

**Titel:**

**Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs gegen eine Presseerklärung einer Gemeinderatsfraktion**

**Normenketten:**

GG Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2

VwGO § 40 Abs. 1 S. 1, § 146 Abs. 1, § 147, § 154 Abs. 1

GVG § 13, § 17a Abs. 4 S. 3

**Leitsätze:**

1. Gemeinderatsfraktionen sind öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse von Mandatsträgern zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer organschaftlichen Mitwirkungsbefugnisse; sie bilden eine Untergliederung der Gemeindevertretung. (Rn. 12)
2. Gegen öffentliche Äußerungen einer Ratsfraktion können Dritte (nur) im Verwaltungsrechtsweg vorgehen. (Rn. 14)

**Schlagworte:**

Presseerklärung einer Gemeinderatsfraktion, Rechtsschutzbegehren eines Drittetroffenen, Rechtsnatur von Ratsfraktionen, Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, Öffentliche Äußerungen von Ratsfraktionen, Öffentlichkeitsarbeit

**Vorinstanz:**

VG München, Beschluss vom 10.09.2024 – M 7 K 24.4355

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 16.12.2024 – 4 C 24.1657

**Fundstellen:**

DÖV 2025, 317

NVwZ-RR 2025, 303

BeckRS 2024, 33478

LSK 2024, 33478

**Tenor**

I. Auf die Beschwerde des Klägers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 10. September 2024 geändert. Der Verwaltungsrechtsweg ist zulässig.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Die weitere Beschwerde wird nicht zugelassen.

**Gründe**

I.

1

Der Kläger ist ein aus mehreren Vereinen und Organisationen bestehenden Trägerkreis, der die seit 2003 stattfindende Internationale M.er Friedenskonferenz als Alternativveranstaltung zur M.er Sicherheitskonferenz organisiert. Er begeht im vorliegenden Klageverfahren die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer von der Beklagten, einer Fraktion im M.er Stadtrat, veröffentlichten Pressemitteilung.

2

In der Vergangenheit erhielt der Kläger von der Landeshauptstadt München auf Antrag finanzielle Zuwendungen aus Kulturfördermitteln für die Durchführung seiner Veranstaltung. Nachdem zwei Stadtratsfraktionen, darunter die Beklagte, sich in einem Schreiben an den Oberbürgermeister gegen eine weitere Förderung ausgesprochen hatten, teilte das Kulturreferat der Landeshauptstadt dem Kläger am 6.

Februar 2024 formlos mit, eine Förderung könne nicht (mehr) erfolgen. Am 14. Februar 2024 gab die Beklagte eine Pressemitteilung heraus („In eigener Sache: Warum wir die M.er Friedenskonferenz nicht mehr fördern wollen“), in der näher dargelegt wurde, warum es „im Stadtrat keinen mehrheitlichen politischen Willen mehr“ gebe, „eine solche Veranstaltung offiziell zu unterstützen – weder finanziell und schon gar nicht politisch“.

### 3

Am 20. März 2024 erließ die Landeshauptstadt hinsichtlich der begehrten Förderung einen Ablehnungsbescheid; über die hiergegen erhobene Klage des Klägers ist noch nicht entschieden.

### 4

Am 22. Juli 2024 erhob der Kläger zudem beim Verwaltungsgericht Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Pressemitteilung der Beklagten; zugleich beantragte er eine einstweilige Anordnung mit dem Ziel, der Beklagten zu untersagen, bestimmte Äußerungen in der Pressemitteilung zu wiederholen, sowie sie zu verpflichten, die betreffenden Aussagen aus der im Internet noch abrufbaren Pressemitteilung zu entfernen (M 7 E 24.4356). Zur Begründung wurde ausgeführt, es handele sich um eine Außenrechtsbeziehung einer kommunalen Fraktion, die dem öffentlichen Recht zugehörig sei. Die Fraktion trete als Teil der Stadtratsmehrheit dem Kläger hoheitlich gegenüber. Bei dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen, der Pressemitteilung und der Ablehnung der Förderung handle es sich um einen untrennbar Vorgang. Die in der Pressemitteilung dargelegten politischen Argumente seien der eigentliche Grund für die Versagung der Förderung; die im Bescheid genannten Gründe seien nur vorgeschoben. Die Entscheidung stehe in engem Verhältnis zu den Äußerungen der Mehrheitsfraktionen im Stadtrat. Schon der Titel der Pressemitteilung spreche dafür, dass hier hoheitliches Handeln begründet werde. Die angegriffene Äußerung sei aus mehreren Gründen rechtswidrig.

### 5

Das Verwaltungsgericht hörte die Beteiligten in beiden Verfahren zu einer beabsichtigten Verweisung des Rechtsstreits in den Zivilrechtsweg an.

### 6

Der Kläger wandte sich gegen eine Verweisung.

### 7

Die Beklagte beantragte die Verweisung und führte aus, die Beziehungen zwischen den Beteiligten würden hier nicht durch das öffentliche Recht bestimmt; die Äußerung sei nicht Ausdruck von Hoheitsgewalt. Der Grund für die Erklärung sei eine rein innerparteiliche Angelegenheit gewesen, nämlich eine Reaktion auf einen Antrag auf Parteibasis vom 20. Februar 2024. Es habe sich entsprechend auch nicht um eine Presseerklärung gehandelt. Im Presserecht sei anerkannt, dass Fraktionen in Außenbeziehungen zu Privatpersonen nicht hoheitlich tätig seien.

### 8

Mit Beschluss vom 10. September 2024 erklärte das Verwaltungsgericht den Verwaltungsrechtsweg im Hauptsacheverfahren für unzulässig und verwies den Rechtsstreit an das Landgericht München I. Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht eröffnet; vielmehr sei der ordentliche Rechtsweg gegeben (§ 13 GVG). Bei der Beklagten handle es sich weder um einen öffentlichen Verwaltungsträger, der mit besonderen Befugnissen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ausgestattet sei, noch träten sie oder die ihr angehörigen Mandatsträger als Amtsträger gegenüber dem Kläger in einem hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnis auf oder seien ihm gegenüber in Bezug auf eine Meinungsäußerung besonderen Regeln unterworfen. Nicht jede Meinungsäußerung, die ein Mandatsträger als solcher tätige, werde bereits deshalb zu einer dem öffentlichen Recht unterworfenen Äußerung. Vielmehr sei zu differenzieren, in welchem konkreten Rahmen sie erfolge. Die Fraktionen als frei gebildete Personenvereinigungen seien keine Gemeindeorgane und würden im bayerischen Kommunalrecht auch nicht ausdrücklich als Teil oder Einrichtung des Gemeinderats bezeichnet. Die Beklagte sei weder Teil der gegenüber Dritten hoheitlich handelnden Stadtverwaltung, noch sei ihr ein entsprechendes Amt verliehen, in der eine amtliche Äußerung – die dann der Landeshauptstadt München als Rechtsträgerin zuzurechnen wäre – erfolgen könnte. Die streitgegenständlichen Äußerungen seien im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Beklagten erfolgt, nicht im Rahmen der Mandatsausübung. Sie seien weder Bestandteil des gemeinsamen Antrags der Beklagten mit der anderen Fraktion in dem Schreiben an den Oberbürgermeister, noch seien sie im Rahmen einer Stadtrats- oder Ausschusssitzung getätigten worden. Dass sie inhaltlich eine politische Auseinandersetzung

beträfen, sei insoweit nicht ausreichend. Wenn Fraktionen als solche gegenüber Dritten tätig würden, geschehe dies grundsätzlich auf Grund des jedermann zustehenden Rechts; ihre Rechtsbeziehungen zu diesen seien somit privatrechtlicher Natur. Die Beklagte könne sich als Fraktion in der Gesamtheit ihrer Angehörigen (auch) als Mandatsträger in Bezug auf politische Äußerungen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit wie jedermann auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen. Die Meinungsfreiheit eines Gemeinderatsmitglieds gegenüber Dritten werde wie bei jedem anderen Bürger nur durch die allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG begrenzt. Da die Beklagte bzw. Ihre Angehörigen mit der Veröffentlichung der Pressemitteilung keine Handlungsform in Anspruch nähmen, die ihnen nur kraft ihrer Mandatsträgerschaft zustehe, könnten sich daraus auch keine besonderen rechtlichen Verpflichtungen ergeben.

## 9

Gegen den Verweisungsbeschluss legte der Kläger Beschwerde ein. Die Pressemitteilung nehme für sich in Anspruch, eine Position der Stadt nach außen zu vertreten. Die Äußerungen seien von der Öffentlichkeit auch als Begründung der hoheitlichen Entscheidung aufgefasst worden. Sie stellten eine eigenständige Belastung des Klägers dar, die über die Ablehnung der Förderung hinausgehe. Die Beklagte habe nur aufgrund der hoheitlichen Rechte ihrer Mitglieder Kenntnis von dem Antrag gehabt. Die Pressemitteilung sei daher in untrennbarem Zusammenhang mit der Amtsausübung erfolgt; es handle sich dem eindeutigen Wortlaut nach um eine Stellungnahme „in eigener“ (hoheitlicher) „Sache“.

## 10

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

## II.

## 11

1. Die Beschwerde des Klägers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 10. September 2024 ist nach § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG i. V. m. § 146 Abs. 1, § 147 VwGO zulässig; sie ist auch begründet. Für die vorliegende Klage ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg gegeben, da das zwischen dem Kläger und der Beklagten bestehende Rechtsverhältnis, aus dem der Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Pressemitteilung abgeleitet wird, maßgeblich durch öffentlich-rechtliche Rechtsnormen bestimmt wird.

## 12

a) Ratsfraktionen sind, obwohl die Gemeindeordnung sie nur implizit in der Vorschrift über die Ausschussbesetzung (Art. 33 GO) anspricht, entgegen einer früher vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vertretenen und vielfach kritisierten Auffassung (BayVGH, U.v. 9.3.1988 – 4 B 86.03226 – VGH n.F. 41, 42 ff.; ablehnend z. B. Rothe, BayVBI 1989, 359; Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 116/117) keine privatrechtlichen Vereinigungen. Sie stellen vielmehr öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse von Mandatsträgern zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer organschaftlichen Mitwirkungsbefugnisse dar (BayVGH, 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. Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 12 Rn. 14; Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 6 Rn. 23 ff. m.w.N.) und gelten als teilrechtsfähige Untergliederungen der jeweiligen Gemeindevertretung (BVerwG, U.v. 27.6.2018 -10 CN 1.17 – BVerwGE 162, 284 Rn. 30).

## 13

Diese prinzipielle Zuordnung der Fraktionen zur „organisierten Staatlichkeit“ (vgl. BVerfG, B.v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 – BVerfGE 146, 327 Rn. 50 m.w.N.) hat zwar nicht zur Folge, dass sie nur in öffentlich-rechtlicher Form handeln könnten. So können Ratsfraktionen etwa durch den Abschluss zivilrechtlicher Verträge in eigenem Namen Mitarbeiter beschäftigen, Büromaterial kaufen oder ein Mandatsverhältnis mit einem Rechtsanwalt eingehen (Lange, a.a.O., Rn. 26; VG Schleswig, B.v. 13.7.1990 – 6 A 282/88 – NVwZ-RR 1991, 510). Aus der anerkannten Möglichkeit, in rechtsgeschäftlicher Form am Privatrechtsverkehr teilzunehmen, darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Rechtsbeziehungen von Fraktionen zu außenstehenden Dritten stets nach zivilrechtlichen Vorschriften zu beurteilen wären (so aber VGH BW, B.v. 12.12.2001 – 1 S 2410/01 – NVwZ-RR 2002, 525; Papsthart, BayVBI 2016, 361/363). Maßgebend ist vielmehr, in welchem Zusammenhang eine Fraktion in der jeweiligen Situation auftritt (vgl. Kubitza, DVBl 2022, 1006/1011 ff.). Handelt sie in Ausübung ihrer Funktion als Teil der örtlichen Volksvertretung, so kann sie sich auch im Verhältnis zu Dritt betroffenen weder auf privatrechtliche Befugnisse noch auf Grundrechte

berufen (vgl. SächsOVG, B.v. 2.6.2009 – 4 B 287/09 – NVwZ-RR 2009, 774/775 m.w.N.), sondern ist als Teil der kommunalen Selbstverwaltung an öffentlich-rechtliche Normen gebunden.

#### **14**

Die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion, mit der sie ihre kommunalpolitischen Standpunkte und Ziele sowie ihre Anträge und ihr Abstimmungsverhalten erläutert, bildet einen Annex zu ihrer originären Aufgabe der Mitwirkung an der ratsinternen Willensbildung (vgl. VerfGH RhPf, U.v. 19.8.2002 – VGH O 3/02 – NVwZ 2003, 75/78). Die in diesem Rahmen getätigten öffentlichen Äußerungen über Dritte sind daher entgegen einer verbreiteten Auffassung (OLG München, U.v. 22.6.1988 – 21 U 2954/88 – NJW 1989, 910; OLG Köln, B.v. 29.4.1999 – 15 W 28/99 – NVwZ 2000, 351; VGH BW, a.a.O.; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, *Kommunalrecht in Bayern*, Stand 3/2024, Art. 33 Anm. 3.2; ebenso zu Parlamentsfraktionen OLG Dresden, U.v. 9.5.2017 – 4 U 102/17 – NJW-RR 2017, 1254/1255; OLG Köln, U.v. 11.7.2019 – 15 U 24/19 – juris Rn. 28) stets als öffentlich-rechtlich anzusehen, so dass dagegen (nur) im Verwaltungsrechtsweg vorgegangen werden kann (Mast in Conrad/Grünwald/Kalscheuer/Milker, *Öffentlichrechtliches Äußerungsrecht*, 1. Aufl. 2022, § 6 Rn. 68; Kalscheuer, LTO vom 17.7.2019).

#### **15**

Im Unterschied zu den einzelnen Mandatsträgern oder sonstigen Amtsinhabern, bei denen jeweils anhand der Begleitumstände zu prüfen ist, ob sie sich in ihrer amtlichen Funktion oder als Privatperson bzw. Parteimitglied zu Wort gemeldet haben (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – BVerfGE 154, 320 Rn. 54 ff.; BayVerfGH, E.v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92 u.a. – VerfGHE 47, 1/20), bietet sich für Ratsfraktionen keine solche Möglichkeit des „Ausweichens“ ins Zivilrecht. Hinter einer Fraktion als einem öffentlich-rechtlichen Zusammenschluss von Mandatsträgern steht kein (gleichnamiger) Verband aus natürlichen Personen, der als solcher auf der zivilgesellschaftlichen Ebene am allgemeinen Meinungskampf teilnehmen könnte (vgl. Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 116/117 m.w.N.). Die zu einer Fraktion verbundenen Ratsmitglieder können zwar in privater Eigenschaft auch gemeinsame Erklärungen abgeben und so von ihrer Meinungsäußerungsfreiheit außerhalb des Mandatsverhältnisses kollektiven Gebrauch machen. Dies kann jedoch nicht im Wege einer offiziellen Fraktionsmitteilung geschehen (vgl. Schröder, NVwZ 2005, 1280/1283; Lenski, DÖV 2014, 585/588). Öffentliche Äußerungen von Ratsfraktionen können somit immer nur diesen selbst und nicht den ihnen angehörenden Mandatsträgern in deren Rolle als Privatpersonen zugerechnet werden (Heusch in BeckOK *Kommunalrecht NRW*, Stand 1.6.2024, § 56 GO NRW Rn. 59; offengelassen von BVerfG, B.v. 6.12.2002 – 1 BvR 802/00 – NJW 2003, 1856).

#### **16**

b) Hiernach handelt es sich im vorliegenden Fall um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Die Pressemitteilung der Beklagten vom 14. Februar 2024 bezog sich auf die Mitwirkung der Fraktion an einem kommunalen Entscheidungsprozess; sie enthielt Erläuterungen zu einer fraktionsinternen Festlegung in einer Förderangelegenheit. Die Mitteilung wurde unter der Überschrift „In eigener Sache:“ auf der Homepage der Fraktion ohne weitere Namensnennung publiziert. Sie ließ damit unmissverständlich erkennen, dass es sich um eine Verlautbarung der Fraktion selbst handelte und nicht etwa um eine persönliche Stellungnahme der Fraktionsmitglieder unter bloßer Inanspruchnahme eines von der Beklagten bereitgestellten Informationskanals.

#### **17**

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG i.V.m. § 154 Abs. 1 VwGO. Die Anfechtung der Entscheidung über die Verweisung löst ein selbständiges Rechtsmittelverfahren aus, in dem nach allgemeinen Vorschriften über die Kosten zu befinden ist (vgl. BGH, B.v. 17.6.1993 – V ZB 31/92 – NJW 1993, 2541/2542).

#### **18**

Der Festsetzung eines Streitwerts für das Beschwerdeverfahren bedarf es nicht, weil für die erfolgreiche Beschwerde nach dem Gerichtskostengesetz keine Kosten anfallen. Der Gegenstandswert wird nach § 33 Abs. 1 RVG nur auf Antrag festgesetzt.

#### **19**

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 17a Abs. 4 Satz 5 GVG nicht vorliegen.

#### **20**

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 4 Satz 4 GVG unanfechtbar.