

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 4 CE 17.2450
Sachgebietsschlüssel: 141

Rechtsquellen:

- Art. 20 Abs. 2, Abs. 3, Art. 33 Abs. 1, Art. 45, Art. 49 Abs. 1, Art. 55 Abs. 2 GO
- § 34 BGB

Hauptpunkte:

- Eilrechtsschutz gegen den Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion
- Beteiligungsfähigkeit der Fraktion im Gerichtsverfahren
- Verbot des „Richtens in eigener Sache“ bei Ausschlussentscheidungen
- notwendige Ergebniskausalität bei Verfahrensverstößen
- Begründungserfordernis bei Fraktionsausschlüssen
- kein Genehmigungsvorbehalt für Zeugenaussagen über Fraktionssitzungen

Leitsätze:

1. Für das Verfahren beim Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion gelten zwar nicht die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote wegen persönlicher Beteiligung (Art. 49 GO), jedoch die im Vereinsrecht anerkannten Grundsätze zur Unzulässigkeit eines „Richtens in eigener Sache“.
2. Die Gründe für einen Fraktionsausschluss sind dem betroffenen Mitglied mitzuteilen; ein Verstoß gegen dieses Verfahrenserfordernis kann nicht durch Nachholung in einem späteren Gerichtsverfahren geheilt werden.
3. Die Verschwiegenheitspflicht der Ratsmitglieder nach Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GO umfasst nicht auch solche Wortbeiträge in Fraktionssitzungen, die sich auf fraktionsinterne Vorgänge ohne direkten Bezug zu den Gemeindeaufgaben oder auf private Verhältnisse Dritter beziehen.

Beschluss des 4. Senats vom 10. April 2018

(VG Bayreuth, Entscheidung vom 24. November 2017, Az.: B 5 E 17.872)

4 CE 17.2450
B 5 E 17.872

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

**** *****
,

***** **, ***** ***** * . *****
,

- ***** -

*****.

***** & *****
,

***** . **, ***** *****
,

gegen

Stadtratsfraktion der CSU Neustadt b. Coburg,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Frank Altrichter,
Gabelsberger Str. 6, 96465 Neustadt b. Coburg,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** ** ***** ** ***** *****

***** ** *****
,

wegen

Fraktionsausschluss (Antrag nach § 123 VwGO);
hier: Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 24. November 2017,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Stadlöder,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

ohne mündliche Verhandlung am **10. April 2018**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Die Antragstellerin ist Mitglied des Stadtrats der Stadt N. Sie wendet sich im Wege der einstweiligen Anordnung dagegen, dass sie von der Antragsgegnerin, einer Stadtratsfraktion, aus der Fraktion ausgeschlossen wurde.
- 2 Bei einer Zeugenbefragung im Zuge eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sagte die Antragstellerin aus, dass ihr Fraktionskollege Th. in Fraktionssitzungen die den Oberbürgermeister der Stadt N. betreffenden Gerüchte angesprochen habe; ihrer Vermutung nach sei er Urheber dieser Gerüchte. Daraufhin leitete die Antragsgegnerin gegen sie – nach einem gescheiterten Einigungsversuch – ein Ausschlussverfahren ein. Mit Beschluss vom 8. Oktober 2017 wurde die Antragstellerin aus der Fraktion ausgeschlossen; dies wurde ihr mit Schreiben vom selben Tag mitgeteilt.
- 3 Die Antragstellerin ließ dagegen Feststellungsklage erheben und zugleich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes beantragen, die Antragsgegnerin zu verpflichten, sie vorläufig bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache mit allen Rechten und Pflichten eines Fraktionsmitglieds zur Fraktionsarbeit zuzulassen.
- 4 Beide Rechtsstreitigkeiten, die zunächst beim Landgericht anhängig gemacht worden waren, wurden von dort an das Verwaltungsgericht Bayreuth verwiesen.

- 5 Mit Beschluss vom 24. November 2017 gab das Verwaltungsgericht dem Eilantrag statt. Es liege ein kommunalverfassungsrechtlicher Organstreit vor, da es sich um eine Auseinandersetzung von sich gegenüberstehenden Organisationsteilen einer Stadt handle. Die Antragstellerin habe einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht, da es für sie einen wesentlichen Nachteil darstelle, bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Hauptsache von der Mitwirkung bei der fraktionsinternen Willensbildung ausgeschlossen zu sein und als fraktionslose Gemeindevertreterin nur eingeschränkt Einflussmöglichkeiten in der Gemeindevertretung zu haben. Die Fraktionszugehörigkeit wirke sich auf die Sitzverteilung in den Ausschüssen aus, so dass ihr auch insoweit Möglichkeiten der Einflussnahme entzogen werden könnten. In einem solchen Organstreit sei zwar eine Vorwegnahme der Hauptsache nur in seltenen Ausnahmefällen gerechtfertigt, etwa wenn der Fraktionsausschluss dem Willkürverbot widerspreche oder das Ausschlussverfahren rechtsstaatlichen Minimalanforderungen nicht gerecht werde; dies sei hier aber überwiegend wahrscheinlich. Es sei sachgerecht, bei Fehlen besonderer Regelungen für einen Fraktionsausschluss auf den allgemein für die Beendigung von Dauerrechtsverhältnissen geltenden Maßstab zurückzugreifen. Danach erfordere ein solcher Ausschluss zwingend die Einhaltung bestimmter formeller Voraussetzungen. Da ein Fraktionsausschluss erheblich in die politisch-demokratischen Handlungsmöglichkeiten eines gewählten Ratsmitglieds eingreifen könne, müsse er demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen; hierbei sei mangels Regelung in der Geschäftsordnung der Antragsgegnerin auf die Regelungen der Gemeindeordnung zurückzugreifen. Nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 GO könne ein Gemeinderat an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluss ihm selbst oder einer von ihm kraft Vollmacht vertretenen natürlichen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erbringen könne. Beim Ausschluss der Antragstellerin hätten das Fraktionsmitglied Th., in dessen Ermittlungsverfahren die Antragstellerin befragt worden sei, und sein Prozessbevollmächtigter, das Fraktionsmitglied H., mitgestimmt, die jeweils im Sinne des Art. 49 Abs. 1 Satz 1 GO ein persönliches Interesse an der Entscheidung gehabt hätten. Ohne ihre Beteiligung wäre die für den Ausschluss erforderliche Mehrheit nicht zustande gekommen, da die Fraktion mit 6 Stimmen zu 4 Stimmen für den Ausschluss der Antragstellerin gestimmt habe. Auch seien die Gründe, die zu dem Ausschluss geführt hätten, der Antragstellerin nicht mitgeteilt worden; dies stelle einen zur Nichtigkeit des Fraktionsausschlusses führenden Verfahrensmangel dar. Das Fraktionsmitglied müsse allein durch die Lektüre der Mitteilung über seinen Fraktionsausschluss in die Lage versetzt werden zu entscheiden, ob es den Beschluss hinnehmen oder gerichtlichen

Rechtsschutz in Anspruch nehmen wolle. Die im Schreiben vom 8. Oktober 2017 gegebenen Begründung, dass „mehrheitlich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr möglich erscheint“, werde aufgrund ihrer leerformelhaften Fassung dem Begründungserfordernis nicht gerecht. Auf das Begründungserfordernis könne hier schon deshalb nicht verzichtet werden, weil die Antragstellerin die Fraktionssitzung vorzeitig verlassen habe und bei der Abstimmung nicht mehr anwesend gewesen sei. Die Begründung sei nicht nachholbar, denn es gebe keinen Grundsatz, dass Verstöße gegen Verfahrensvorschriften stets durch Nachholung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt heilbar seien. Der Ansicht, dass die Antragstellerin ihren Austritt schon in der vorangegangenen Sitzung am 14. September 2017 selbst erklärt habe, könne nicht gefolgt werden. Das vorzeitige Verlassen der Fraktionssitzung biete – auch unter Berücksichtigung der konkreten Umstände – keine ausreichende Grundlage, um auf einen Austritt aus der Fraktion zu schließen. Das Gericht halte es darüber hinaus für überwiegend wahrscheinlich und damit für glaubhaft gemacht, dass der Fraktionsausschluss auch materiell rechtswidrig sei. Ein solcher Ausschluss könne nur das letzte Mittel der Wahl sein. Die Antragstellerin habe ihre Äußerung nur im Ermittlungsverfahren gemacht und sei ihrerseits nicht an die Öffentlichkeit herangetreten. Sie habe darauf vertrauen dürfen, dass ihre Äußerungen im Ermittlungsverfahren nicht an die Öffentlichkeit – auch nicht an andere Fraktionsmitglieder – gelangten. Den Wahrheitsgehalt ihrer Aussage zu prüfen, sei Aufgabe der ordentlichen Gerichte bzw. der Staatsanwaltschaft. Durch den sofortigen Fraktionsausschluss sei das Ergebnis des Ermittlungsverfahrens bereits – ohne den Ausgang abzuwarten – vorweggenommen worden. Im Übrigen seien die Staatsanwaltschaft und das Amtsgericht offenbar nicht von der Unschuld des Herrn Th. überzeugt gewesen, wie die Einstellung des Strafverfahrens nach § 153a Abs. 2 StPO gegen Zahlung einer Geldauflage zeige. Ein wichtiger Grund für den Fraktionsausschluss sei schon mangels Begründung des Ausschlusses nicht erkennbar. Die Weitergabe von Ergebnissen einer Fraktionsbesprechung im Ermittlungsverfahren sei kein wichtiger Grund, da diese Inhalte keinem Zeugnisverweigerungsrecht unterlägen, so dass sie von den Fraktionsmitgliedern in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nicht geheim gehalten werden müssten. Ein wichtiger Grund könne auch nicht darin gesehen werden, dass die Antragstellerin vertrauliche Inhalte einer Fraktionssitzung an die Presse weitergegeben habe. Zum betreffenden Zeitpunkt hätten der Presse offensichtlich die Informationen schon vorgelegen. Zudem sei eine Geheimhaltungspflicht nicht in einer Geschäftsordnung der Fraktion festgehalten worden.

- 6 Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts wendet sich die Antragsgegnerin mit der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht habe ihr zu Unrecht die Beteiligtenfähigkeit und damit die Passivlegitimation zugesprochen. Sie verfüge weder über eine eigene Geschäftsordnung oder eigenes Vermögen noch über ein vertretungsbefugtes Organ; ihr Vorsitzender sei nur koordinierend tätig. Antragsgegner könnten daher nur die einzelnen Fraktionsmitglieder sein. Für die einstweilige Anordnung fehle es an einem Anordnungsgrund, da die Antragstellerin durch den Fraktionsausschluss keine wesentlichen Nachteile erleide. Der Stadtrat verweigere sich einer Anpassung der Ausschussbesetzung, so dass ihr derzeit nicht der Verlust ihrer Ausschusssitze drohe. Zur Ausübung ihres Stadtratsmandats sei sie nicht auf die Information durch die Fraktion angewiesen. Die Vorwegnahme der Hauptsache im Eilverfahren lasse sich nicht auf Verstöße gegen rechtsstaatliche Minimalanforderungen stützen, da dies eine Vermischung von Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund bedeuten würde; solche Rechtsverstöße lägen zudem nicht vor. Die Antragstellerin habe die Sitzung am 14. September 2017 vorzeitig verlassen und dabei sinngemäß geäußert: „Ich habe verstanden, mir reicht's“; dies sei nach dem Empfängerhorizont als Austrittserklärung zu verstehen gewesen. Das danach von der Antragsgegnerin vorsorglich betriebene Ausschlussverfahren sei ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die Fraktionsmitglieder Th. und H. hätten nicht von der Abstimmung ausgeschlossen werden dürfen, da Art. 49 GO auf Fraktionsausschlüsse nicht anwendbar sei; innerorganisatorische Akte würden ohnehin gemäß Art. 49 Abs. 2 Nr. 2 GO von der Norm nicht erfasst. Das Fraktionsmitglied H. habe als anwaltlicher Vertreter des Th. durch die Abstimmung keinen unmittelbaren Sondervorteil erlangen können. Auch bei Th. selbst habe kein individuelles Sonderinteresse am Ausschluss der Antragstellerin bestanden, da die nur indirekte Möglichkeit, dass sich der Beschluss auf die Glaubwürdigkeit der Antragstellerin im Strafverfahren auswirke, keinen auf dem Beschluss oder seinem Vollzug beruhenden unmittelbaren Vorteil darstelle. Gegen das Gebot, die Gründe für den Ausschluss mitzuteilen, sei ebenfalls nicht verstoßen worden. Zum Zeitpunkt der Ladung zur Anhörung sei noch nicht klar gewesen, ob es tatsächlich zu einem Ausschluss kommen werde; eine Art „Klageschrift“ könne insoweit nicht gefordert werden. Die Antragstellerin sei zu dem Termin erschienen und habe sich rügelos eingelassen; sie habe sogar einen Anwalt und eine vorgefertigte schriftliche Erklärung mitgebracht. Das vorzeitige Verlassen der Sitzung liege in ihrer eigenen Verantwortung. Der Fraktionsausschluss sei mangels Alternativen das letzte verfügbare Mittel gewesen. Der zentrale Vorwurf sei gewesen, dass sich die Fraktionsmitglieder durch das Verhalten der Antragstellerin der Gefahr ausgesetzt gesehen hät-

ten, für Äußerungen im geschützten Kreis der Fraktion bei der Polizei angeschwärzt zu werden. Das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht nicht die Unschuldsvermutung zugunsten von Herrn Th. zugrunde gelegt, sondern sei davon ausgegangen, dass an dem gegen ihn erhobenen Vorwurf „schon etwas dran“ gewesen sei. Unabhängig davon wäre die Aussage der Antragstellerin im Ermittlungsverfahren zur Begründung eines Ausschlusses selbst dann geeignet gewesen, wenn sie nur zutreffende Inhalte gehabt hätte. Da nach Art. 20 Abs. 3 GO schon im Gemeinderat ein Genehmigungsvorbehalt für gerichtliche und außergerichtliche Aussagen über der Verschwiegenheit unterliegende Angelegenheiten bestehe, müsse dies umso mehr für das vertrauliche Umfeld von Fraktionssitzungen gelten. Die Aussagen der Antragstellerin seien aber sogar objektiv falsch gewesen. Der von ihr geäußerte Verdacht sei geeignet gewesen, das Vertrauensverhältnis zu stören, da sie damit einen Fraktionskollegen in ein Strafverfahren hineingezogen habe. Durch ihre Aussage habe sich das Ermittlungsverfahren auf Herrn Th. konzentriert. Ein Ausschlussgrund liege auch darin, dass sie Informationen an die Presse weitergegeben habe, was entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht bloß eine Vermutung darstelle, sondern von ihr selbst zugegeben worden sei bzw. sich bei lebensnaher Auslegung der Abläufe ergebe; zumindest hätten die übrigen Fraktionsmitglieder begründeten Anlass zu dieser Annahme gehabt. Dass das in einer Fraktion notwendige Vertrauensverhältnis zerstört sei, ergebe sich schon aus der Abstimmung am 8. Oktober 2017.

- 7 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 8 den Beschluss des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 24. November 2017 abzuändern und den Antrag der Antragstellerin abzulehnen.
- 9 Die Antragstellerin tritt der Beschwerde entgegen.
- 10 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

II.

- 11 1. Die Beschwerde der Antragsgegnerin, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat dem Eilrechtsschutzbegehren der Antragstellerin zu Recht stattgegeben.

- 12 a) Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 Abs. 1 VwGO) mit dem Ziel, die Antragstellerin vorläufig mit allen Rechten und Pflichten eines Fraktionsmitglieds zur Fraktionsarbeit zuzulassen, ist zulässig.
- 13 aa) Soweit die Antragsgegnerin ihre Beteiligungsfähigkeit für das vorliegende Gerichtsverfahren in Abrede stellt und dementsprechend auch ihre Passivlegitimation bestreitet, kann dem nicht gefolgt werden.
- 14 In Verwaltungsstreitsachen beteiligungsfähig sind neben natürlichen und juristischen Personen (§ 61 Nr. 1 VwGO) auch Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (§ 61 Nr. 2 VwGO). Diese Voraussetzung ist bei Gemeinderatsfraktionen, denen nach Maßgabe der Geschäftsordnung (Art. 45 GO) bei der Besetzung von Ausschüssen (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO) und auch sonst im ratsinternen Geschäftsgang eigene Rechte zustehen, jedenfalls in Organstreitigkeiten mit der Gemeinde unzweifelhaft gegeben (BayVGH, B.v. 20.3.2017 – 4 ZB 16.1815 – BayVBI 2018, 173; U.v. 8.5.2015 – 4 BV 15.201 – BayVBI 2015, 712; B.v. 28.9.2009 – 4 ZB 09.858 – BayVBI 2010, 248; ThürOVG, B.v. 30.9.1999 – 2 EO 790/98 – DVBI 2000, 935; Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 61 Rn. 10; Bier/Steinbeiß-Winkelmann in Schoch u.a., VwGO, Stand Juni 2017, § 61 Rn. 7 m.w.N.).
- 15 Für die vorliegende interne Streitigkeit um die Mitgliedschaft in einer Fraktion kann nichts anderes gelten. Der im Wege einer Mehrheitsentscheidung herbeigeführte, vom Fraktionsvorsitzenden namens der gesamten Fraktion bekanntgegebene Beschluss über den Ausschluss der Antragstellerin beruht zwar ersichtlich nicht auf einer kommunalgesetzlichen oder ortsrechtlichen Handlungsermächtigung. Die Antragsgegnerin beruft sich dabei aber auf ein ihr als einer Gruppe von Ratsmitgliedern zustehendes (ungeschriebenes) Recht, über die Zugehörigkeit zur Fraktionsgemeinschaft bestimmen zu können. Im Hinblick auf diese gemeinschaftlich wahrgenommene Entscheidungsbefugnis kann nur die Fraktion als Personenvereinigung und nicht jedes einzelne Fraktionsmitglied verfahrensbeteiligt und passivlegitimiert sein. Dass die Antragsgegnerin – entgegen ihrer Darstellung im Beschwerdeverfahren – kein bloßes „Diskussionsforum“ ohne organisierte Willensbildung und ohne vertretungsbefugtes Organ ist, zeigt sich im Übrigen daran, dass sie im Stadtrat als Gruppe auftritt

und bei der Ausschussbesetzung das fraktionsbezogene Vorschlagsrecht nach Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO für sich in Anspruch nimmt.

- 16 bb) Für den Eilantrag besteht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragstellerin muss sich nicht entgegenhalten lassen, dass sie eine weitere Mitarbeit in der Fraktion schon deshalb nicht verlangen könne, weil sie in der Sitzung am 14. September 2017 freiwillig ihren Austritt erklärt habe. Selbst wenn sie sich unmittelbar vor dem vorzeitigen Verlassen der Sitzung in der von der Antragsgegnerin zitierten Weise geäußert haben sollte („Ich habe verstanden, mir reicht's“), ließe sich daraus nach dem objektiven Erklärungswert nicht der Schluss ziehen, dass sie sich nicht nur einer weiteren Diskussion der gegen sie erhobenen Vorwürfe entziehen, sondern ihre Mitgliedschaft in der Fraktion aufgeben wollte. Angesichts der Bedeutung eines solchen Schritts hätte ein entsprechender Entschluss unmissverständlich zum Ausdruck kommen müssen; der Austritt aus einer Vereinigung wird, auch wenn er zuvor angedroht bzw. angekündigt war, üblicherweise in schriftlicher Form gegenüber dem Vorsitzenden erklärt. Dass die damals anwesenden weiteren Fraktionsmitglieder in dem Verhalten der Antragstellerin dennoch eine konkludente Austrittserklärung gesehen und dies sogleich durch Mehrheitsbeschluss festgestellt haben, führt zu keiner anderen Beurteilung, da es bei der Ermittlung des Erklärungsgehalts einzelner Äußerungen und Gesten in einer kontroversen Gesprächssituation nicht auf das subjektive, meist interessengeleitete Verständnis der jeweiligen Gegenseite ankommen kann.
- 17 b) Die Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutzes liegen auch im Übrigen vor.
- 18 aa) Entgegen dem Beschwerdevorbringen fehlt es nicht an der Eilbedürftigkeit der beantragten gerichtlichen Entscheidung und damit am erforderlichen Anordnungsgrund. Dieser folgt allerdings nicht schon daraus, dass die Antragstellerin durch den Ausschluss aus der Fraktion an einer angemessenen Wahrnehmung ihres Mandats gehindert wäre; fraktionslose Ratsmitglieder dürfen bei der Erteilung mandatsbezogener Informationen nicht anders behandelt werden als die Mitglieder von Fraktionen oder sonstigen Gruppen (vgl. BayVGH, B.v. 23.11.2017 – 4 ZB 17.1586 – juris Rn. 11). Wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, geht es der Antragstellerin aber erklärtermaßen auch um die Fraktionsarbeit und die daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten in der Gemeinde. Diese ergeben sich nicht nur aus der – bisher nicht entzogenen – Mitgliedschaft in Ausschüssen des Stadtrats und in Aufsichtsrä-

ten städtischer Betriebe, sondern in erster Linie aus der Teilnahme an Fraktionssitzungen und der damit verbundenen fortlaufenden Mitwirkung an der fraktionsinternen Willensbildung. Das aus der Zugehörigkeit zur Fraktion folgende Anwesenheits-, Rede-, Antrags- und Stimmrecht hat die Antragstellerin durch die Ausschlussentscheidung vom 8. Oktober 2017 mit sofortiger Wirkung verloren; schon diese nicht unerhebliche Einschränkung ihrer kommunalpolitischen Wirkungsmöglichkeiten begründet die besondere Dringlichkeit einer gerichtlichen Entscheidung.

- 19 bb) Dem von der Antragstellerin verfolgten Begehren, bis zu einer rechtskräftigen Hauptsacheentscheidung vorläufig in vollem Umfang in der Fraktion mitarbeiten zu können, steht nicht das Verbot einer Vorwegnahme der Hauptsache entgegen.
- 20 Ein Beschluss, der zur Erledigung der Hauptsache führt, darf im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO allerdings nur ausnahmsweise ergehen, wenn das Abwarten der rechtskräftigen Entscheidung im Klageverfahren für den Antragsteller schwere und unzumutbare Nachteile zur Folge hätte (BVerwG, B.v. 26.11.2013 – 6 VR 3.13 – NVwZ-RR 2014, 558 Rn. 5 m.w.N.). Der vorliegende Antrag zielt aber nicht auf eine so weitreichende, nicht mehr abänderbare Entscheidung. Die Fraktionsmitgliedschaft stellt ein auf die laufende Wahlperiode (1.5.2014 bis 30.4.2020, s. Art. 23 Abs. 1 GLKrWG) befristetes Dauerrechtsverhältnis dar. Daher wird durch eine antragsgemäß ergehende Verpflichtung, die Antragstellerin weiterhin an der Fraktionsarbeit teilhaben zu lassen, das Ergebnis des anhängigen Klageverfahrens auch im Hinblick auf die zu erwartende Verfahrensdauer nicht bereits faktisch vorweggenommen.
- 21 Dass ein auf einer stattgebenden Eilentscheidung beruhendes zeitweiliges Mitwirken der Antragstellerin sich im Falle einer späteren Klageabweisung nicht ungeschehen machen ließe, genügt für sich genommen nicht, um eine – prinzipiell unzulässige – Vorwegnahme der Hauptsache annehmen zu können. Davon ließe sich vielmehr erst dann sprechen, wenn sich aus der einstweiligen Anordnung auch noch nach Abschluss des Hauptverfahrens irreversible Folgen ergäben (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 123 Rn. 14 m.w.N.). Geht es bei einem Eilrechtsschutzbegehren nicht um die Gewährung einer Leistung, sondern wie hier lediglich um die vorläufige Aussetzung einer belastenden Maßnahme, die bei entsprechendem Ausgang des Hauptsacheverfahrens wieder volle Geltung erlangt, so macht die Tatsache, dass die zeitweilige Aussetzung als solche nicht mehr rückgängig gemacht wer-

den kann, die vorläufige Regelung noch nicht zu einer faktisch endgültigen (vgl. BVerfG, B.v. 31.3.2003 – 2 BvR 1779/02 – NVwZ 2003, 1112 m.w.N.).

- 22 cc) Der für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erforderliche Anordnungsanspruch in Gestalt einer subjektiven Rechtsposition der Antragstellerin liegt ebenfalls vor. Eine – im Eilverfahren nur mögliche – summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage ergibt, dass der von der Antragsgegnerin beschlossene Fraktionsausschluss zumindest in formeller Hinsicht rechtswidrig war; auf die vom Verwaltungsgericht aufgezeigten weiteren Bedenken bezüglich der materiellen Rechtmäßigkeit kommt es somit nicht mehr an.
- 23 (1) Zu Recht wendet sich die Antragsgegnerin allerdings gegen die dem angegriffenen Beschluss zugrundeliegende Annahme, die Mitwirkung der Fraktionsmitglieder Th. und H. an der Ausschlussentscheidung führe zu dessen Unwirksamkeit.
- 24 Die dazu vom Verwaltungsgericht herangezogene Bestimmung des Art. 49 GO über den Ausschluss einzelner Mitglieder von der Beratung und Abstimmung wegen persönlicher Beteiligung findet auf die Beschlussfassung in den Ratsfraktionen keine Anwendung. Die Regelung gilt ausdrücklich nur für Sitzungen des Gemeinderats und seiner beschließenden Ausschüsse (Art. 55 Abs. 2 GO). Die auf rechtsverbindliche Beschlüsse der örtlichen Volksvertretung zugeschnittenen Ausschlussgründe des Art. 49 GO lassen sich auch nicht im Wege einer Analogie auf fraktionsinterne Entscheidungsvorgänge übertragen. Die Fraktionen als frei gebildete Personenvereinigungen sind keine Gemeindeorgane; sie werden im bayerischen Kommunalrecht auch nicht ausdrücklich als Teil oder Einrichtung des Gemeinderats bezeichnet (vgl. BayVGh, U.v. 9.3.1988 – 4 B 86.03226 – NJW 1988, 2754/2755). Die Gemeindeordnung erwähnt die im Rat vertretenen „Parteien und Wählergruppen“ nur im Zusammenhang mit der Ausschussbesetzung (Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO) und überlässt es im Übrigen der jeweiligen Geschäftsordnung (Art. 45 GO), die Rechte und Pflichten der Fraktionen näher zu bestimmen. Solche ortsrechtlichen Bestimmungen können sich aber nur auf das Außenverhältnis der Fraktionen zur Gemeinde und ihren Organen beziehen; die fraktionsinternen Abläufe gehören dagegen nicht mehr zum „Geschäftsgang des Gemeinderats“ (Art. 45 Abs. 2 GO) und lassen sich daher nur von den einzelnen Fraktionen durch interne Geschäftsordnungen regeln (vgl. BayVGh, a.a.O.). Fehlt es an einer Fraktionsgeschäftsordnung oder enthält diese keine mit Art. 49 GO vergleichbare Ausschlussregelung wegen persönlicher Beteili-

gung, dürfen die fraktionsangehörigen Mandatsträger demnach an Beratungen und Abstimmungen in der Fraktion selbst dann mitwirken, wenn die nachfolgende Beschlussfassung im Gemeinderat ihnen, einem Angehörigen oder einer von ihnen vertretenen Person oder Vereinigung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Für die fraktionsinterne Meinungsbildung gelten insoweit keine strengeren Maßstäbe als für die vorberatenden Ausschüsse des Gemeinderats, die nach Art. 55 Abs. 2 GO nicht an die gesetzlichen Regelungen zum Geschäftsgang (Art. 45 bis 54 GO) gebunden sind.

- 25 Die Unanwendbarkeit der kommunalrechtlichen Ausschlussgründe bedeutet allerdings nicht, dass es bei Abstimmungen in Fraktionsangelegenheiten keinerlei Mitwirkungsverbote gäbe. Unabhängig von der in der Rechtsprechung des Senats nicht endgültig entschiedenen Frage, ob die innerfraktionellen Rechtsbeziehungen dem Zivilrecht oder dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind (dazu einerseits BayVGH, U.v. 9.3.1988, a.a.O., 2755 f.; andererseits B.v. 13.2.2007 – 4 C 06.2676 – juris Rn. 4; U.v. 3.12.2014 – 4 N 14.2046 – BayVBI 2015, 343 Rn. 29; vgl. auch Lange, Kommunalrecht, 2013, 289 f.; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Stand Juni 2017, GO, Art. 33 Anm. 3.2 m.w.N.), kann für die Beschlussfassung in Gemeinderatsfraktionen mangels spezieller Normen jedenfalls auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze zurückgegriffen werden, die ein auf persönliches Zusammenwirken mehrerer Beteiligter angelegtes Dauerrechtsverhältnis kennzeichnen, insbesondere also auf die für rechtsfähige ebenso wie für nicht rechtsfähige Vereine geltenden Vorschriften der §§ 24 bis 54 BGB (vgl. BayVGH, B.v. 24.11.1988 – 4 CE 88.2620 – BayVBI 1989, 433/435; OVG NW, B.v. 21.11.1988 – 15 B 2380/88 – NJW 1989, 1105/1106; SaarlOVG, B.v. 20.04.2012 – 2 B 105/12 – NVwZ-RR 2012, 613/615; Erdmann, DÖV 1988, 907/911). Dazu gehört das aus dem Rechtsgedanken des § 34 BGB folgende Verbot des „Richtens in eigener Sache“, aus dem sich bei Entscheidungen über einen Vereinsausschluss ein striktes Stimmverbot nicht nur für das davon unmittelbar betroffene Mitglied ergibt (Schöpflin in BeckOK BGB, Stand 1.11.2017, § 34 Rn. 8; Weick in Staudinger, BGB, Neubearbeitung 2005, § 34 Rn. 16; Arnold in Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2015, § 34 Rn. 16), sondern ebenso für Mitglieder, die durch eben jene Äußerungen, welche zur Einleitung des Ausschlussverfahrens geführt haben, persönlich verletzt oder angegriffen worden sind (BGH, U.v. 27.10.1980 – II ZR 62/80 – NJW 1981, 744 f.; OLG Köln, B.v. 23.3.1993 – 19 W 59/92 – juris Rn. 18; OLG Karlsruhe, U.v. 15.12.1995 – 3 U 26/95

– NJW-RR 1996, 1503/1504; Reichert, Hdb. des Vereins- und Verbandsrechts, 7. Aufl. 1999, Rn. 1671 m.w.N.).

- 26 Überträgt man diese Grundsätze auf den Beschluss über den Fraktionsausschluss der Antragstellerin, so war außer ihr selbst auch ihr Fraktionskollege Th. an der Stimmabgabe rechtlich gehindert, da es in dem Verfahren u. a. darum ging, ob die Antragstellerin über ihn unrichtige Aussagen gemacht hatte, die für ihn die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung begründeten. Die daraus folgende persönliche Betroffenheit stand allerdings nicht schon seiner Beteiligung an der fraktionsinternen Aussprache entgegen; er musste vielmehr in gleicher Weise wie die Antragstellerin zu der Angelegenheit angehört werden. Bei der Abstimmung durfte er jedoch nicht mehr mitwirken, da mit diesem Beschluss implizit auch darüber entschieden wurde, ob und inwieweit die Fraktion die ihn betreffenden Vorwürfe bzw. Verdachtsmomente für begründet hielt. Für seinen Fraktionskollegen H., der ihn als Anwalt im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vertrat, stellte sich die Beteiligung an der Abstimmung dagegen nicht als ein „Richten in eigener Sache“ dar, denn der zum Ausschlussverfahren führende Konflikt betraf ihn weder unmittelbar als Privatperson im Rahmen seiner Berufstätigkeit noch als Mitglied oder Funktionsträger der Fraktion.
- 27 Die unzulässige Teilnahme (allein) des Th. an der Abstimmung über den Fraktionsausschluss der Antragstellerin führte noch nicht zur Unwirksamkeit des Beschlusses, da sich dieser Verfahrensmangel nicht entscheidend ausgewirkt hat. Der für fehlerhafte Beschlüsse in Vereinsversammlungen anerkannte Grundsatz, dass nur solche Rechtsverstöße die Entscheidung ungültig machen, die für das Abstimmungsergebnis kausal waren (vgl. BGH, U.v. 18.12.1967 – II ZR 211/65 – NJW 1968, 543/544; Weick in Staudinger, a.a.O., § 32 Rn. 25), muss auch für Beschlüsse von Fraktionen gelten (vgl. BayVGh, B.v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1829 – juris Rn. 10). Geht man hier davon aus, dass Th. für den Ausschluss der Antragstellerin votierte, erhöhte sich dadurch die Zahl der Ja-Stimmen von fünf auf sechs, während die Zahl der Nein-Stimmen weiterhin vier betrug. Die einfache Mehrheit der anwesenden und stimmberechtigten Fraktionsmitglieder, die für den Ausschluss aus einer Fraktion ausreicht, wenn deren Geschäftsordnung keine qualifizierte Mehrheit verlangt (vgl. OVG NW, B.v. 21.11.1988, a.a.O.; VG Stade, B.v. 4.7.2017 – 1 B 976/17 – juris Rn. 34 m.w.N.; a.A. Erdmann, a.a.O., 910; Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 116/119), wäre demnach auch ohne die Beteiligung des Th. erreicht worden.

- 28 (2) Der Fraktionsausschluss war gleichwohl, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, rechtlich unwirksam, weil der Antragstellerin die Gründe für diese Entscheidung nicht in der gebotenen Weise erläutert wurden.
- 29 Die Ladung zu der maßgeblichen Sitzung am 8. Oktober 2017 enthielt lediglich die Mitteilung, dass die Antragstellerin zu den „Vorwürfen der Verletzung der Vertraulichkeit und der Verleumdung eines Fraktionsmitglieds“ angehört werde und dass nach der Aussprache mit den Fraktionsmitgliedern in ihrer Abwesenheit über einen Ausschluss abgestimmt werden solle. In dem nachfolgenden Schreiben des Fraktionsvorsitzenden vom 8. Oktober 2017 wurde sie darüber unterrichtet, dass die Fraktion beschlossen habe, sich von ihr zu trennen; aufgrund ihrer Stellungnahmen müsse festgestellt werden, dass „mehrheitlich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr möglich erscheint“. Diese sehr allgemeinen Aussagen werden dem für Ausschlüsse aus einer Gemeinderatsfraktion geltenden Begründungserfordernis nicht gerecht.
- 30 Wie der Senat in einer früheren Entscheidung dargelegt hat, gehört zu den Voraussetzungen eines rechtswirksamen Fraktionsausschlusses die Mitteilung der Ausschlussgründe an den Betroffenen, wobei auch hier die für das Vereinsrecht geltenden Grundsätze entsprechend anzuwenden sind (BayVGH, B.v. 24.11.1988, a.a.O.; vgl. auch SaarIOVG, B.v. 20.4.2012, a.a.O., 614; VG Osnabrück, B.v. 17.10.2008 – 1 B 27/08 – juris Rn. 25; Erdmann, a.a.O., 910). Beschlüsse über den Ausschluss aus einem Verein unterliegen der gerichtlichen Überprüfung nur mit dem Inhalt, mit welchem sie tatsächlich gefasst worden sind, d. h. allein mit derjenigen Begründung, mit der die entsprechenden Anträge zur Abstimmung gestellt und angenommen worden sind. Die Vorwürfe, die dem auszuschließenden Mitglied gemacht werden, müssen daher im Ausschließungsverfahren so konkret bezeichnet werden, dass die zur Entscheidung berufenen Mitglieder sich über den Inhalt der Vorwürfe im Klaren sind und dass nach der Abstimmung eindeutig feststeht, aufgrund welcher als erwiesen angesehener Tatsachen der Ausschluss erfolgt ist (BGH, U.v. 10.7.1989 – II ZR 30/89 – NJW 1990, 40/41 f. m.w.N.). Denn nur dann kann der Betroffene sachgerecht über die Einlegung eines Rechtsmittels entscheiden und kann das ggf. angerufene Gericht darüber befinden, ob die der Ausschließungsentscheidung zugrunde gelegten Tatsachen zutreffend festgestellt worden sind (BGH, a.a.O.; OLG Karlsruhe, B.v. 23.9.1997 – 11 U 3/97 – NJW-RR 1998, 684/685; Reichert, Hdb. des Vereins- und Verbandsrechts, a.a.O., Rn. 1636, 1691; Schweyer, Der eingetragene Verein, 14.

Aufl. 1990, Rn. 104; ebenso für den Ausschluss aus einer Fraktion Lange, a.a.O., S. 309).

- 31 Da ein solcher Mangel nicht durch Nachholung im Gerichtsverfahren heilbar ist (BGH, U.v. 10.07.1989, a.a.O. 41 m.w.N.), müssen die für einen Vereins- bzw. Fraktionsausschluss maßgebenden Gründe dem betreffenden Mitglied mit Bekanntgabe der Entscheidung, jedenfalls aber noch vor einer Klageerhebung, persönlich erläutert oder schriftlich mitgeteilt werden. Auf eine nachträgliche Begründung kann nur verzichtet werden, wenn die Abstimmung über den Ausschluss unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ein zuvor dem Betroffenen übermitteltes Anhörungsschreiben erfolgt ist, das die Sachverhalte, die der beabsichtigten Ordnungsmaßnahme zugrunde liegen, im Einzelnen erläutert (vgl. SaarIOVG, B.v. 20.04.2012, a.a.O., 614 f.; OLG Karlsruhe, B.v. 23.9.1997, a.a.O.). Ein solcher Ausnahmefall lag hier aber nicht vor. Weder ergab sich aus der Ladung zur Fraktionssitzung am 8. Oktober 2017 der genaue Inhalt der gegen die Antragstellerin erhobenen Vorwürfe, noch lässt sich – mangels einer Protokollierung des Sitzungsverlaufs und des zur Abstimmung gestellten Beschlussvorschlags – für einen Außenstehenden erkennen, welche tatsächlichen Feststellungen die Fraktionsmehrheit am Ende zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Unbeantwortet geblieben ist insbesondere – selbst noch im gerichtlichen Eilverfahren – die Frage, ob der Fraktionsausschluss auf die Annahme einer vorsätzlich oder fahrlässig wahrheitswidrigen Zeugenaussage, auf eine als erwiesen bzw. als möglich angesehene unbefugte Weitergabe vertraulicher Informationen an die Polizei und an die Presse oder aber auf eine Kombination dieser Vorwürfe gestützt wurde.
- 32 (3) Da schon wegen dieses Begründungsmangels die angegriffene Entscheidung der Antragsgegnerin unwirksam war, bedarf es hier keiner näheren Befassung mit den gegen die materielle Rechtmäßigkeit vorgebrachten Bedenken. Im Hinblick auf die Möglichkeit einer künftigen (verfahrensfehlerfreien) Wiederholung der Abstimmung weist der Senat aber klarstellend darauf hin, dass der von der Antragsgegnerin geäußerten Rechtsansicht, Ratsmitglieder unterlägen bei Fraktionssitzungen ähnlich wie bei den vertraulichen Gemeindeangelegenheiten nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 GO einer Verschwiegenheitspflicht und dürften daher über den Inhalt der Sitzungen ohne entsprechende Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich als Zeugen aussagen, nicht gefolgt werden kann. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GO normierte Verpflichtung, über die bei der ehrenamtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren,

bezieht sich nur auf Vorgänge, die mit der Verwaltung der Gemeinde im Zusammenhang stehen. Diesbezügliche Informationen können die örtlichen Mandatsträger zwar nicht nur bei (nichtöffentlichen) Rats- oder Ausschusssitzungen oder durch Auskünfte von Gemeindebediensteten erlangen, sondern ebenso durch Bekanntgaben in Fraktionssitzungen (vgl. Wachsmuth in Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Stand Juli 2017, GO, Art. 20 Anm. 2.2.). Daraus folgt aber nicht, dass sämtliche Redebeiträge in einer Fraktion von Art. 20 Abs. 2 und 3 GO erfasst wären. Beziehen sich die Äußerungen nur auf fraktionsinterne Vorgänge ohne direkten Bezug zu den Gemeindeaufgaben oder – wie hier – auf rein private Verhältnisse eines Dritten, gilt dafür weder die kommunalrechtliche Verschwiegenheitspflicht noch der entsprechende Genehmigungsvorbehalt. Über den Inhalt derartiger Wortbeiträge müssen Fraktionsmitglieder daher im Rahmen einer förmlichen Zeugenbefragung auch dann Auskunft geben, wenn es sich um eine nichtöffentliche Sitzung gehandelt hat. Dass die Antragstellerin dieser allgemeinen staatsbürgerlichen Verpflichtung (vgl. BVerfG, B.v. 17.6.2009 – 2 BvE 3/07 – BVerfGE 124, 78 Rn. 114 m.w.N.) in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nachgekommen ist und über den Verlauf früherer Fraktionssitzungen aus ihrer Sicht und ohne vorherige Rücksprache mit der Fraktionsführung berichtet hat, kann ihr somit nicht als unbefugte Weitergabe interner Informationen entgegengehalten werden.

- 33 2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zum Streitwert aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5, 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- 34 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

35 Dr. Zöllner

Stadtlöder

Dr. Schübel-Pfister