

Klagen von Abgeordneten wegen des Protokolls

VON ROBERT THIELE

In einer ganzen Reihe von Fällen, die teilweise auch Gegenstand von gerichtlich ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten geworden sind, haben in der Vergangenheit Abgeordnete verlangt, dass das Protokoll um Wortbeiträge und Erklärungen ergänzt wird, die sie in der Sitzung zu einem Tagesordnungspunkt abgegeben haben. Grundlage eines solchen Verlangens ist regelmäßig die Annahme der Abgeordneten, ihnen stehe ein Mitgliedschaftsrecht auf Aufnahme der Wortbeiträge oder Erklärungen in das Protokoll zu (s. den Sachverhalt VG Stade, Urteil vom 27.7.2007, R&R 1/2008 S. 7 und VG Braunschweig, Urteil vom 23.2.2017, R&R 2/2017 S. 5), dessen Verletzung Voraussetzung für das Vorliegen einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit ist.



Robert Thiele,
Ministerial-
dirigent a. D.

Rechte der Abgeordneten aus dem Gesetz

In seiner jüngsten Rechtsprechung (Urteil vom 18.10.2017, NST-N 11-12 S. 244) hat nunmehr das Nds. OVG klar gestellt, dass § 68 Sätze 1 und 2 NKomVG, in denen geregelt ist, dass über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen ein Protokoll zu fertigen ist (Satz 1) und Abstimmungs- und Wahlergebnisse festzuhalten sind (Satz 2), keine Rechte einzelner Mitglieder der Vertretung begründen. Daraus folgert das Gericht, dass Mitglieder der Vertretung keinen gesetzlichen Anspruch auf Protokollierung ihrer Redebeiträge und sonstigen Ausführungen haben. Das ergebe sich, so das Gericht, vor allem aber auch im Umkehrschluss aus der Bestimmung des § 68 Satz 3 NKomVG, wonach jedem Mitglied der Vertretung das Recht darauf eingeräumt ist, dass im Protokoll sein eigenes Abstimmungsverhalten festgehalten wird. Im Übrigen stehen nach der gerichtlichen Klarstellung dem einzelnen Abgeordneten hinsichtlich des Protokolls keine spezifischen mitgliederschaftlichen Rechte zu. Er kann also nicht verlangen, dass eine bestimmte Aussage oder Formulierung, die er oder ein anderes Mitglied der Vertretung oder der Verwaltung während der Behandlung eines Tagesordnungspunktes verlautbart hat, im Wortlaut oder sinngemäß Eingang in das Protokoll findet; er kann das vielmehr nur in der Sitzung oder bei der

Genehmigung des Protokolls anregen. Die Bestimmung, dass über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen ein Protokoll zu fertigen ist, vermittelt also dem einzelnen Abgeordneten kein Mitgliedschaftsrecht auf ihre Einhaltung (missverständlich insoweit VG Braunschweig a.a.O. als Vorinstanz). Dass etwa die Kommunalaufsichtsbehörde kontrolliert, ob das Protokoll den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen, an denen sie auch gar nicht teilgenommen hat, wiedergibt, erscheint als nahezu ausgeschlossen, da sie im öffentlichen Interesse tätig wird, nicht um Abgeordneten dazu zu verhelfen, sich im Protokoll wiederzufinden. Natürlich bleibt es der Vertretung unbenommen, etwa bei der Genehmigung des Protokolls die Ergänzung oder Änderung des regelmäßig vom Hauptverwaltungsbeamten vorgelegten Entwurfs zu beschließen.

Das Gericht sieht diese Auslegung durch Sinn und Zweck der Vorschrift über das Protokoll bestätigt. Dieses bezeichnet es als die amtliche Dokumentation über den Ablauf der Sitzungen, die dazu diene, die Arbeit der Vertretung, die gefassten Beschlüsse und das der Beschlussfassung vorausgegangene Verfahren in jederzeit nachvollziehbarer und objektiv nachprüfbarer Weise zu dokumentieren. Es bezeichnet das Protokoll als ein wichtiges Arbeitsdokument für den Hauptverwaltungsbeamten und die Verwaltung, die die Beschlüsse der Vertretung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2

NKomVG umzusetzen hätten. Deshalb sei Adressat des Protokolls in erster Linie die Verwaltung, die in die Lage versetzt werden solle, die Beschlüsse ordnungsgemäß auszuführen. Wenn das Gericht darstellt, dass das Protokoll als zentrales Kommunikationsmittel zwischen der Vertretung und der Verwaltung bezüglich der einzelnen Mitglieder der Vertretung allenfalls nicht einklagbare Reflexrechte entfalte, weil sich aus ihm auch ergebe, inwiefern das einzelne Mitglied durch Anträge und Wortbeiträge auf die Beschlüsse Einfluss genommen habe, geht es offenbar davon aus, dass in dem Protokoll, ohne dass ein Wortprotokoll erstellt werden muss, mehr enthalten ist, als was die Abgeordneten aufzunehmen verlangen können; dazu kann auf den Beitrag in NST-N 8/2017 S. 165 Bezug genommen werden. Das Gericht sieht als von § 68 Satz 3 NKomVG mit umfasst das Recht jedes Mitglieds der Vertretung, eine kurze schlagwortartige Kennzeichnung des Abstimmungsgegenstandes verlangen zu können, weil nur dann ersichtlich sei, worüber die Vertretung überhaupt abgestimmt hat.

Für den Hauptausschuss (§ 78 Abs. 4 NKomVG), die Fachausschüsse (§ 72 Abs. 3 Satz 5 NKomVG), die Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften (§ 73 Satz 1 NKomVG) sowie die Orts- und Stadtbezirksräte (§ 91 Abs. 5 NKomVG) gelten die für die Vertretung maßgeblichen Regelungen des § 68 NKomVG grundsätzlich entsprechend.

Regelungen der Geschäftsordnung

Nach § 68 Satz 4 NKomVO regelt Einzelheiten über das Protokoll die Geschäftsordnung. Darin können den Beteiligten über das Recht, die Protokollierung des Abstimmungsgegenstandes und seines Abstimmungsverhaltens verlangen zu können, hinaus, weitere Mitgliedschaftsrechte eingeräumt werden, wie das Gericht dadurch verdeutlicht, dass es prüft, ob im entschiedenen Fall die Geschäftsordnung dem klagenden Ratsmitglied eine stärkere Rechtsposition als nach den gesetzlichen Bestimmungen vermittelt. In Anlehnung an den Wortlaut der Mustergeschäftsordnung der beiden gemeindlichen Spitzenverbände (§ 18 Abs. 3) sieht die betreffende Geschäftsordnung wie vermutlich die Geschäftsordnung der

meisten Gemeinden vor, dass Einwendungen nur gegen die Richtigkeit der Wiedergabe des Verhandlungsverlaufs und des Inhalts der Beschlüsse erhoben werden können und der Rat über sie entscheidet, wenn sie sich nicht durch Erklärungen des Protokollführers oder des Hauptverwaltungsbeamten beheben lassen. Daraus ergibt sich nach Ansicht des Gerichts kein wehrfähiges Recht auf inhaltliche Richtigkeit des Protokolls, das nach der Entscheidung des Rates im Klageweg durchgesetzt werden könnte. Das gilt auch für die Vollständigkeit des Protokolls, die Bestandteil seiner Richtigkeit ist. Das Gericht argumentiert, das einzelne Mitglied der Vertretung nehme mit dem mitgliedschaftlichen Recht, Einwendungen zu erheben, kein eigenes wehrfähiges Recht auf Richtigkeit des Protokolls wahr, es wirke nur innerhalb der Vertretung und in deren

Interesse daran mit, dass das Protokoll möglichst inhaltlich richtig und vollständig sei. Das Mitgliedschaftsrecht, Einwendungen zu erheben, ist Ausfluss des Rede- und Antragsrechts des Abgeordneten. Wie das Antragsrecht keinen Anspruch darauf vermittelt, dass dem Antrag auch entsprochen wird, umfasst das Recht, Einwände gegen die Richtigkeit des Protokolls zu erheben, nicht den Anspruch, dass über sie entschieden oder ihnen außer in den Fällen des § 68 Satz 3 NKomVG entsprochen werden muss.

Fazit

Im Wege einer kommunalverfassungsrechtlichen Klage, die auch nach Ansicht des Gerichts gegen die Vertretung zu richten wäre, können Mitglieder der Vertretung im Wesentlichen nur geltend machen, dass ihrem Anspruch auf Protokollierung ihres Abstimmungsverhaltens (§ 68 Satz 3 NKomVG) nicht entsprochen worden ist. Davon abgesehen, hält das Gericht den Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf Ergänzung oder Berichtigung des Protokolls nur dann für gegeben, wenn er etwa in seinem Antragsrecht nach § 56 Satz 1 Halbsatz 1 NKomVG durch die Art der Protokollierung betroffen ist, weil zum Beispiel seine Position im Protokoll willkürlich verfremdend oder objektiv falsch dargestellt wird, oder weil die Protokollierung in gleichheitswidriger Weise in seinem Fall von der Protokollierung in anderen Fällen abweicht; dabei geht es dann aber um eine Verletzung des Antragsrechts und des Grundsatzes der Gleichbehandlung, nicht um spezifische Mitgliedschaftsrechte bezüglich des Protokolls. Im Hinblick darauf, dass das Gericht als Adressat des Protokolls in erster Linie die Verwaltung ansieht, also nicht die Öffentlichkeit, wie sich auch daraus ergibt, dass eine gesetzliche Pflicht zu seiner Veröffentlichung nicht besteht, sollten auch diejenigen Vertretungen, bei denen noch eine ausführliche Protokollierung üblich ist, nicht zuletzt mit Rücksicht auf die mit der Erstellung der Protokolle verbundenen Personalkosten prüfen, ob nicht ein Ergebnisprotokoll wie in R&R 8/2017 S. 165 dargestellt ausreicht.



Schrifttum

Praxishandbuch Kämmerei

Wolfgang Veldboer, Mario Bruns,
Christoph Eckert

2., völlig neu bearbeitete Auflage 2018,
XXXV, 626 S., fester Einband, 82 Euro,
Finanzwesen der Gemeinden Band 13,
ISBN 978 3 503 17084 5
Erich Schmidt Verlag

Kursbuch im kommunalen Finanzmanagement

Mit interdisziplinärem Ansatz rückt das Praxishandbuch Kämmerei in den Fokus, was modernes Finanzmanagement derzeit prägt:

- Steuerung der Kommune auf Basis doppischer Rechnungsergebnisse,
- Erstellen von Gesamtab schlüssen und Optimierung von betrieblichen Abläufen im Konzern Kommune,
- Zunehmende Einflüsse supra-nationaler Regulierung,
- Neue Perspektiven der „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS)
- Technologischer Wandel,
- Datensicherheit.

Kämmereiaufgaben werden immer vielschichtiger und anspruchsvoller. Gleichzeitig wächst der Bedarf an individuellen Lösungen. Daher bewerten in diesem Werk branchenerfahrene Praktiker und

anerkannte Wissenschaftler alle kommunalen wie öffentlich-rechtlichen Aspekte gemeinsam – aus einer ganzheitlichen, bundeslandübergreifenden Sicht. Wichtige Schwerpunktbereiche:

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Liquiditätsplanung und –steuerung,
- Haushaltskonsolidierung, Rechnungsprüfung,
- Forderungsmanagement, Schulden- und Zinsmanagement,
- Beteiligungsmanagement, Finanzrisikomanagement,
- Europäisches Beihilfenrecht, Fördermittel.

Für alle Praxisprobleme finden kommunale Entscheidungsträger Lösungsvorschläge, die sowohl betriebswirtschaftliche als auch öffentlich-rechtliche Vorgaben beachten. Dem besseren Verständnis dienen dabei:

- viele Gestaltungsbeispiele,
- eine Fülle nützlicher Anmerkungen,
- übersichtliche Tabellen, anschauliche Grafiken und Schaubilder,
- ausführliche Best-Practice-Darstellungen durch erfahrene Kommunalberater und
- wertvolle Hinweise speziell für die Strategie-, Rechts- und Finanzabteilungen von kommunalen Beteiligungsgesellschaften.