

Titel:

Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion

Normenketten:

VwGO § 40 Abs. 1

BGB § 34

Leitsätze:

1. Für Streitigkeiten über die Wirksamkeit eines Fraktionsausschlusses ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei Entscheidungen über einen Fraktionsausschluss besteht für das davon unmittelbar betroffene Mitglied ein striktes Stimmverbot, das sich aus dem Rechtsgedanken des § 34 BGB ergibt. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Fraktion steht bei der Beurteilung der Zerstörung des Vertrauensverhältnisses zu einem ihrer Mitglieder ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
4. Das Bestehen milderer Mittel als das des Fraktionsausschlusses ist mit der Annahme eines nachhaltig gestörten Vertrauensverhältnisses nicht in Einklang zu bringen. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
5. Tritt ein Fraktionsmitglied in einer Kampfabstimmung um eine Funktion in der Gemeinde gegen ein anderes Mitglied der eigenen Fraktion an, widerspricht dies der aus der Mitgliedschaft in der Fraktion folgenden Pflicht zu einem solidarischen und geschlossenen Auftreten und schlägt unmittelbar auf die Außendarstellung der Fraktion durch. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion, Vorliegen eines wichtigen Grundes, Fraktionsausschluss, Vertrauensverhältnis, Loyalitätspflicht, Fraktionsdisziplin, Beurteilungsspielraum, Verfahrensrechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit, Kampfabstimmung, Geschlossenheit der Fraktion

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Wege der einstweiligen Anordnung gegen seinen Ausschluss aus der Gemeinderatsfraktion G. der Gemeinde N.

2

Der Antragsteller ist Mitglied des Gemeinderats der Gemeinde N. Er schloss sich mit den weiteren sechs Gemeinderatsmitgliedern, die wie er für die Liste G. bei den Kommunalwahlen im März 2026 in den Gemeinderat gewählt worden waren, zu der Fraktion G. zusammen.

3

In der konstituierenden Fraktionssitzung vom 10. Mai 2026 beschloss die Fraktion einstimmig bei Enthaltung des Antragstellers, dass das Gemeinderatsmitglied G., das zuvor für das Amt des Bürgermeisters kandidiert hatte, aber gegen den jetzigen Bürgermeister in der Stichwahl unterlegen war, von der Fraktion als zweite Bürgermeisterin vorgeschlagen werden solle. Bekannt war, dass (zumindest) die Fraktionssprecher der anderen im Gemeinderat vertretenen Parteien das Gemeinderatsmitglied G. nicht unterstützen würden. Zuvor hatte die Fraktionsvorsitzende den Antragsteller mit E-Mail vom 2. Mai 2026 (S.

27 der Gerichtsakte) um Rückmeldung gebeten, ob er „im Fall einer Nominierung zum 2. oder 3. Bürgermeister ablehnen und [Gemeinderatsmitglied G.] vorschlagen [würde].“ Ebenso werde um Rückmeldung gebeten, ob er „auch im Fall einer Wahl die abgestimmte Entscheidung respektieren und das Amt nicht annehmen“ würde. Für die Fraktion sei es selbstverständlich, dass sich alle Fraktionsmitglieder an die gemeinsam getroffene Fraktionsentscheidung halten.

4

In der konstituierenden Sitzung des Gemeinderats am 11. Mai 2026 wurde sowohl der Antragsteller – von einem Mitglied des Gemeinderats einer dritten Fraktion – als auch das Gemeinderatsmitglied G. von der Fraktionsvorsitzenden für das Amt vorgeschlagen. Der Antragsteller setzte sich in geheimer Wahl mit 17:8 Stimmen gegen seine Mitbewerberin durch und nahm die Wahl an. Bei der Wahl zur Planungsreferentin unterstützte der Antragsteller die Bewerbung des Gemeinderatsmitglieds K. aus seiner Fraktion nicht.

5

Aus dem Protokoll der Fraktionssitzung vom 17. Mai 2025 (S. 12 der Gerichtsakte) zur Nachbereitung der konstituierenden Sitzung des Gemeinderats ergibt sich, dass die Ablehnung der Wahl für den Antragsteller nicht in Frage gekommen sei; das Fraktionsvotum für das Gemeinderatsmitglied K. empfinde er nicht als bindend.

6

Mit E-Mail vom 10. Juni 2026 lud die Fraktionsvorsitzende zur Fraktionssitzung ein, die als ersten Tagesordnungspunkt die Abstimmung über den Ausschluss des Antragstellers aus der Fraktion zum Gegenstand hatte. Zur Begründung wurde auf eine Anlage verwiesen, in der u.a. auf die Wahl des Antragstellers zum zweiten Bürgermeister (Nr. 1), aber auch die fehlende Zusammenarbeit (Nr. 2) verwiesen wurde.

7

Auf der Fraktionssitzung vom 18. Juni 2026 beschloss die Fraktion ausweislich des Ergebnisprotokolls mit 5:1 Stimmen ohne Mitwirkung des Antragstellers dessen Ausschluss. Während der Aussprache äußerte sich der Antragsteller dahingehend, ihm seien grüne Themen wichtig und er wolle im Gemeinderat grüne Themen umsetzen. Bezüglich der Vorwürfe zur Weitergabe von Interna erklärte er, er entscheide selbst, was relevant sei und behalte sich vor, wann und mit wem er über Fraktionsthemen spreche.

8

Mit Schriftsatz vom 3. Juli 2026 beantragte der Antragsteller:

Die Antragsgegnerin wird verpflichtet, den Antragsteller vorläufig bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über die in der Hauptsache zu erhebende Klage auf Feststellung der Unwirksamkeit des Fraktionsausschlusses mit allen Rechten und Pflichten eines Fraktionsmitglieds zur Fraktionsarbeit zuzulassen.

9

Zur Begründung, die er mit Schriftsatz vom 15. Juli 2026 vertiefte, führte er aus, der Fraktionsausschluss sei rechtswidrig. Der Ausschluss dürfe erst angeordnet werden, wenn alle mildernden Maßnahmen versagt hätten oder diese wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls ausnahmsweise nicht in Betracht gezogen werden müssten. Die Fraktionsmehrheit habe aber den Vorschlag des Fraktionsmitglieds L., man möge als Kompromiss noch etwas warten, wie sich die weitere Zusammenarbeit entwickle, zurückgewiesen. Die mangelnde Zusammenarbeit sei vor der Fraktionssitzung am 17. Mai 2026 nicht thematisiert worden; es habe auch keine Abmahnung oder ähnliches gegeben. Der Ausschluss sei für den Antragsteller daher völlig überraschend gekommen. In der Sache könne der Hauptvorwurf, warum angeblich das Vertrauen zerstört worden sei, den Ausschluss nicht begründen. Dass er die von seiner Fraktion vorgeschlagene Kandidatin nicht unterstützt, sondern seine eigene Wahl angenommen habe, können ihm angesichts des Umstands, dass er von einem anderen Gemeinderatsmitglied vorgeschlagen worden sei und das Gemeinderatsmitglied G. ohnehin nicht gewählt worden wäre, nicht vorgeworfen werden. Durch seine Wahl sei die Fraktion zumindest in der Riege der Bürgermeister vertreten.

10

Die Antragsgegnerin trat dem Antrag mit Schreiben vom 14. Juli 2026 entgegen und beantragte sinngemäß, den Antrag abzulehnen.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

II.

12

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

13

1. Der Verwaltungsrechtsweg ist für Streitigkeiten über die Wirksamkeit eines Fraktionsausschlusses eröffnet (vgl. nur BayVGh, B.v. 10.4.2018 – 4 CE 17.2450 – juris; ebenso jüngst für Äußerungen der Fraktion BayVGh, B.v. 28.10.2024 – 4 C 24.1657 – juris). Soweit die Kammer in einer früheren Entscheidung den Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion in Anlehnung an die damalige Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs als bürgerlichrechtliche Streitigkeit qualifiziert hatte (vgl. VG München, B.v. 28.8.2006 – M 7 K 06.962 –), hält sie hieran nicht mehr fest.

14

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO) mit dem Ziel, den Antragsteller vorläufig mit allen Rechten und Pflichten eines Fraktionsmitglieds zur Fraktionsarbeit zuzulassen, ist zulässig, aber unbegründet. Auch wenn der Antrag nicht auf eine (teilweise) Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist und es daher nicht der Glaubhaftmachung schwerer und unzumutbarer Nachteile bedarf (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 – 4 CE 17.2450 – juris Rn. 21), ergibt die im – im Eilverfahren nur mögliche – summarische Prüfung, dass der Antragsteller durch den Fraktionsausschluss nicht in subjektiven Rechten verletzt ist, die eine Sicherungsanordnung rechtfertigen würden. Auf Basis des vom Antragsteller vorgetragenen Sachverhalts bestehen keine durchgreifenden Zweifel an der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des angegriffenen Fraktionsausschlusses.

15

a) Der Beschluss der Fraktion, den Antragsteller von der Fraktion auszuschließen, wird sich voraussichtlich als formell rechtmäßig erweisen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bedarf es hierfür einer ordnungsgemäßen Ladung, der Gewährleistung rechtlichen Gehörs, eines Mehrheitsbeschlusses der Fraktionsversammlung sowie der Mitteilung der Ausschlussgründe an den Betroffenen (vgl. BayVGh, B.v. 13.2.2007 – 4 C 06.2676 – NVwZ 1989, 494/495).

16

Insoweit hat der Antragsteller lediglich die Rüge erhoben, er sei von der Beschlussfassung ausgeschlossen worden. Dies war allerdings wegen des aus dem Rechtsgedanken des § 34 BGB folgenden Verbots des „Richtens in eigener Sache“ nicht zu beanstanden, aus dem sich bei Entscheidungen über einen Fraktionsausschluss ein striktes Stimmverbot für das davon unmittelbar betroffene Mitglied ergibt (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 – 4 CE 17.2450 – juris Rn. 25). Im Übrigen sind Verstöße gegen die o.g. Verfahrensgrundsätze weder glaubhaft gemacht noch ersichtlich. Der Fraktionssitzung, bei der alle Mitglieder anwesend waren, ging eine Ladung voraus, die ausdrücklich den Fraktionsausschluss zum Gegenstand hatte und die wesentlichen Gründe hierfür benannte. Dem Antragsteller wurde Gelegenheit gegeben, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen und sich an der Diskussion zu beteiligen. Der Fraktionsausschluss wurde mit Mehrheit beschlossen und dem Antragsteller wurde (offenbar) im Anschluss das dem Eilantrag beigefügte Protokoll der Sitzung übermittelt.

17

b) Auch in materieller Hinsicht ist der Beschluss voraussichtlich nicht zu beanstanden.

18

aa) Nach allgemeiner Auffassung ist ein Fraktionsausschluss nur aus wichtigem Grund zulässig (vgl. Zöllner, BayVBl 2025, 282/287 m.w.N.). Ein solcher Grund kann erst angenommen werden, wenn das Vertrauensverhältnis innerhalb der Fraktion durch das Verhalten des betreffenden Mitglieds so nachhaltig gestört ist, dass den anderen Mitgliedern eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr zugemutet werden kann. Dies kann der Fall sein, wenn ein Mitglied die aus der Fraktionsmitgliedschaft folgende ungeschriebene Loyalitäts- und Geschlossenheitspflicht („Fraktionsdisziplin“) verletzt (vgl. Zöllner a.a.O. S. 286 m.w.N.). Da der Zusammenschluss zu einer Fraktion der gemeinsamen Verfolgung kommunalpolitischer Anliegen dient, steht der Fraktion bei der Einschätzung, ob die unabdingbare Vertrauensbasis dauerhaft zerstört worden ist, ein Beurteilungsspielraum zu (vgl. OVG Saarl, B.v. 20.4.2012 – 2 B 105/12 – juris Rn. 15 m.w.N.);

RhPfVerfGH, U.v. 30.10.2020 – VGH O 52/20 – juris Rn. 48 m.w.N.). Der gerichtlichen Überprüfung unterliegt nur, ob die Entscheidung auf ausreichender Beurteilungsgrundlage getroffen wurde und der Fraktionsausschluss gegen gesetzliche Bestimmungen, Geschäftsordnungen, ungeschriebene Rechtsregeln oder das Willkürverbot verstößt. Nach teilweise vertretener Meinung ist bei Vorliegen nachhaltig gestörten Vertrauensverhältnisses auch kein Raum mehr für die Prüfung eines milderen Mittels (vgl. RhPfVerfGH, a.a.O. Rn. 92; Lenz, NVwZ 2005, 364/369; VG Hannover, B.v. 7.2.2024 – 1 B 5718/23 – juris Rn. 38: vorgelagerte Prüfung). Andere Stimmen prüfen dagegen, ob mildere Mittel wie eine Missbilligung oder die Androhung des Fraktionsausschlusses ausreichen, es sei denn, diese müssten wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls ausnahmsweise nicht in Betracht gezogen werden (vgl. VG Bayreuth, B.v. 13.12.2024 – B 4 E 24.1157 – juris Rn. 57; OVG SH, B.v. 24.3.1993 – 10 M 338/93 – juris Rn. 5). In der Sache widersprechen sich die Ansätze allerdings nicht, weil das Bestehen milderer Mittel mit der Annahme eines nachhaltig gestörten Vertrauensverhältnisses nicht in Einklang zu bringen ist.

19

bb) Gemessen an diesem Maßstab spricht viel dafür, dass der Fraktionsausschluss auch materiell rechtmäßig war, weil das Vertrauensverhältnis zwischen dem Antragsteller und der Fraktionsmehrheit infolge der Umstände, die zur Wahl des Antragstellers zum zweiten Bürgermeister führten, unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums der Fraktion nachhaltig gestört ist und daher mildere, gleich geeignete Mittel zur Wiederherstellung einer Vertrauensbasis in der Fraktion nicht ersichtlich sind.

20

(1) Die Wahl des Antragstellers zum zweiten Bürgermeister im Wege einer Kampfabstimmung gegen die Kandidatin der eigenen Fraktion widerspricht der aus der Mitgliedschaft in der Fraktion folgenden Pflicht zu einem solidarischen und geschlossenen Auftreten und schlägt unmittelbar auf die Außendarstellung der Fraktion durch. Dies hat Folgen für die praktische politische Arbeitsfähigkeit der Fraktion, die über den hinzunehmenden Dissens in Einzelfragen und Randbereichen hinaus geht. Bislang waren die Differenzen zwischen dem Antragsteller und der Fraktionsmehrheit entweder auf einzelne Sachthemen beschränkt oder entzündeten sich daran, ob besser eine an politischen Mehrheiten orientierte Haltung eingenommen oder Positionen auch dessen unbeschadet vertreten werden sollten. Durch die Wahl wurde allerdings auch in der Öffentlichkeit deutlich, dass es den Beteiligten in der bisherigen Zusammensetzung der Fraktion grundlegend an dem Willen zur vertrauensvollen Zusammenarbeit und Kompromissbereitschaft mangelt, die Grundlage für eine gemeinsame Fraktionsarbeit ist. Dies gibt Anlass zu der Befürchtung, dass die Fraktion ohne den Fraktionsausschluss auch künftig nicht in der Lage sein wird, für ein Mindestmaß an geschlossenem Auftreten Sorge zu tragen. Die Antragsgegnerin wäre außerdem beständig damit konfrontiert, dass mit dem Antragsteller ein Mitglied ihrer Fraktion das Amt des zweiten Bürgermeisters bekleidet und zwangsläufig auch als Vertreter der Fraktion wahrgenommen wird, ohne aber in der Fraktion hierfür ein internes Mandat erhalten zu haben. Auf die Bedeutung der Wahl wurde der Antragsteller durch die E-Mail der Fraktionsvorsitzenden vom 2. Mai 2026 ausdrücklich hingewiesen. Bei dieser Sachlage ist die Einschätzung der Fraktionsmehrheit, das Vertrauensverhältnis sei nachhaltig gestört, jedenfalls unter Berücksichtigung des ihr zukommenden Beurteilungsspielraums nicht gerichtlich zu beanstanden.

21

(2) Auch mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Der Antragsteller hat – wozu er freilich auch nicht verpflichtet ist – keine Bereitschaft erkennen lassen, das Amt des zweiten Bürgermeisters zu Gunsten des Fortbestehens der Fraktionsmitgliedschaft aufzugeben. Auch im Übrigen ist nicht erkennbar, dass sich die Differenzen zwischen dem Antragsteller und der Fraktionsmehrheit durch bloßen Zeitablauf oder andere Maßnahmen wieder verringern könnten. Aus dem Verlauf der Diskussion in den Fraktionssitzungen vom 17. Mai und 18. Juni 2026 zeigen sich keine unmittelbar greifbaren Ansätze, die zu einer Wiederherstellung einer loyalen und solidarischen Zusammenarbeit führen könnten. Der Antragsteller wird im Protokoll vom 18. Juni 2026 bezüglich der Vorwürfe der Weitergabe von Interna unwidersprochen mit der Aussage zitiert, er entscheide selbst, was relevant sei und behalte sich vor, wann und mit wem er über Fraktionsthemen spreche. Im Protokoll der Fraktionssitzung vom 17. Mai 2026 wird er mit der Aussage zitiert, „Fraktionen im eigentlichen Sinne gäbe es nicht im Kommunalrecht – deshalb auch keine Fraktionsbindung.“ Zu seinem Abstimmungsverhalten bei der Wahl der Planungsreferentin, bei der der Antragsteller eine Fraktionskollegin nicht unterstützt hatte, hat sich der Antragsteller ebenso wenig geäußert wie zu dem auf der Fraktionssitzung vom 17. Mai 2026 geäußerten Vorwurf, er „rede Anträge der Fraktion klein, stelle Inhalte der Anträge in Frage und verhandle/spreche mit anderen, ohne es mit der Fraktion abzusprechen“ (Bl. 12

der Gerichtsakte), den die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung näher substantiiert hat. Ob diese (weiteren) Vorwürfe für sich genommen geeignet wären, einen Fraktionsausschluss zu begründen, weil sie gegen die Verpflichtung zur Abstimmung und Kooperation verstoßen (vgl. RhPfVerfGH, U.v. 30.10.2020 – VGH O 52/20 – juris Rn. 85), kann offen bleiben. Sie lassen den Fraktionsausschluss jedenfalls nicht unverhältnismäßig erscheinen.

22

Die hiergegen gerichtete Argumentation des Antragstellers zielt letztlich darauf ab, arbeitsrechtliche Grundsätze in die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu übertragen, bei der selbst bei der außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund regelmäßig eine Abmahnung erforderlich ist. Unbeschadet des Umstands, dass sich die Interessenlagen einer Fraktion und eines Arbeitsverhältnisses fundamental unterscheiden, hält aber selbst die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung eine Abmahnung für entbehrlich, wenn mit einer künftigen Verhaltensänderung infolge Abmahnung nicht zu rechnen ist oder wenn die Pflichtverletzung so schwer wiegt, dass deren Hinnahme durch den Arbeitgeber für den Arbeitnehmer erkennbar ausgeschlossen ist (vgl. BAG, U.v. 12.5.2010 – 2 AZR 845/08 – juris Rn. 29). Im Falle des Antragstellers spricht aus den genannten Gründen viel dafür, dass selbst nach diesen Maßstäben der Fraktionsausschluss nicht zu beanstanden wäre.

23

Ein weiteres Zuwarten ist der Antragsgegnerin bei dieser Sachlage schließlich auch deshalb nicht zuzumuten, weil ihr dieses Zuwarten im Hinblick auf den aus § 626 Abs. 2 BGB folgenden Rechtsgedanken in rechtlicher Hinsicht zum Nachteil gereichen könnte (vgl. VG Bayreuth, B.v. 13.12.2024 – B 4 E 24.1157 – juris Rn. 59).

24

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

25

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) i.V.m. Nr. 1.5, 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.