



Verwaltungsgericht Oldenburg

Im Namen des Volkes

Urteil

3 A 1902/18

Verkündet am: 27. August 2021

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsrechtssache

Herr Andreas Tönjes,
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

gegen

1. Herr Stefan Becker, Ratsvorsitzender des Rates der Stadt Wilhelmshaven,
dienstansässig Rathausplatz 1, 26382 Wilhelmshaven

vertreten durch

Frau [REDACTED] Städt. Direktorin der Stadt Wilhelmshaven,
Rathausplatz 1, 26382 Wilhelmshaven - 5 -

2. Rat der Stadt Wilhelmshaven
vertreten durch den Ratsvorsitzenden Stefan Becker,
Rathausplatz 1, 26382 Wilhelmshaven

vertreten durch

Frau [REDACTED] Städt. Direktorin der Stadt Wilhelmshaven,
Rathausplatz 1, 26382 Wilhelmshaven - 5 -

wegen Feststellung der Rechtswidrigkeit einer kommunalrechtlichen Ordnungsmaßnahme

hat das Verwaltungsgericht Oldenburg - 3. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 27. August 2021 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Osterloh, den Richter am Verwaltungsgericht Boumann, die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Rotstegge sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Meyer und Schilling

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

Der Kläger, der Mitglied der Partei „Die PARTEI“ und der Gruppe „GrünUnabhängigSozial“ des Beklagten zu 2 ist, begehrt die Feststellung, dass sein „Ausschluss“ aus der Ratssitzung am 16. August 2017 wegen des auf den von ihm genutzten Laptop aufgeklebten Aufklebers mit der Aufschrift „FCK AfD“ durch den Beklagten zu 1 sowie der Beschluss des Beklagten zu 2 in seiner Sitzung am 20. September 2017 (siehe Nr. 7.1 des Sitzungsprotokolls) rechtswidrig gewesen sind.

Laut Protokoll über die Sitzung des Beklagten zu 2 am 16. August 2017 eröffnete der Beklagte zu 1 die Sitzung und stellte die ordnungsgemäße Einladung sowie die Beschlussfähigkeit fest. Weiter heißt es im Protokoll:

„Er wies darauf hin, dass Anstand, Respekt und Toleranz im Ratssaal unabdingbar seien. Daraufhin forderte **Ratsvorsitzender Becker** das Ratsmitglied **Herrn Tönjes** auf, den Aufkleber auf seinem Laptop mit der Aufschrift „FCK AfD“ abzunehmen bzw. zu überkleben. Respektlosigkeit, Missachtung, Verachtung und Diffamierung habe weder in den Fachausschüssen noch im Rat etwas zu suchen.

Herr Tönjes erklärte, der Aufkleber stelle keine Diffamierung und Beleidigung irgendwelcher Personen im Rat dar und daher werde er den Aufkleber nicht abnehmen oder überkleben. Er verwies auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur sogenannten Kollektivbeleidigung, die nur bei einem Bezug zu einer hinreichend überschaubaren und abgegrenzten Personengruppe möglich sei. Die Partei AfD sei in diesem Falle aber keine hinreichend überschaubare und abgegrenzte Personengruppe.

Herr Stoffers führte aus, dass der Ratsvorsitzende gem. § 63 NKomVG für die Ordnung in den Sitzungen zuständig sei. Die Rechtsprechung zu diesen Themen

wäre sehr vielfältig. Nach der Maßgabe eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts seien bestimmte Meinungsäußerungen zu untersagen, die eine Störung der Sitzung zur Folge haben. Er führte weiter aus, dass das Grundrecht der freien Meinungsäußerung insoweit für die Ratsmitglieder im Ratssaal eingeschränkt sei. Jeder Einzelfall müsse aber beurteilt werden. Es gehöre zum Respekt aller Ratsmitglieder, dass Äußerungen und Meinungskundgebungen auf herabwürdigender Art unterlassen werden.

Nachdem **Herr Tönjes** der Aufforderung vom **Ratsvorsitzenden Becker** nicht nachgekommen sei, rief dieser den Ältestenausschuss ein.

Der Ältestenausschuss tagte von 16.10 -16.20 Uhr.

Ratsvorsitzender Becker erklärte, dass die Mitglieder des Ältestenausschusses zu dem Entschluss gekommen seien, dass Herr Tönjes den Aufkleber per DIN A 4-Blatt zumindest überkleben müsse, andernfalls werde er von der Ratssitzung ausgeschlossen.

Herr Tönjes sowie **Frau Weinstock** verließen daraufhin den Ratssaal.“

Unter dem 22. August 2017 stellte der Kläger als Mitglied des Rates gemäß § 63 Abs. 2 Satz 2 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) folgenden, an den Oberbürgermeister der Stadt Wilhelmshaven gerichteten Antrag:

„Hiermit stelle ich unter Einhaltung der Frist, als von der Ratssitzung am 16.08.2017 ausgeschlossenes Mitglied des Rates, den Antrag gemäß § 63 Abs. 2 Satz 2 NKomVG auf Feststellung durch den Rat der Stadt Wilhelmshaven, ob der Ausschluss berechtigt war.“

Zur Begründung führte der Kläger insbesondere aus, der von ihm an seinem Laptop angebrachte Aufkleber mit der Aufschrift „FCK AfD“ sei nicht zu beanstanden und auch die äußeren Umstände hätten keinerlei Grundlage geboten, ihn von der Ratssitzung auszuschließen. Nach der Geschäftsordnung des Beklagten zu 2 (GO) unter Einbeziehung des § 63 NKomVG könne ein Ratsmitglied ausgeschlossen werden, wenn unter anderem ein ungebührliches oder ein wiederholt ordnungswidriges Verhalten vorliege. Ein Verstoß nach dieser Vorschrift hinsichtlich des angebrachten Aufklebers komme bereits deshalb nicht in Betracht, da dieser Aufkleber seit Anfang November 2016 auf seinem „Ratslaptop“ angebracht und bisher nicht vom Beklagten zu 1 beanstandet worden sei. Auch sei im Vorfeld der Ratssitzung nicht das Gespräch vom Beklagten zu 1 gesucht worden, obwohl dieser am 14. August 2017 während einer Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft erstmals und dann lediglich den Inhalt betreffend den Aufkleber moniert habe und somit vorerst nur seine Meinung als Ausschussmitglied kundgetan habe. Schon in dieser Sitzung habe er - der Kläger - der Interpretation des Beklagten zu 1 widersprochen, dass „FCK“ mit „Fuck“ gleichzusetzen sei. Wegen der erheblichen Zeitspanne, die der Aufkleber bereits angebracht gewesen sei, könne ein ungebührliches Verhalten nicht angenommen werden. Zudem könne nicht von einer hinreichenden Erheblichkeit der Größe des Aufklebers gesprochen werden. Dieser Umstand sei in den Ausführungen des Beklagten zu 1 auch an keiner Stelle angesprochen worden, obwohl

gerade dieser Umstand angemessen zu würdigen gewesen wäre. Der von ihm angebrachte Aufkleber habe - ohne das eigene Parteilogo - eine Abmessung von 8,2 cm x 6,8 cm und die Höhe der Buchstaben betrage lediglich 2,2 cm. In der Sitzung des Beklagten zu 2 am 16. August 2017 habe auch nicht jedermann den Aufkleber unschwer wahrnehmen können. Hierzu sei allein weder die Größe noch die Sitzordnung des Ratssaals geeignet. Man habe sich somit offenkundig nur mit dem Inhalt des Stickers befasst, ohne dabei den äußeren Umständen die erforderliche Breite einzuräumen. Der Beklagte zu 1 sei einleitend inhaltlich nur auf den Aufkleber eingegangen und habe nur seiner persönlichen Bewertung Raum gelassen, dass die Buchstabenkombination „FCK“ „Fuck“ bedeute. Dieses Vorgehen widerspreche der Unparteilichkeit des Amtes als Ratsvorsitzender. Inhaltlich hätte eine Bewertung unter dem Gesichtspunkt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahrung der Meinungsfreiheit bei Mehrdeutigkeiten von Äußerungen erfolgen müssen. Hier müsse immer von der nicht zu einer „Verurteilung“ führenden Deutung ausgegangen werden. Der Beklagte zu 1 habe selbst und als einziger im Ratssaal für die Buchstabenkombination „FCK“ das Wort „Fuck“ genutzt, obwohl er, der Kläger, mehrfach darauf hingewiesen habe, dass er dieser Interpretation widerspreche. Ferner sei er nicht angehört worden. Von dieser Möglichkeit hätten weder der Beklagte zu 1 noch der Ältestenausschuss Gebrauch gemacht. Sein Ausschluss sei nicht verhältnismäßig gewesen.

Der Beklagte zu 2 lehnte diesen Antrag in der Ratssitzung vom 20. September 2017 mehrheitlich ab.

Auf die Kommunalaufsichtsbeschwerde des Klägers vom 14. Februar 2018 teilte ihm das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport mit Schreiben vom 23. Februar 2018 u.a. sinngemäß mit, der Beklagte zu 1 habe sich vor seiner Entscheidung vom Ältestenausschuss im Rahmen des § 27 Abs. 2 GO beraten und unterstützen lassen. Der Empfehlung des Ausschusses sei aber kein tatsächlicher Sitzungsausschluss des Klägers durch den Beklagten zu 1 erfolgt. Das bloße Verlassen der Sitzung in Erwartung eines möglichen Sitzungsausschlusses stelle in diesem Sinne noch nicht den Vollzug durch den Beklagten zu 1 dar.

Der Kläger hat am 24. April 2018 Klage erhoben.

Er wiederholt sinngemäß teilweise den Inhalt seines am 22. August 2017 gestellten Antrags. Ergänzend führt er insbesondere aus, niemand habe sich zunächst am Aufkleber gestört und diesen moniert. Vermutlich habe ihn vor Ort niemand registriert, da der Aufkleber aufgrund seiner Größe auch nicht sehr auffällig und offensichtlich sei. Hinzu komme, dass der Ratssaal mit ca. 11 x 20 m relativ groß sei. Die beiden Ratsvertreter

der „AfD“ seien in keiner Weise irgendwie aktiv geworden. Nach der Sitzung des Ältestenausschusses und nach Wiedereröffnung der Ratssitzung habe der Beklagte zu 1 den entsprechenden Beschluss des Ältestenausschusses den Anwesenden, mithin auch ihm, mitgeteilt. Da er den Aufkleber auch weiterhin nicht habe entfernen wollen und das Ultimatum für rechtswidrig gehalten habe, habe er daraufhin den Sitzungssaal verlassen. In der nächsten Ratssitzung am 20. September 2017 hätten Vertreter der Verwaltung der Stadt Wilhelmshaven die Auffassung vertreten, er habe den Sitzungssaal am 16. August 2017 aus freien Stücken verlassen. Der Ausschluss sei lediglich „angedroht worden“. Daraufhin sei sein Beschlussantrag (mit fünf Ja-Stimmen bei sechs Enthaltungen) abgelehnt worden. Die Auffassung der Verwaltung, dass der Ausschluss nur angedroht worden sei und der Ratssaal von ihm letztlich aus freien Stücken geräumt worden sei, sei unzutreffend. Denn eindeutig vor die Wahl gestellt, den Aufkleber entweder zu entfernen oder den Sitzungssaal zu verlassen, habe er die letzte Alternative gewählt, und zwar somit letztlich auf Veranlassung des Beklagten zu 1. Eines entsprechenden Beschlusses des Beklagten zu 2 oder einer weiteren Aufforderung habe es nicht bedurft. Ob der Aufkleber eine tatbestandsmäßige (Kollektiv-) Beleidigung im strafrechtlichen Sinne darstelle, werde offensichtlich von der Rechtsprechung unterschiedlich gesehen und bewertet. Darauf komme es aber letztlich auch gar nicht an. Jedenfalls sei der Ausschluss, der nach dem Wortlaut des Gesetzes im Ermessen des Ratsvorsitzenden liege, das unverhältnismäßige und damit rechtswidrige Mittel gewesen. Seiner Auffassung nach verliere ein Ratsmitglied grundsätzlich auch während einer Ratssitzung nicht sein Recht zur freien Meinungsäußerung. Außerdem sei eine Störung der Sitzung überhaupt nicht eingetreten und kaum wirksam zu befürchten gewesen. Aus verschiedenen, etwas auch ins Persönliche gegangenen Meinungsverschiedenheiten der Vergangenheit zwischen ihm und dem Beklagten zu 1 folge zudem, dass vom Beklagten zu 1 wohl nicht ganz sachliche Motive verfolgt worden sein dürften.

Im Verhandlungstermin hat der Kläger dem Gericht einen Screenshot einer bei Facebook abgegebenen Erklärung des Beklagten zu 1 und eine Kopie eines Presseartikels der Wilhelmshavener Zeitung überreicht.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass sein „Ausschluss“ aus der Ratssitzung vom 16.08.2017 durch den Beklagten zu 1 (s. Protokoll vom 16.08.2017, Randnummer 1) und der Beschluss des Beklagten zu 2 in der Ratssitzung vom 20.09.2017 (s. Protokoll vom 20.9.2017, Randnummer 7.1) rechtswidrig waren.

Die Beklagten beantragen,

die Klage abzuweisen.

Sie bestreiten, dass überhaupt eine „Maßnahme“ vorliege. Dem Protokoll vom 16. August 2017 lasse sich entnehmen, dass er - der Beklagte zu 1 - entsprechend den Festlegungen in der Geschäftsordnung den Ältestenausschuss einberufen habe, damit dieser ihn bei der Leitung der Sitzung unterstütze und berate. Nach der Sitzung des Ältestenausschusses seien dem Kläger die in Erwägung gezogenen Maßnahmen erörtert worden. Dieser sei also zu dem beabsichtigten weiteren Vorgehen angehört worden und es sei ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geboten worden. Zum Ergreifen der erwogenen Maßnahme sei es jedoch nicht gekommen, da der Kläger zusammen mit einem weiteren Ratsmitglied den Ratssaal freiwillig verlassen habe, ohne den Aufkleber abgedeckt oder entfernt zu haben. Auch eine Beschlussfassung von ihm - dem Beklagten zu 2 - über eine Maßnahme sei nicht erfolgt. Sie seien deshalb der Auffassung, dass die Mitgliedschaftsrechte des Klägers nicht berührt worden seien. Er sei zwar aufgefordert worden, den Aufkleber zu entfernen oder zumindest abzudecken. Es sei aber keine Ordnungsmaßnahme ergriffen worden.

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

1. Die Klage ist unzulässig.

1.1. Die Klage ist als Feststellungsklage im Rahmen einer Kommunalverfassungsstreitigkeit nur teilweise statthaft.

1.1.1. Gemäß § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse daran hat. Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. Die Feststellungsklage muss sich auf einen gerade den Kläger betreffenden Sachverhalt beziehen. Es kann nicht allgemein, also losgelöst von einer eigenen, konkret feststehenden Betroffenheit die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugeführt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 - 6 A 1.13 -, juris Rn. 20 f.). An einem Rechtsverhältnis beteiligt sein können nicht nur natürliche oder juristische Personen, sondern auch Organe oder Organteile als Träger organisationsinterner Rechte. Ein solches Rechtsverhältnis ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse zwischen Staat und Bürger beschränkt, sondern umfasst auch Rechtsbeziehungen innerhalb der kommunalen Vertretung (vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 - 15 A 2604/99 -, juris Rn. 6 f.).

1.1.2. Soweit der Kläger die Feststellung der Rechtswidrigkeit seines (geltend gemachten) „Ausschlusses“ aus der Ratssitzung vom 16. August 2017 durch den Beklagten zu 1 begehrt, fehlt es (schon) an einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO, weil der Kläger vom Beklagten zu 1 am 16. August 2017 nach dem Inhalt des Protokolls nicht aus der Ratssitzung ausgeschlossen wurde.

Nachdem der Beklagte zu 1 die Sitzung des Beklagten zu 2 am 16. August 2017 eröffnet, die ordnungsgemäße Einladung sowie die Beschlussfähigkeit festgestellt und darauf hingewiesen hatte, dass Anstand, Respekt und Toleranz im Ratssaal unabdingbar seien, forderte er zwar den Kläger auf, den Aufkleber auf seinem Laptop mit der Aufschrift „FCK AfD“ abzunehmen bzw. zu überkleben. Der Kläger antwortete aber insbesondere, der Aufkleber stelle keine Diffamierung und Beleidigung irgendwelcher Personen im Rat dar und er werde daher den Aufkleber nicht abnehmen oder überkleben. Nach einer weiteren Wortmeldung und nachdem der Kläger der Aufforderung des Beklagten zu 1 nicht nachgekommen war, rief dieser den Ältestenausschuss ein, der von 16.10 bis 16.20 Uhr tagte. Im Anschluss daran erklärte der Beklagte zu 1, dass die Mitglieder des Ältestenausschusses zu dem Entschluss gekommen seien, dass der Kläger den Aufkleber per DIN A 4-Blatt zumindest überkleben müsse, andernfalls werde er von der Ratssitzung ausgeschlossen. Daraufhin verließen der Kläger sowie ein anderes Ratsmitglied, das ebenso wie der Kläger Mitglied der Gruppe „GrünUnabhängigSozial“ ist, den Ratssaal. Der Kläger weist zwar zu Recht darauf hin, dass er vor die Wahl gestellt worden sei, den Aufkleber entweder zu entfernen - bzw. ihn zu überkleben (Anmerkung des Gerichts) - oder den Sitzungssaal zu verlassen. Dieser Umstand ändert aber nichts daran, dass er den Sitzungssaal ohne eine entsprechende Anordnung des Beklagten verließ. Soweit der Kläger unter Hinweis auf eine Kommentarstelle (Robert Thiele, Nds. Kommunalverfassungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2017, § 63 Rn. 6) darauf hinweist, „Denn ‚eines entsprechenden Beschlusses des Rates oder einer weiteren Aufforderung bedurfte es nicht!‘“, ist ihm entgegenzuhalten, dass die vollständige Passage lautet, „Die Anordnung des Vorsitzenden ist für das ausgeschlossene Mitglied der Vertretung verbindlich; es hat also ohne weitere Aufforderung unverzüglich seinen Platz zu verlassen, ohne Rücksicht darauf, ob die Maßregel gerechtfertigt ist oder nicht;“. An einer solchen Anordnung fehlt es aber gerade. Diese Auffassung entspricht im Übrigen auch derjenigen des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, das in der auf die Kommunalaufsichtsbeschwerde des Klägers vom 14. Februar 2018 ergangenen Antwort vom 23. Februar 2018 ausführte, das bloße Verlassen der Sitzung in Erwartung eines möglichen Sitzungsausschlusses stelle in diesem Sinne noch nicht den Vollzug durch den Ratsvorsitzenden dar.

Rechtlich unerheblich sind die Inhalte des Screenshots einer bei Facebook abgegebenen Erklärung des Beklagten zu 1 und der Kopie eines Presseartikels der Wilhelmshavener Zeitung. In diesem Verfahren kommt es für die Beurteilung des maßgeblichen Sachverhalts weder auf die private Meinung des Beklagten zu 1 noch auf diejenige der Person an, die den Presseartikel erstellte. Der Beklagte zu 1 erklärte gemäß dem vom Kläger im Verhandlungstermin vorgelegten Screenshot bei Facebook, „Er ist nicht freiwillig gegangen. Der Ältesten Ausschuss hatte einstimmig beschlossen: Aufkleber ab oder überkleben, ansonsten Ausschluss der Ratssitzung.“, und die Überschrift des Presseartikels lautet, „Ratsherr von Sitzung ausgeschlossen“. Im Text heißt es u.a., „Weil er sich weigerte, einen auf seinem Computerbildschirm angebrachten Aufkleber abzuhängen, ist Andreas Tönjes, Ratsherr der ‚Partei‘, von der Sitzung des Rates ausgeschlossen worden. (...) Das Gremium (Anm. des Gerichts: Ältestenausschuss) beschloss, den Ratsherren aufzufordern, den Aufkleber abzuhängen. Tönjes weigerte sich erneut und musste die Sitzung verlassen.“

1.1.3. Bezüglich des Antrags des Klägers, festzustellen, dass der Beschluss des Beklagten zu 2 in der Ratssitzung vom 20. September 2017 (Rn. 7.1.) rechtswidrig war, besteht dagegen ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Der Beschluss des Beklagten zu 2 betrifft die sich aus einem konkreten Sachverhalt ergebenden rechtlichen Beziehungen des Klägers zum Beklagten zu 2 und damit ein Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO (vgl. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 43 Rn. 10 f.).

1.1.4. Soweit sich der Feststellungsantrag gegen den Beklagten zu 2 richtet, ist er auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage hätten verfolgen können (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Denn bei den genannten kommunalrechtlichen Ordnungsmaßnahmen handelt es sich nicht um Verwaltungsakte, die im Wege der Anfechtungsklage angefochten werden können. Offenbleiben kann, ob eine auf Aufhebung eines Beschlusses einer Vertretung gerichtete allgemeine Leistungsklage statthaft wäre (bejahend VG Oldenburg, Urteile vom 29. September 2005 - 2 A 68/03 -, juris, Rn. 20, und vom 25. September 2003 - 2 A 3133/02 -, V.n.b., nicht beanstandet vom Nds. OVG, Urteil vom 16. März 2005 - 10 LC 139/03 -, juris; vgl. auch Wefelmeier, in: KVR-NKomVG, Stand: Sept. 2016, § 54 Rn. 23 f., m.w.N.; offengelassen vom Nds. OVG, Urteil vom 4. Dezember 2013 - 10 LC 64/12 -, juris Rn. 28; VG Oldenburg, Urteil vom 7. Februar 2019 - 3 A 8298/17 -, juris Rn. 20). Denn selbst wenn man dies unterstellt, ist § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht anwendbar, weil eine Feststellungsklage zulässigerweise anstelle einer allgemeinen Leistungsklage erhoben werden kann, wenn sie sich gegen ein Organ einer Kommune richtet, von dem die Respektierung von Gerichtsurteilen auch ohne dahinterstehenden Vollstreckungsdruck erwartet werden darf und damit ausreichender Rechtsschutz erreicht werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 1970 - VI C 8.69 -, juris Rn. 12; Nds. OVG, Urteil vom 27. Juni 2012 -

10 LC 37/10 -, juris, Rn. 28; VG Oldenburg, Urteile vom 18. März 2014 - 1 A 6502/13 -, juris, Rn. 21, und vom 7. Februar 2019 - 3 A 8298/17 -, juris Rn. 20).

1.2. Der Kläger ist aber - ebenso wie bezüglich des ersten Feststellungsantrags gegen den Beklagten zu 1 - (auch) hinsichtlich des zweiten Feststellungsantrags nicht klagebefugt.

Die Klagebefugnis setzt entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO voraus, dass der Kläger geltend macht, durch seinen „Ausschluss“ aus der Ratssitzung vom 16. August 2017 durch den Beklagten zu 1 (s. Protokoll vom 16. August 2017) und den Beschluss des Beklagten zu 2 vom 20. September 2017 (siehe Rn. 7.1 des Protokolls vom 20. September 2017) in eigenen Rechten verletzt zu sein, und dass nach seinem Vorbringen die Verletzung dieser Rechte möglich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 -, juris, Rn. 17). Diese Voraussetzung erfüllt der Kläger unter Berücksichtigung der Ausführungen unter 1.1.2. nicht. Mangels eines Ausschlusses (im formalen Sinne) aus der Ratssitzung und unter Berücksichtigung des freiwilligen Verlassens des Sitzungssaals am 16. August 2017 ist eine Verletzung der sich aus seiner Stellung als Ratsherr ergebenden Rechte auch durch den angegriffenen Beschluss des Beklagten zu 2 vom 20. September 2017 nicht möglich.

Dabei ist dieser Beschluss dahingehend auszulegen, dass der Beklagte zu 2 den Antrag schon deshalb ablehnte, weil er jedenfalls mehrheitlich der Auffassung war, dass der Kläger am 16. August 2017 aus der Sitzung nicht ausgeschlossen wurde. Dafür spricht, dass zunächst von einem Bediensteten der Stadtverwaltung laut Protokoll vom 20. September 2017 - teilweise sinngemäß - erklärt wurde, der Antrag laufe ins Leere, weil der Kläger am 16. August 2017 nicht von der Ratssitzung ausgeschlossen worden sei. Höchstens sei der Ausschluss vom Beklagten zu 1 angedroht worden. Dem Kläger seien die Möglichkeiten eingeräumt worden, den Aufkleber abzunehmen bzw. per DIN A4-Blatt zu überkleben. Abschließend schloss der Beklagte zu 1 den Tagesordnungspunkt mit dem Hinweis, dass der Beschluss des Ältestenausschusses am 16. August 2017 einstimmig gewesen sei, wie mit dem Kläger verfahren worden sei. Im Übrigen hat auch der Kläger in seiner Klageschrift ausgeführt, die nächste Ratssitzung habe am 20. September 2017 stattgefunden. Er habe zunächst seinen Antrag begründet. Die Vertreter der Verwaltung der Stadt Wilhelmshaven hätten daraufhin die Auffassung vertreten, er habe den Sitzungssaal am 16. August 2017 aus freien Stücken verlassen. Der Ausschluss sei lediglich angedroht worden. Daraufhin sei der „vorzitierte“ Beschlussantrag abgelehnt worden. Damit verstand auch der Kläger den Beschluss nicht dahingehend, dass der Beklagte zu 2 damit feststellen wollte, der „Ausschluss“ am 16. August 2017 sei nicht berechtigt gewesen. Andernfalls hätte er im Klageverfahren den gegen den Beklagten zu 2 gerichteten Feststellungsantrag nicht gestellt.

2. Die Frage, ob die Klage begründet gewesen wäre, braucht das Gericht zwar nicht mehr abschließend zu entscheiden. Zur Vermeidung zukünftiger Streitigkeiten wird allerdings auf Folgendes aufmerksam gemacht:

Gemäß § 63 Abs. 1 NKomVG leitet der Vorsitzende (des Rates bzw. Vertretung, s. § 7 Abs. 1 und 2 Nr. 2 NKomVG) die Verhandlungen, öffnet und schließt die Sitzungen, sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus. Aus der Leitungs- und Ordnungsgewalt des Ratsvorsitzenden folgt, dass er einen ordnungsgemäßen Sitzungsablauf im Interesse der Funktionsfähigkeit des Rates zu gewährleisten hat. Insbesondere hat er darauf zu achten, dass ein Mindestmaß an gegenseitiger Rücksichtnahme eingehalten wird. Dieser Verpflichtung des Vorsitzenden zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Sitzungsverlaufs steht ein mitgliedschaftsrechtlicher Anspruch der einzelnen Mitglieder des Rates auf ungestörte Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber (sogenannter innerorganisatorischer Störungsbeseitigungsanspruch) (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 18. April 1989 - 10 L 29/89 -, juris Rn. 18). Der Vorsitzende hat zu gewährleisten, dass die Willensbildung der Vertretung in einer von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigten Atmosphäre, d. h. ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft (vgl. Blum, in KVR-NKomVG, Stand: Juli 2021, § 63 Rn. 17). Insbesondere ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Er findet sowohl bei Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder der Vertretung als auch bei solchen gegen andere Anwesende Anwendung. Die Grenze zwischen einer noch verhältnismäßigen und einer übermäßigen Reaktion auf eine Ordnungsverletzung ist für jeden betroffenen Personenkreis gesondert zu bestimmen. Welche Ordnungsmaßnahmen der Vorsitzende im Einzelnen ergreift, unterliegt (innerhalb dieser Bandbreite verhältnismäßiger Maßnahmen) seinem Auswahlermessen (vgl. Blum, in KVR-NKomVG, Stand: Juli 2021, § 63 Rn. 19).

Gemäß § 14 Abs. 1 GO sind persönliche Angriffe und Beleidigungen von der/dem Ratsvorsitzenden sofort zu rügen. Verstößt ein Ratsmitglied gegen die Bestimmungen der Geschäftsordnung, so kann die/der Ratsvorsitzende das Ratsmitglied unter Nennung des Namens „zur Ordnung“, falls es vom Beratungsgegenstand abschweift, „zur Sache“ rufen. Folgt das Ratsmitglied dieser Mahnung nicht, so kann die/der Ratsvorsitzende ihm nach nochmaliger Verwarnung das Wort entziehen. Ist einem Ratsmitglied das Wort entzogen, so darf es zu diesem Punkt der Tagesordnung nicht mehr sprechen. Diese in der Geschäftsordnung enthaltenen Regelungen können die in § 63 Abs. 2 (und Abs. 3) NKomVG vorgesehenen Ordnungsmaßnahmen allerdings nicht modifizieren oder gar ausschließen (vgl. Schwind, in: KVR-NKomVG, Stand: Juni 2012, § 69 Rn. 26). Die härteste Maßnahme gegen Mitglieder der Vertretung, die besonders grob gegen die Sitzungsordnung verstoßen, ist der Sitzungsausschluss nach § 63 Abs. 2 NKomVG (vgl.

Blum, in KVR-NKomVG, Stand: Juli 2021, § 63 Rn. 38). Nach Satz 1 kann die oder der Vorsitzende ein Mitglied der Vertretung bei ungebührlichem oder wiederholt ordnungswidrigem Verhalten von der Sitzung ausschließen. Bei der Befugnis des Vorsitzenden, ein Mitglied der Vertretung von der Sitzung auszuschließen, handelt es sich um einen wegen der Schwere des Eingriffs ausdrücklich gesetzlich geregelten Spezialfall der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. Bei der Anwendung ist ein strenger Maßstab anzulegen, weil dadurch die Ausübung des freien Mandats des Mitglieds eingeschränkt wird. Die Maßnahme unterliegt dem Verhältnismäßigkeitsgebot. All dies lässt den Ausschluss eines Mitglieds von der Sitzung der Vertretung auch bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nur dann zu, wenn der weitere ungestörte Ablauf der Sitzung nicht anders sichergestellt werden kann (vgl. Blum, in KVR-NKomVG, Stand: Juli 2021, § 63 Rn. 50).

Ungebührlich ist ein Verhalten, das die durch Anstand und gute Sitten gezogenen Grenzen überschreitet - so im Bereich der verbalen Äußerungen -, das Beschimpfen oder Verächtlichmachen anderer Mitglieder der Vertretung oder gar der Gesamtheit der Vertretung oder auch rüpelhaftes Benehmen, das Gebrauchen grober und unflätiger Worte. Ein übertrieben empfindsamer Maßstab ist allerdings auch hier nicht angebracht, weil zur Tätigkeit einer Volksvertretung auch das Recht gehört, in scharfer, überspitzter und polemischer Form Kritik zu üben (vgl. Blum, in KVR-NKomVG, Stand: Juli 2021, § 63 Rn. 52).

Im Zusammenhang mit der Nutzung von Aufklebern hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, es sei nicht zweifelhaft und bedürfe daher keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, dass ein Ratsmitglied auch während der Ratssitzungen nicht sein Recht zur freien Meinungsäußerung verliere. Es stehe ihm jedoch nicht einschränkungslos, sondern nur insoweit zu, als der ordnungsgemäße Ablauf der Sitzung für private Meinungsäußerungen Raum lasse. Da die Ratssitzungen einem anderen Zweck, nämlich der Willensbildung der Gemeinde dienen, müsse das Ratsmitglied (wie übrigens auch jeder andere Sitzungsteilnehmer) während der Sitzungen um der Funktionsfähigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltung willen Einschränkungen seines Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) hinnehmen. Werde durch eine dem Schutzbereich dieses Grundrechts unterfallende Meinungsäußerung der ordnungsgemäße Ablauf der Sitzung gestört, so könne der Ratsvorsitzende eine solche Störung aufgrund der ihm nach der Gemeindeordnung - hier nach dem Nds. Kommunalverfassungsgesetz - zustehenden Leitungs- und Ordnungsbefugnisse unterbinden. Die entsprechende Vorschrift sei ein „allgemeines Gesetz“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG, das die Meinungsfreiheit der Sitzungsteilnehmer wirksam einschränke. Welchen privaten Meinungsäußerungen eines Ratsmitglieds der Ratsvorsitzende zur Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung entgegenzutreten dürfe, lasse sich nicht allgemein, sondern nur aufgrund der Umstände des

jeweiligen Einzelfalls beurteilen. So gebe etwa Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, was keiner näheren Begründung bedürfe, dem Ratsmitglied nicht das Recht, in der Ratssitzung jederzeit und zu jedem von ihm gewünschten Thema zu Wort zu kommen (BVerwG, Beschluss vom 12. Februar 1988 - 7 B 123.87 -, juris Rn. 4 f.). Hinsichtlich benutzter Aufkleber ist zu berücksichtigen, ob sie von nicht unerheblicher Größe sind, so dass sie von jedem Ratsmitglied in der Ratssitzung unschwer wahrgenommen werden können. Ferner kommt es darauf an, ob ein Aufkleber auch mit Blick auf seine Aussage nicht als zurückhaltend oder unaufdringlich bezeichnet werden kann. Außerdem ist von Bedeutung, ob das Verwenden oder das Tragen eines Aufklebers nur als andauernder Protest gegen die Amtsführung des Ratsvorsitzenden verstanden werden kann. Darüber hinaus ist auch in diesem Zusammenhang von Bedeutung, ob die Meinungsäußerung durch Verwendung eines Aufklebers die Ordnung einer Ratssitzung stören kann, in der eine Atmosphäre der Ruhe und Sachlichkeit geschaffen und gesichert werden muss. Ist eine Meinungsäußerung durch die Verwendung von Aufklebern nicht unerheblicher Größe, von Plakaten u.ä. geeignet, die Ordnung einer Ratssitzung zu stören, ist nichts dagegen einzuwenden, wenn der Vorsitzende nach pflichtgemäßem Ermessen einschreitet; dabei unterliegt es seiner pflichtgemäßen prognostischen Beurteilung, ob es zu konkreten Störungen der Sitzung kommen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Februar 1988 - 7 B 123.87 -, juris Rn. 8).

Ausgehend von diesem Maßstab bestehen insbesondere unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Kläger in seinem Antrag vom 22. August 2017 unwidersprochen vorgetragen hat, er habe den Aufkleber bereits am 2. November 2016 angebracht und dieser habe bisher keinerlei Anstoß beim Beklagten zu 1 erregt, erhebliche Zweifel, ob ein sofortiger formaler Ausschluss verhältnismäßig gewesen wäre. Wahrscheinlich wäre nicht festzustellen gewesen, dass der vom Kläger verwendete Aufkleber, den das Gericht in der mündlichen Verhandlung in Augenschein nehmen konnte, geeignet gewesen wäre, die Ordnung der Sitzung des Beklagten zu 2 am 16. August 2016 in ausreichendem Maße zu stören, so dass es gerechtfertigt gewesen wäre, den Kläger aus der Ratssitzung auszuschließen. Nach Auffassung des Gerichts spricht allerdings Einiges dafür, dass die Verwendung von Aufklebern mit Aufschriften wie z.B. „FCK AfD“ in Ratssitzungen ungebührlich ist, zumal wenn - wie hier - Mitglieder der mit der Aufschrift angesprochenen Partei zum Rat gehören. Bei der zu treffenden Maßnahme wäre aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung nur eröffnet, wenn sie von dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen worden ist. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg

zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist (§ 124 Abs. 2 VwGO). Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht, Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg

einzureichen.

Der Antragsteller muss sich durch einen Rechtsanwalt oder einen 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, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichnete Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte im Sinne des § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO vertreten lassen.

██████████ ██████████ ██████████

Beglaubigt
Oldenburg, 06.10.2021

████████████████████
██████████
████████████████████
████████████████████