2017 unter TOP 3 („Protokollführung zu Sitzungen des Rates und des Verwaltungsausschusses“) mehrheitlich gegen die Stimme der CDU folgenden Beschluss:

„Für die Zeit ab dem 01.11.2016 bis zum Inkrafttreten einer Neufassung der Geschäftsordnung im Rahmen der Einführung eines Ratsinformationssystems findet im Falle der Genehmigung des Protokolls einer vorangegangenen Sitzung mit Änderungen zum Inhalt keine erneute Versendung des jeweiligen Protokolls statt. Das zu genehmigende Protokoll der vorangegangenen Sitzung bildet mit dem Genehmigungsbeschluss, einschließlich etwaiger festgestellter Änderungen, eine Einheit.“

Am 07.09.2017 haben die Antragsteller den vorliegenden Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, weil sie sich wegen Versagung des Rechts auf ordnungsgemäße und zeitgerechte Versorgung mit den notwendigen Informationen in ihren Rechten als Ratsmitglieder verletzt sehen.

Als Ratsmitglieder hätten sie nach § 15 Abs. 3 GO einen Rechtsanspruch auf Übersendung von Ausfertigungen der Protokolle. Die Protokolle würden benötigt, um ihre Überwachungsaufgaben nach § 58 Abs. 4 NKomVG wahrnehmen zu können. Dies sei qualitativ etwas anderes als eine Kopie, ein Entwurf oder eine Abschrift. Die Ausfertigung ersetze im Rechtsverkehr das Original und müsse den vollständigen Inhalt wiedergeben. Erst mit der Genehmigung entstehe die öffentliche Urkunde „Protokoll“. Dazu würden auch die Unterschriften von Protokollführer und Sitzungsleiter gehören. Zur Klärung dieses Streites habe der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung vom 21.02.2017 mit einer Mehrheit von 2:1 beschlossen, dass eine Versendung in der genehmigten Fassung erfolgen solle. Der damalige Bürgermeister Hartung habe diesem Beschluss ausdrücklich zugestimmt und in einem am 06.05.2017 geführten Gespräch zugesagt, die Protokolle der laufenden Wahlperiode in ihrer Endfassung bis zur nächs-

ten VA-Sitzung an die Ratsmitglieder zu übersenden. Trotz mündlicher und schriftlicher Anforderungen der CDU-Fraktion seien auch in der Folgezeit keine „Ausfertigungen“ übersandt worden. Dem stehe auch nicht der Beschluss des VA vom 21.06.2017 entgegen. Dieser Beschluss gehe schon deshalb ins Leere, weil das Tatbestandsmerkmal „erneute Versendung“ fehle. Dies würde voraussetzen, dass ein Protokoll bzw. eine Ausfertigung schon einmal versandt worden sei, was gerade nicht der Fall sei. Abgesehen davon sei der Beschluss vom 21.06.2017 rechtswidrig, weil bereits am 21.02.2017 ein Beschluss auf Versendung der Protokolle im VA gefasst worden sei und nach § 6 Abs. 3 GO Anträge auf Aufhebung von Beschlüssen aus früheren Sitzungen nicht innerhalb von 6 Monaten erneut gestellt werden dürften. Außerdem sei der Beschluss vom 21.06.2017 rechtswidrig, weil er nicht gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG i.V.m. § 2 Abs. 4 GO durch den Bürgermeister vorbereitet worden sei. Zwar sei die Vorlage auf dem Kopfbogen der Gemeinde Haverlah gefertigt, aber sie sei weder vom Bürgermeister noch von dem zum damaligen Zeitpunkt amtierenden stellvertretenden Bürgermeister unterzeichnet worden. Damit ergebe sich kein Anhaltspunkt dafür, dass der Bürgermeister die inhaltliche Verantwortung für diese Vorlage übernommen habe. Die CDU-Fraktion habe dann mehrfach versucht, die Umstände dieser Vorlage und deren Zustandekommen durch eine Akteneinsicht zu klären. Nach der verwehrtten Akteneinsicht sei der Bürgermeister mit Schreiben vom 12.07.2017 nochmals von der CDU-Fraktion aufgefordert worden, seinen Pflichten nachzukommen und die Protokolle nachzubessern sowie zu übersenden. Nachdem weder eine positive noch eine negative Reaktion erfolgt sei, sei in der VA-Sitzung vom 15.08.2017, der ersten Sitzung unter der Regie des neuen Bürgermeisters, diesem noch einmal Gelegenheit gegeben worden, die von dem Vorgänger gegebene Zusage einzulösen. Auch der neue Bürgermeister habe diese Gelegenheit nicht genutzt und weder Ausfertigungen der Protokolle übersandt noch die Akteneinsicht gewährt. Bis heute würden den Ratsmitgliedern weder korrigierte Fassungen der Entwürfe noch Ausfertigungen der Ratsprotokolle sowie der Protokolle des VA und der Fachausschüsse vorliegen. Da der Antragsgegner sich weigere seiner Versendungspflicht nachzukommen, bestehe der rechtswidrige Zustand so lange, bis die Ausfertigungen der Protokolle zugesandt seien.

Die Antragsteller beantragen,

im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Antragsgegner verpflichtet ist, den Ratsmitgliedern unverzüglich Ausfertigungen der Protokolle aller bisher stattgefundenen Ratssitzungen, Verwaltungsausschuss Sitzungen und Fachausschusssitzungen, soweit diese bereits genehmigt sind, zu übergeben.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Er erwidert: Auf der Grundlage von § 68 Satz 4 NKomVG i.V.m. § 15 GO und nach der bisherigen Praxis gebe es nur eine Differenzierung zwischen ungenehmigten und genehmigten Protokollen. Korrekturen eines Protokolls würden im Protokoll der nachfolgenden Sitzung aufgenommen und ausgewiesen. Diese Praxis habe sich langjährig bewährt und werde nicht nur in Haverlah sondern in allen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde sowie auch der Samtgemeinde selbst angewandt. Die Antragsteller hätten - wie alle anderen Ratsmitglieder - bereits Protokolle nach § 15 Abs. 3 GO erhalten; für einen darüber hinausgehenden Anspruch auf „richtige“ Protokolle im Sinne der Antragsteller gebe es keine Grundlage. Soweit sich die Antragsteller auf einen Gesprächsvermerk über ein Gespräch mit dem ehemaligen Bürgermeister Reinhard Hartung beziehen, habe Herr Hartung in einem Schreiben an die Ratsmitglieder des Bürgerforums vom 18.10.2017 den vom Antragsteller zu 2 gefertigten Gesprächsvermerk ausdrücklich nicht bestätigt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

Der Antrag der Antragsteller auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO hat keinen Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Der Antragsteller muss dabei gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft machen, dass ihm der geltend gemachte Anspruch zusteht (Anordnungsanspruch) und dass die gerichtliche Eilentscheidung dringlich ist, weil das Abwarten einer gerichtlichen Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren für ihn mit schlechthin unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (Anordnungsgrund). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

Hier fehlt es bereits an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes. Die Antragsteller haben für ihren Feststellungsantrag eine Eilbedürftigkeit nicht zur Überzeugung der beschließenden Kammer dargetan.

Das gesetzliche Erfordernis der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes ergibt sich u.a. aus dem grundsätzlichen Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache durch Erlass einer einstweiligen Anordnung (vgl. zum Meinungsstand: Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger

Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, Rn. 183 ff.), von dem es jedoch begründete Ausnahmen geben kann. So kommt eine Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache dann in Betracht, wenn sich für den jeweiligen Antragsteller ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit irreparable Rechtsnachteile ergeben, die auch mit einer späteren Hauptsacheentscheidung rückwirkend nicht mehr beseitigt werden könnten. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Bereits die Dauer der Diskussion um die Frage der Protokollierung, die spätestens in der VA-Sitzung am 21.02.2017 erstmals aufkam, zeigt, dass hier nicht die Gefahr bestand bzw. besteht, dass ohne die begehrte einstweilige Anordnung vollendete Tatsachen geschaffen würden, die unumkehrbar sind. Vielmehr kann jederzeit auf die Protokolle zurückliegender Rats- und VA-Sitzungen zugegriffen und - sofern sich die Rechtsauffassung der Antragsteller als zutreffend erweisen würde - diese um die in den nachfolgenden Sitzungen beschlossenen Änderungen ergänzt werden.

Für den Erlass der von den Antragstellern begehrten einstweiligen Anordnung fehlt es darüber hinaus aber auch an einem Ordnungsanspruch.

Im Rahmen einer – wie hier vorliegenden – kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit können einzelne oder mehrere Mitglieder einer Vertretung sowie Organteile (nur) geltend machen, dass sie durch einen Beschluss oder eine andere Maßnahme der Vertretung oder eines anderen Organs in ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsstellung beeinträchtigt bzw. in Organteilrechten verletzt sind. Die als verletzt bzw. beeinträchtigt bezeichneten Rechte müssen durch Gesetz oder Geschäftsordnung gerade (auch) dem jeweiligen Kläger/Antragsteller zugeordnet sein, sodass etwa eine Fraktion oder Gruppe nicht die Verletzung von Rechten eines ihrer Mitglieder und umgekehrt ein Fraktions- oder Gruppenmitglied nicht die Beeinträchtigung von ausschließlich den Fraktionen und Gruppen zustehenden Befugnissen geltend machen kann. Es geht im Kommunalverfassungsstreit vielmehr immer nur um die Verletzung spezifischer Rechte, die gerade oder zumindest auch dem klagenden Organ oder Organteil zustehen. Eine Klage, mit der allein geltend gemacht wird, der Rat oder ein anderes Organ habe einen rechtswidrigen Beschluss gefasst, ist demgegenüber als Popularklage unzulässig (vgl. Thiele, NKomVG, § 66 Erl. 5); eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle von Sachbeschlüssen scheidet aus (vgl. Nds. OVG, U. v. 31.10.2013 - 10 LC 72/12 -, juris Rn. 84). Eine allgemeine Richtigkeitskontrolle ist im Zusammenwirken mit der Kommunalaufsicht nur denjenigen Organen vorbehalten, die mit einem Beanstandungsrecht ausgestattet sind, also gemäß § 88 und § 79 NKomVG dem Hauptverwaltungsbeamten und dem Hauptausschuss. Die Möglichkeit der Verletzung einer subjektiven kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsposition darf demnach nicht zu einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle führen.

Das Recht auf ordnungsgemäße und zeitgerechte Versorgung mit Informationen, auf das sich die Antragsteller berufen, begründet keinen Anordnungsanspruch.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller ergibt sich aus § 15 Abs. 3 GO gerade nicht, dass die „Ausfertigung“ das Protokoll in der genehmigten Fassung sein muss. Innerhalb von 14 Tagen nach der Sitzung kann noch gar keine genehmigte Fassung vorliegen, weil die Genehmigung erst in der nächsten Sitzung erteilt wird. Auch wenn das genehmigte Protokoll eine öffentliche Urkunde im Sinne der §§ 415, 417 und 418 ZPO ist und den vollen Beweis des beurkundeten Vorgangs, ihres Inhalts und der darin bezeugten Tatsachen begründet (vgl. Thiele, § 68 NKomVG, Erl. 3) bedeutet das nicht, dass die nicht genehmigte Fassung zwingend geändert werden muss, wenn im Rahmen der Genehmigung des Protokolls in der nächsten Ratssitzung Änderungen beschlossen werden. Die Handhabung - wie in der Sitzung vom 21.06.2017 beschlossen -, dass das zu genehmigende Protokoll der vorangegangenen Sitzung mit dem Genehmigungsbeschluss einschließlich etwaiger festgestellter Änderungen als eine Einheit angesehen wird, ist praktikabel und mit weniger Aufwand verbunden, als ein vorheriges Protokoll mit Ergänzungen zu versehen. Gründe, aus denen es für die Ratsmitglieder unzumutbar ist, sich im Rahmen ihres Informationsrechts nicht nur mit einem, sondern mit zwei Protokollen zu befassen und dabei aus dem TOP „Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung“ eventuelle Änderungen zu entnehmen, sind weder ersichtlich noch von den Antragstellern zur Überzeugung der Kammer dargelegt.

Auch rechtlich ist diese Handhabung nicht zu beanstanden. Insbesondere steht § 6 Abs. 3 GO nicht entgegen, weil ein Beschluss hierzu vom Verwaltungsausschuss in einer weniger als sechs Monate zurückliegenden Sitzung nicht gefasst wurde. Der Beschluss in der Sitzung vom 21.02.2017 zu TOP 2, auf den sich die Antragsteller berufen, betraf die Genehmigung des Protokolls der vorherigen VA-Sitzung, nicht aber die Frage, wie das Verfahren zur Genehmigung eines Protokolls generell gehandhabt werden soll. Hierzu findet sich lediglich eine Anmerkung der Verwaltung im Protokoll.

Hinsichtlich der weiteren Beanstandung, dass der Antragsgegner entgegen § 85 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG die Beschlussvorlage nicht selbst vorbereitet habe, ergibt sich ebenfalls kein Anordnungsanspruch (vgl. dazu die Gründe zu II. im Beschluss der Kammer vom 21.11.2017 im Parallelverfahren 1 B 672/17).

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über den Wert des Streitgegenstands folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG und orientiert sich an Ziff. 22.7 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.



Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder
Postfach 47 27, 38037 Braunschweig,

schriftlich einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

eingeht. Die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, soweit sie nicht mit dem Antrag vorgelegt worden ist, einzureichen bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

Jeder Beteiligte muss sich von einem Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder einer nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7, Abs. 4 Satz 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das Vertretungserfordernis gilt bereits für den Antrag bei dem Verwaltungsgericht.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie vom Gericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Fragen zugelassen worden ist. Die Nichtzulassung ist unanfechtbar. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder
Postfach 4727, 38037 Braunschweig,

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Bartsch

Beglaubigt

Braunschweig,

Justizangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Dr. Rogalla

Düfer