

2. Abschnitt

Die Bezirksverordnetenversammlung

§ 5

Mitgliederzahl, Wahl und Auflösung der Bezirksverordnetenversammlung

Absatz 1: Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 55 Mitgliedern. Sie wird zu der gleichen Zeit und für die gleiche Wahlperiode wie das Abgeordnetenhaus von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Das Nähere bestimmen Wahlgesetz und Wahlordnung.

(1) Die Zahl der Mitglieder der BVV wurde im Zuge der Zusammenlegung der Bezirke von 45 auf 55 Personen erhöht. Satz 1 greift wörtlich eine Verfassungsnorm auf¹. „Die BVV wird in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Wahlberechtigt und wählbar sind unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche² auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen.“³ Im Ergebnis eines am 23. Juni 2016 durchgeführten Referendums beabsichtigt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, aus der EU auszutreten. Aufgrund erheblicher innenpolitischer Probleme in Großbritannien sowie im „Verhandlungsdrama“ mit den Institutionen der EU stehen Bedingungen und Zeitpunkt gegenwärtig nicht fest. Ein solcher wird aber auch bezirksverwaltungsrechtliche Folgen haben. In Berlin lebende Unionsbürger mit ausschließlich britischer Staatsangehörigkeit verlieren mit der Rechtskraft eines Austrittes ihr aus Art. 22 Abs. 1 AEUV folgendes aktives und passives Wahlrecht zur BVV sowie ihre Berechtigung zur Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheid. Gewählte Bezirksverordnete ausschließlich britischer Staatsangehörigkeit verlieren zugleich ihr Mandat durch Wegfall ihrer Wählbarkeit (§§ 6 Abs. 1 Nr. 3, 22a Landeswahlgesetz).⁴ Für die Gültigkeit von Unterschriften bei laufenden Sammlungen für Einwohneranträge und Bürgerbegehren ist nach §§ 44 Abs. 4 Satz 3, 45 Abs. 6 Satz 4 auf den Tag der Unterschriftsleistung abzustellen. Bis zum Austritt geleistete Unterschriften ausschließlich britischer Staatsangehöriger sind damit wirksam, auch wenn bei einem etwa folgenden Bürgerentscheid eine Abstimmungsberechtigung nach § 46 Abs. 3 Satz 1 nicht mehr besteht.

¹ Vgl. Art. 70 Abs. 2 Satz 1 VvB in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82).

² Nach Art. 70 Abs. 1 Satz 2 VvB diejenigen, die am Tag der Wahl u. a. im Bezirk ihren Wohnsitz haben, sofern ihr Wohnsitz in Berlin seit mindestens drei Monaten besteht (vgl. auch § 1 Abs. 1 Nummer 2 Landeswahlgesetz).

³ Vgl. Art. 70 Abs. 1 Satz 1 und 2 VvB in der Fassung bis zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 28. Juni 2005 (GVBl. S. 346), nunmehr Art. 70 Abs. 1 Satz 3 VvB jeweils i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, Art. 20 Abs. 2 Buchstabe b) AEUV. Auch eine lediglich einfachgesetzliche Normierung (im Landeswahlgesetz) wäre wohl hinreichend; vgl. sinngemäße Anwendung des Urteils des VerfGH der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. September 2009 (HVerfG 03/08) in: NVwZ-RR, 2/2010, S. V. Mitglieder der Europäischen Union sind neben Deutschland folgende (27) Staaten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich (Großbritannien), Zypern; Beitrittskandidaten (mit unterschiedlichem Status) sind: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien, Türkei. Abweichenden Landesnormen („kommunales Ausländerwahlrecht“) steht nach dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts durch das Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (St 1/13) das bundesverfassungsrechtliche Homogenitätsgebot entgegen. Diese Entscheidung ist von tragender Bedeutung für alle Länder (NVwZ-RR 13/2014, S. 497, DVBl 19/14, S. 1248).

⁴ Einzelbegründung zu § 2 der Vorlage zur Beschlussfassung über das Berliner Gesetz für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (Berliner Brexit-Übergangsgesetz - BerlBrexitÜG) vom 4. Dezember 2018 (Drucksache 18/1518)

(2) Die gesetzliche Mitgliederzahl der BVV reduziert sich, wenn ein Bezirkswahlvorschlag im Verhältnis zu den bei einer Wahl errungenen Sitzen erschöpft ist oder soweit BV ihren Sitz aufgrund eines Parteienverbots verloren haben⁵. Alle Rechtsfolgen aus dem Sitzverhältnis richten sich nach dieser Besonderheit.

⁵ Vgl. §§ 6a, Abs. 3, 22 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz; Beispiele der 17. Wahlperiode (jeweils Piraten) nach der Bekanntmachung der Landeswahlleiterin zum Wahlausgang am 18. September 2011 (Endgültige Ergebnisse, ABl. S. 2485): BVV Friedrichshain-Kreuzberg (54 sowie Nichtannahme von drei weiteren Kandidaten), BVV Spandau (54), BVV Treptow-Köpenick (54).

(3) Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl im Höchstzahlverfahren (d' Hondt)⁶ und es gilt nach Art. 70 Abs. 2 VvB eine Sperrklausel von drei vom Hundert⁷. Dabei ist die Verfassungswidrigkeit der auf der Ebene der Verfassung selbst normierten Hürde nicht an den Anforderungen zu messen, die bei fehlender verfassungsrechtlicher Regelung für einen Eingriff in die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der konkurrierenden Parteien durch den einfachen Gesetzgeber gelten⁸. Das passive Wahlalter besteht für das Abgeordnetenhaus und die BVV einheitlich nach Vollendung des 18. Lebensjahres, das aktive Wahlalter für die BVV ist reduziert (Vollendung des 16. Lebensjahres)⁹. Die Voraussetzungen sowie das Verfahren beim Verlust des Sitzes sind landeswahlrechtlich geregelt¹⁰. Über Einsprüche gegen Entscheidungen über den Erwerb und den Verlust eines Sitzes ist allein nach § 14 Nr. 3 VerfGHG zu entscheiden¹¹.

⁶ Vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz (ausführlich § 35) abweichend zur Wahl zum Abgeordnetenhaus, wo Hare/Niemeyer als Zählverfahren zur Anwendung kommt. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden: vgl. Beschlüsse des VerfGH vom 21. Februar 2000 (121/99), vom 17. Oktober 2006 (152 A706) sowie vom 16. November 2016 (160 A/16) i. V. m. Beschluss vom 8. März 2017 (160/16). Beispielhaft Landeswahlleiter, Endgültige Ergebnisse u. a. der Wahlen zur BVV Charlottenburg-Wilmersdorf am 17. September 2006 - Bekanntmachung vom 13. Oktober 2006 - (ABl. S. 3757):

Teiler	SPD	CDU	B90/Grüne	FDP	Graue	Linke
:01	47.853,0 ¹⁾	39.575,0 ²⁾	24.772,0 ³⁾	13.442,0 ⁷⁾	05.254,0 ²³⁾	04.975,0 ²⁴⁾
:02	23.926,5 ⁴⁾	19.787,5 ⁵⁾	12.386,0 ⁹⁾	06.721,0 ¹⁷⁾	02.627,0 ⁵⁰⁾	02.487,5 ⁵²⁾
(...)						
:20	02.392,7 ⁵⁵⁾	01.978,8	01.238,6	00.672,1	00.262,7	00.248,8
...und die sich daraus ergebene <u>Sitzverteilung</u> :						
BVV	SPD	CDU	B90/Grüne	FDP	Graue	Linke
55	20	16	10	5	2	2.

⁷ Vgl. Art. I Nr. 13 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82); bestätigt durch Beschluss vom 20. Dezember 2011 und Urteil vom 13. Mai 2013 des VerfGH Bln (155 A/11) im Wahlprüfungsverfahren u. a. der Tierschutzpartei anlässlich der Wahl zur BVV Tempelhof-Schöneberg am 18. September 2011: „Die (...) Verankerung eines Mindeststimmenanteils (...) stellt die Grundentscheidungen der Landesverfassung nicht in Frage, erst recht nicht in einer Art oder in einem Maße, welche ihre Identität berühren und grundlegende Gerechtigkeitspostulate in schlechthin unerträglichem Maße missachten würde.“ Der Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl muss insoweit nicht durch einen „zwingenden Grund“ (*Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 70 Rz. 5*; ständige Rechtsprechung BVerfGE 95, 408, 417) getragen sein (vgl. auch: DVBl 13/2013, S. 848ff); vergleichbar zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 4 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Urteil des VerfG Hamburg vom 20. Oktober 2015 (4/15). Dieses Ergebnis kann verfassungspolitisch nicht überzeugen.

⁸ Vgl. Leitsatz des Urteils des VerfG Hamburg vom 8. Dezember 2015 (4/15).

⁹ Vgl. Art. 39 Abs. 3 und 4 VvB. Wahlberechtigt sind alle, die am Tag der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet, seit mindestens drei Monaten ununterbrochen in Berlin ihren Wohnsitz haben und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (§ 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz); wählbar sind grundsätzlich alle Wahlberechtigten (§ 4 Abs. 1 Landeswahlgesetz). Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 27. September 2005 (GVBl. S. 494) unterscheidet nunmehr das kommunale vom Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus: Nachdem zunächst eine Oppositionsfraktion eine Novellierung allein der wahlrechtlichen Vorschriften über das aktive Wahlrecht (14 Jahre) und das passive Wahlrecht (16 Jahre) einbrachte - Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen und zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 12. März 2002 (15/297 und 15/298) - betonte die Stellungnahme des Senats von Berlin vom 29. April 2002 das Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Überarbeitung (Artikel 70 VvB), schloss sich jedoch einer Senkung des aktiven und passiven Wahlalters auf 16 Jahre dem Grunde nach an. Ein längerer interfraktioneller Diskussionsprozess produzierte am 8. Juni 2005 einen Antrag von vier Fraktionen (SPD, PDS/Linkspartei, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) zur Änderung der VvB - Wahlrecht auf Bezirksebene schon mit 16 Jahren - (15/4068), dem in der 73. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin (15. September 2005) bei Gegenstimmen der CDU-Fraktion eine Mehrheit zuteil wurde. „Ein Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen ergibt sich nicht aus dem Grundgesetz. Die entsprechende Festlegung in Art. 38 Abs. 2 GG gilt nur für Bundestagswahlen und entfaltet für Kommunalwahlen keine maßstabsbildende Kraft. Die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) stehen der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ebenfalls nicht entgegen. Dem Landesgesetzgeber obliegt im Rahmen dieser Grundsätze eine Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts, die in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung für das aktive Stimmrecht macht. Dieses Erfordernis ist namentlich deswegen geboten, weil Demokratie vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene lebt. Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs setzt ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, das der baden-württembergische (wie auch der Berliner) Gesetzgeber ohne Verstoß gegen Verfassungsrecht auch bei Bürgern zwischen 16 und 18 Jahren bejaht hat“ (Urteil des BVerwG vom 13. Juni 2018 - 10 C 8.17 -).

¹⁰ Hinsichtlich der BD besteht eine bezirksverwaltungsrechtliche Vorschrift (ausführlich § 24). BV verlieren nach § 6 Abs. 1 Landeswahlgesetz u. a. ihren Sitz

- durch Verzicht;
- durch Verlegung des Wohnsitzes in ein Gebiet außerhalb von Berlin,
- durch Wegfall der Voraussetzungen ihrer jederzeitigen Wählbarkeit,
- durch Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei, der sie angehören,
- durch Annahme der Wahl zum Abgeordnetenhaus,
- als Mitglied der BVV, wenn es im selben Bezirk zum Mitglied des BA oder zum Beamten oder zur Beamtin mit Dienstbezügen ernannt oder als Angestellte (ausführlich § 22) eingestellt wird; gleiches gilt für Berufsrichter, einem Mitglied des Rechnungshofs oder der Datenschutzbehörde im Land Berlin. (vgl. auch Art. 137 Abs. 1 GG)

Zur einfachgesetzlichen Inkompatibilitätsnorm sind nach dem Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 19. März 2013 (1 S 75/13) im Hinblick auf die arbeitsrechtliche Gleichstellung von Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst gewisse verfassungsrechtliche Zweifel nicht auszuräumen, ob der Gesetzgeber (überhaupt noch) in verfassungsgemäßer Weise in der Lage ist, von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 137 Abs. 1 GG Gebrauch zu machen. Anders: Beschlüsse des VG Neustadt vom 7. Juli 2014 (3 L 580/14) und OVG Rheinland-Pfalz vom 13. August 2014 (10 B 10653/14) zur Tätigkeit als Grundschulbetreuerin bei einer Verbandsgemeinde; zur Mitgliedschaft eines Lehrers im Abgeordnetenhaus vgl. Urteil des OVG vom 18. November 2003 (4 B 7/03); zur Tätigkeit eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers eines Wasser- und Abwasserverbandes, deren Zuständigkeit sich auch auf die Kommune erstreckt, in der ein Mandat errungen wurde, vgl. Beschluss des VerfG Brandenburg vom 20. Januar 2017 (90/15)

Nach § 6 Abs. 2 Landeswahlgesetz ist der Verzicht dem Bezirkswahlleiter/BV-Vorsteher schriftlich zu erklären; er darf keine Bedingungen enthalten und kann nicht widerrufen werden. Über den Verlust des Sitzes entscheidet bei Verzicht der BV-Vorsteher, dagegen der Vorstand der BVV nach Verlegung des Wohnsitzes, hinsichtlich der Voraussetzungen der jederzeitigen Wählbarkeit, des Wechsels in das BA bzw. in das Abgeordnetenhaus. Verfügt ein BV weder über einen melderechtlichen Wohnsitz in noch außerhalb Berlins, bedarf der Nachweis seiner jederzeitigen Wählbarkeit einer aktuellen Glaubhaftmachung (z. B. durch Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung). Die Aufforderung, ggf. die Aberkennung des Mandats, kann öffentlich zugestellt werden (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 VwZG).

¹¹ Der Verwaltungsrechtsweg ist nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht eröffnet, da dieser öffentlich-rechtliche Streitfall auf dem Gebiet des Landesrechts, ohne ein Verfassungsstreitfall zu sein, durch „landesrechtliche Sonderzuweisung“ einem anderen Gericht vorbehalten ist; bei dem Einspruch nach § 40 Abs. 2 Nr. 5 VerfGHG, dass ein Bewerber zu Unrecht berufen oder nicht berufen worden sei, ist die besondere Rechtsmittelfrist nach § 40 Abs. 4 Satz 5 VerfGHG zu beachten, sie beträgt einen Monat nach der Bekanntmachung der gewählten Personen im ABl., Urteil des VG vom 29. August 2007 (2 A 156/06).

(4) Im Zuge der Mandatsprüfung ist grundsätzlich die allgemeine Inkompatibilität zum Beschäftigtenstatus im öffentlichen Dienst hervorzuheben, was sich jedoch auf die jeweilige Bezirksverwaltung beschränkt¹². Ausnahmsweise darf jedoch ein Mitglied des BA für die Übergangszeit von dem Beginn der Wahlperiode bis zum Ablauf seiner bisherigen Amtszeit, längstens bis zur Ernennung nach seiner Wiederwahl in das BA desselben Bezirks, nach Satz 2 dieser Regelung Mitglied der BVV sein.

(5) In der Praxis selten und insoweit einen Sonderfall stellt die Entscheidung einer alle Voraussetzungen für den Mandatserwerb erfüllenden Person dar, die Partei bzw. Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hatte, nach Annahme des Mandats, jedoch vor der Konstituierung der BVV zu verlassen, sich ggf. sogar einer anderen Partei bzw. Wählergemeinschaft anzuschließen, die bei der Wahl gleichfalls Sitze in der BVV errungen hat. Wortlaut und Systematik der landeswahlrechtlichen Vorschriften knüpfen Mandatserwerb und Amtszeit eines BV nicht an die - fortbestehende - Mitgliedschaft in der Partei bzw. Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hat. Die wahlrechtlichen Grundsätze der Wählbarkeit betreffen allein die Kandidatenaufstellung, statuieren jedoch keine Voraussetzung für den Erwerb des Mandats nach der Wahl. Vielmehr sind mandatsbezogene Rechtsfolgen für den Fall, dass sich eine gewählte Person (oder ein BV) von seiner Partei (oder Fraktion) löst, nicht getroffen: Weder ist der hier in Rede stehende Fall des Parteiaustritts zwischen dem Wahltermin und der konstituierenden Sitzung als tatbestandliche Voraussetzung einer Listennachfolge aufgeführt, noch ist an anderer Stelle ein Mandatsverlust bzw. ein Hindernis für den Mandatserwerb vorgesehen. Es ist auch nicht erheblich, welche Gründe einem Parteiwechsel zu Grunde liegen. Die fehlende Überprüfung der Motive und Ziele ist der freien Gewissensentscheidung vielmehr immanent, ihre politische oder moralische Legitimität unterliegt keiner Kontrolle¹³. Die eintretenden Rechtsfolgen der Sitzveränderung zwischen den Zeitpunkten der Wahlergebnisverkündung und der Konstituierung der BVV sind insoweit zu beachten; sie stehen der Veränderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse (durch Aus- und Übertritt) im Laufe der Wahlperiode gleich (ausführlich **Rdnr. 16**).

(6) Die zeitliche „Entkoppelung“ der Wahlen zum Landesparlament und zu den kommunalen Vertretungen nach Satz 2 ist bereits von Verfassung wegen unzulässig (Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB); der Grundsatz der Einheitsgemeinde kommt darin zum Ausdruck¹⁴. „Gesondert durchgeführte Bezirkswahlen würden zu einer (unerwünschten) Hervorhebung der bezirklichen Interessen (und zu) einer Politisierung der Bezirksebene führen.“¹⁵ Im Hinblick auf den Zuwachs von Aufgaben mit Entscheidungskompetenz, der Größe und der Zahl der Einwohnerschaft (nach der Bezirksfusion) könnten diese „althergebrachten“ Grundsätze ggf. in Zweifel gezogen werden.

¹² Nach § 26 Abs. 4 Satz 1 Landeswahlgesetz bezogen auf Beamtinnen und Beamte mit Dienstbezügen und Angestellte der Bezirksverwaltung desselben Bezirks (vgl. auch Art. 137 Abs. 1 GG). Das Tatbestandsmerkmal des Angestellten ist dabei nach dem Urteil des BVerwG vom 14. Juni 2017 m. w. N. (10 C 2/16) hinsichtlich eines Pfortners mit Auskunfts- und Assistenzaufgaben in einem Krankenhaus, das als Eigenbetrieb des Landkreises organisiert ist, so auszulegen, dass solche Arbeitnehmer nicht erfasst sind, die nach ihrem dienstlichen Tätigkeitsbereich keine Möglichkeit haben, inhaltlich auf die Verwaltungsführung Einfluss zu nehmen.

¹³ Vgl. Urteil des Saarländischen VGH vom 16. April 2013 (Lv 10/12) im Hinblick auf das insoweit vergleichbare Landeswahlrecht; Rechtliche Hinweise.

¹⁴ Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 70 Rz. 2; vgl. auch: Zivier, Rz. 90.1.5.

¹⁵ Musil/Kirchner, Rz 292.

(7) Die näheren Bestimmungen nach Satz 3 erläutern u. a. (als Voraussetzung für die Wahl) die Voraussetzungen für die Abgabe personeller Vorschläge zu den Wahlen; solche Bezirkswahlvorschläge können nach § 23 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz von politischen Parteien und von Wahlberechtigtengemeinschaften (Wählergemeinschaften) eingereicht werden. Parteien, die sich an der letzten Wahl zum Abgeordnetenhaus oder an der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag in Berlin nicht mit einem eigenen Wahlvorschlag beteiligt haben, müssen zum Nachweis der Parteieigenschaft besondere Unterlagen vom Landeswahlleiter prüfen lassen. Es wird insoweit an der Legaldefinition des Parteibegriffs angeknüpft, die nach § 2 Abs. 1 PartG einen dauernden oder für längere Zeit bestehenden Einfluss auf die politische Willensbildung und einen Willen zur Mitwirkung an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag durch die jeweilige Vereinigung fordert. Die Annahme, dass es sich um eine Partei handelt, liegt dann vor, wenn diese Gruppe nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bietet. Auf die Rechtsform einer Partei (eingetragener Verein nach § 21 BGB, nicht eingetragener Verein nach § 54 Satz 1 BGB) kommt es nicht an. Darüber hat der Landeswahlausschuss zu befinden, dessen Entscheidung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Wird der Nachweis der Parteieigenschaft nicht geführt, so ist der Wahlvorschlag bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen nach § 23 Abs. 1 Satz 4 Landeswahlgesetz als solcher einer Wählergemeinschaft zuzulassen.

(8) Wählergemeinschaften finden im Gesetz lediglich hinsichtlich der Bildung einer Fraktion Erwähnung (ausführlich **Rdnr. 14**). Der Hintergrund dieser besonderen Organisationsform ist allerdings umfassender. „Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung folgt, dass in einem Kommunalwahlgesetz auch ortsgebundenen, lediglich kommunale Interessen verfolgenden Wählergruppen (Rathausparteien oder Wählervereinigungen) das Wahlvorschlagsrecht und deren Kandidaten eine chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen gewährleistet sein muss.“¹⁶ Diese bundesverfassungsgerichtliche Auslegung bewirkte in der Folge zwar eine Vielzahl von erfolgreichen - zuvor einfachgesetzlich ausgeschlossenen - Wahlbewerbungen durch Personen ohne „Parteibuch“ für die Vertretungen („Freie Wähler“). Da Art. 28 Abs. 2 GG für die Bezirke jedoch keine unmittelbare Wirkung entfaltet (ausführlich § 2), wurde das Landeswahlrecht erst nach 17 weiteren Jahren entsprechend novelliert¹⁷. Vorher wurde gerichtlich festgestellt, dass die in Art. 26 Abs. 2 Satz 1 VvB (1977) enthaltene Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG (1977) nicht vereinbar sei¹⁸. Die des Weiteren zitierte (1954 vom Bundesminister des Innern eingesetzte) Wahlrechtskommission hat „zwar die fundamentale Bedeutung der Parteien für eine parlamentarische Demokratie (...) besonders hervorgehoben. Sie hat aber (...) auch darauf hingewiesen, dass (...) parteiunabhängige Gruppierungen von der Teilhabe an der Wahl nicht ausgeschlossen werden dürfen.“¹⁹ Die Berechtigung der aktiven Teilhabe von Wählergemeinschaften an der politischen Willensbildung des Volkes im Sinne von Art. 21 GG wird insoweit ausdrücklich auf die Abgabe eines Wahlvorschlags von parteiungebundenen Kandidaten, also auf die Teilnahme an Wahlen, erstreckt, was auch hinsichtlich einer Fraktionsbildung bestimmte Rechtsfolgen einschließt (ausführlich **Rdnr. 14**). Kandidiert eine entsprechende Gruppierung durch Einreichung eines Bezirkswahlvorschlags, ist sie im Regelfall als Wählergemeinschaft anzusehen. Ist ein Wahltermin dagegen nicht in Sicht, kann sich die Beurteilung, ob es sich bei der (im Laufe einer Wahlperiode erfolgten) Bildung um eine „Wählergemeinschaft“ handelt, nur auf (schlichte) Absichtserklärungen stützen. Geben die vorliegenden Willensäußerungen und Schriftstücke einen Anhaltspunkt dafür, dass die Beteiligung an der nächsten Wahl zur BVV nicht ausdrücklich beabsichtigt ist, müsste der mit Rechtsfolgen ausgestattete Status einer solchen Wählergemeinschaft verneint werden.

¹⁶ Beschluss des BVerfG vom 12. Juli 1960 (2 BvR 373/60, 442/60) zum Verstoß des Saarländischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. Februar 1960 (ABl. S. 101) gegen Art. 3 Abs. 1 GG (BverfGE 11, 266).

¹⁷ Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 29. Juni 1977 (GVBl. S. 1209), der nach § 31 Abs. 1 der Vorschrift erstmals auf die Wahlen für die 8. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin am 18. März 1979 Anwendung fand. Nach Absatz 2 dieser Regelung trat am Tage vor dieser Wahl das Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. März 1974 (GVBl. S. 2370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 1974 (GVBl. S. 2746), außer Kraft, das in § 22 Abs. 1 keine diesbezügliche Regelung zur Beteiligung von Wählergemeinschaften an den Wahlen in den Bezirken vorsah, siehe auch: *Magen in Pfennig/Neumann* (1978), VvB, Art. 26, Rdn. 11, sowie *Zivier*, Rz. 90.1.4.5; Anlass für den Gesetzgeber, sich mit der Frage der Berechtigung der Abgabe eines Wahlvorschlags durch eine Wählergemeinschaft zu beschäftigen, war eine grundlegende kommunalpolitische Auseinandersetzung in Zehlendorf: Dort bildete sich gegen die Absicht, die Kreuzung Berliner Straße/Potsdamer Straße/Clayallee/Teltower Damm zu untertunneln (!), eine Bürgerinitiative. Da ihr Anliegen von keiner kommunalpolitischen Kraft im Bezirk angemessen aufgegriffen wurde, beschloss diese, sich als „Wählergemeinschaft Unabhängiger Bürger (WUB)“ an den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung, aber auch mit Einzelkandidaturen im Zehlendorfer Wahlkreis 2 und 3 am 2. März 1975 zu beteiligen. Die AL kandidierte bei den Wahlen am 18. März 1979 gleichfalls als Wählergemeinschaft; siehe auch: *Srocke*, Anmerkung zu § 5 Abs. 1.

¹⁸ Urteil des Wahlprüfungsgerichts bei dem Abgeordnetenhaus von Berlin vom 12. November 1975 - WPG 2/75 - (NJW 1976, 560). An diese Beurteilung schloss sich eine Verfassungsnovelle sowie die bereits bezeichnete (völlige) Neufassung der landeswahlrechtlichen Vorschriften (u. a. mit der Einführung von Erst- und Zweitstimme) an; *Zivier* Rz. 41.2.3.3.

¹⁹ Ebd.

(9) Hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen einer Kandidatur ist das Erfordernis des Wohnsitzes in der Gebietskörperschaft herauszustellen. Diese „Landeskinderregelung“²⁰ entspricht dem allgemeinen Kommunalrecht. Nach § 4 Abs. 1 Landeswahlgesetz verfügen diejenigen über das passive Wahlrecht, die (als Wahlberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 dieser Vorschrift) am Tage der Wahl seit mindestens drei Monaten ununterbrochen in Berlin ihren Wohnsitz haben. Als Wohnsitz gilt nach Absatz 2 der Vorschrift die bei der Meldebehörde angemeldete Wohnung²¹ (ausführlich § 22).

(10) Für die Entscheidung der Parteien/Wählergemeinschaften zu den Wahlvorschlägen (auf der jeweiligen Bezirksliste) gelten die gleichen verfassungsrechtlichen Grundsätze wie für die Wahl selbst (ausführlich **Rdnr. 1**). Dazu rechnet nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz auch das ausnahmslos zu beachtende Prinzip der geheimen Nominierung. Diese ist der wichtigste institutionelle Schutz der Wahlfreiheit²². Liegt ein Verstoß dagegen vor, muss der Bezirkswahlausschuss die Kandidatur(en) zurückweisen²³.

Absatz 2: Die Bezirksverordnetenversammlung kann weder durch eigenen Beschluss noch durch Volksentscheid aufgelöst werden. Die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung endet mit der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses, auch bei deren vorzeitigem Ende.

(11) Satz 1 behandelt das Parlamenten (im Bund und den Ländern) mitunter zustehende Selbstauflösungsrecht. Kommunale Vertretungskörperschaften dürfen sich dagegen nicht auf eigenen Beschluss auflösen. Entsprechendes gilt für die Bezirke Berlins. Darüber hinaus ist diese spezielle Materie dem Gegenstand eines Volksentscheids²⁴ entzogen (Art. 62 Abs. 6 VvB, § 11 Abs. 2 AbstG).

(12) Die Auflösung des Abgeordnetenhauses ist verfassungsrechtlich normiert (Art. 54 Abs. 2 VvB). Ein mit dem Erfordernis von zwei Dritteln seiner Mitglieder gefasster (im Übrigen voraussetzungsloser²⁵) Beschluss hat mithin unmittelbare Auswirkungen auf die Wahlperiode der BVV. Gleiches gilt für die Auflösung durch Herbeiführung eines Volksentscheides nach Art. 54 Abs. 3 VvB.

²⁰ Die Abgrenzung unterschiedlicher Wahlgebiete ist dabei strikt zu beachten, was im Hinblick auf den Wohnsitz u. a. auch wohngeldrechtlich nachzuvollziehen ist. Nach einem Urteil des VG vom 26. Juli 2016 (21 K 17/16) besteht für eine Wohnung in Berlin dann kein Leistungsanspruch, wenn der Hauptwohnsitz in Brandenburg besteht. Durchschlagendes Indiz dafür ist die nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes über Kommunalwahlen im Land Brandenburg (unbestrittene) Mitgliedschaft in einer Stadtverordnetenversammlung mit weiteren Funktionen (Fraktionsvorsitzender, Mitglied im Ältestenrat und des Hauptausschusses), Mitglied eines Ortsbeirats, stellvertretender Ortsvorsteher, Mitglied eines Kreistags mit weiteren Funktionen (u. a. Fraktionsvorsitzender, Mitglied des Ältestenrats und von Ausschüssen).

²¹ „Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden.“ (§ 17 Abs. 1 BMG); technischen Problemen beim Bürgeramt als der zuständigen Behörde müssen angemessen begegnet werden.

²² Beschluss des BVerfG vom 16 Juli 1998 (2 BvR 1953/95), BVerfGE 99, 1.

²³ Danach dürfte ein Wahlvorschlag, der lediglich von zwei Personen getragen wird, zu verwerfen sein, weil im Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesamtvotes die Abstimmungsentscheidung des jeweils anderen eindeutig offenbart wird. Zur Vermeidung dieses im Regelfall bereits aus Zeitgründen nicht zu heilenden (auf den ersten Blick skurril erscheinenden) Mangels besteht nach § 25 Abs. 1 Buchstabe d) Landeswahlordnung das Erfordernis der Angabe der Anzahl der Personen in der Wahl Niederschrift, die an der Versammlung teilgenommen und sich an der Abstimmung beteiligt haben; vgl. Wittmann, Dr. Antje, Geheime Wahlen bei Teilnahme von zwei Wahlberechtigten? (NVwZ 17/2010, S. 1072).

²⁴ ein solcher Auflösungsbeschluss wäre dem Regelungskreis eines Bürgerentscheids fraglos entzogen, weil durch erfolgreiches Bürgerbegehren ausschließlich Angelegenheiten gesteuert werden dürfen, die dem Beschlussrecht der BVV an sich zugänglich sind (ausführlich § 45).

²⁵ Driehaus, VvB, Art. 54 Rz. 5.

(13) Satz 2 knüpft an die allgemeine Regelung über die identische Wahlperiode (Absatz 1 Satz 2) an. Die BVV wird zu der gleichen Zeit und für die gleiche Wahlperiode wie das Abgeordnetenhaus von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt (Art. 70 Abs. 1 VvB). Die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses beginnt nach Art. 54 Abs. 1 Satz 2 VvB mit dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses. Die Wahlperiode endet nach Art. 54 Abs. 5 Satz 1 und 2 VvB mit dem Zusammentritt des neugewählten Abgeordnetenhauses. Es tritt spätestens sechs Wochen nach der Wahl unter dem Vorsitz des ältesten Abgeordneten zusammen. Die BVV tritt frühestens mit dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses und spätestens sechs Wochen nach der Wahl unter dem Vorsitz des ältesten Bezirksverordneten zusammen (ausführlich § 6). Die Legislaturperiode der gesetzgebenden Körperschaft und die Wahlperiode der BVV enden mithin unmittelbar vor Eröffnung der jeweiligen Sitzung. Folgerichtig beginnen die Wahlperioden jeweils mit Eröffnung der jeweiligen konstituierenden Sitzungen. Konstituiert sich eine BVV hingegen zu einem späteren Zeitpunkt (innerhalb der Sechswochenfrist nach dem Wahltag), würde zwischen ihren Wahlperioden ein Interregnum zu verzeichnen sein.

Absatz 3: Eine Fraktion besteht aus mindestens drei Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung, die derselben Partei oder Wählergemeinschaft angehören oder auf demselben Wahlvorschlag gewählt worden sind.

(14) Die Vorschrift stellt eine normative Beschränkung des parlamentarischen Assoziationsrechts²⁶ dar, was nach Art. 69 VvB zulässig ist. Sie beinhaltet als quantitativen Gesichtspunkt eine Mindestgröße, was am Maßstab der Arbeitsfähigkeit des Gesamtremiums anknüpft, sowie als qualitative Kategorie die gesetzliche Fiktion, dass die Herkunft der Bezirksverordneten (gleiche Partei/Wählergemeinschaft bzw. zumindest identischer Wahlvorschlag) eine gewisse „politische Homogenität“²⁷ garantiert, um der Bündelungsfunktion von Fraktionen nachzukommen. Bei der Frage, welchen Spielraum der Wortlaut für die Subsumierung unterschiedlicher Sachverhalte bietet, ist die Entstehung der Vorschrift nicht außer Acht zu lassen. In der vorliegenden Fassung wurde sie als Folge eines Wahlprüfungsverfahrens²⁸ erst später in das Gesetz²⁹ eingefügt. Zuvor stellte die Legaldefinition einer Fraktion in der BVV ausschließlich auf die Mitgliedschaft in derselben Partei oder derselben Wählergemeinschaft³⁰ ab. Eine strikt an diesem Wortlaut orientierte Anwendung barg jedoch mehrfach Probleme in den Konstituierungsphasen nach Wahlen (18. März 1979, 10. Mai 1981 und 18. März 1985), da sich eine neue Partei³¹ zur Wahl stellte und regelmäßig Personen, die nicht Mitglied dieser Partei waren, auf ihre Bezirkswahlvorschläge setzte. Die Fraktionsmitgliedschaft solcher Person war jedoch zu bejahen³². Im Hinblick auf den Zweck der (damals geltenden) Vorschrift wurde der Realisierung des Wahlergebnisses der auf dieser Liste insgesamt kandidierten Personen der Vorrang eingeräumt. Um weiteren Auslegungsschwierigkeiten den Weg zu verstellen, hat der Gesetzgeber die Mitgliedschaft einer parteilosen Person in einer Fraktion dann zugelassen, wenn sie bereits auf dem Bezirkswahlvorschlag nominiert wurde. Die bei (zu) strenger Auslegung des § 5 Abs. 3 BezVG a. F. ursprünglich zwingende Mitgliedschaft in einer Partei oder Wählergemeinschaft wurde insoweit erweitert, dass die Bildung einer entsprechenden Fraktion auch dann zugelassen wird, wenn die Person `zumindest` diesem Bezirkswahlvorschlag angehört, weil die erforderliche Homogenität der politischen Gruppierung dadurch nicht tangiert wird und dem Wählerwillen zum Ausdruck verhilft³³.

²⁶ Morlok in Dreier, Grundgesetz, Band II, Art. 38 Rn. 151.

²⁷ Neben anderen: WPD, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fraktionsbildung in Bezirksverordnetenversammlungen vom 22. August 2018; `Homogenität` ist in diesem Zusammenhang nicht mit `Konformität` zu verwechseln: Natürlich bestehen auch in derartig gebildeten Fraktionen, zumal wenn sie deutlich mehr als zehn Mitglieder umfasst, eine programmatische Bandbreite an Ideen, Meinungen und Vorstellungen. Allerdings wird eine Überzeugung in Grundsatzangelegenheiten unterstellt.

²⁸ Vgl. Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (87/95, 90/95).

²⁹ Vgl. Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122).

³⁰ Vgl. Artikel I Nr. 1 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272).

³¹ Dabei handelte es sich um die **Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz (AL)**.

³² Senatsverwaltung für Inneres (I B 4-0212/41) vom 24. Januar 1984 an die BVV Wilmersdorf.

³³ Beschluss des OVG Saarland vom 20. April 2012 (2 B 105/12) m. w. N. (NVwZ-RR 15/2012, S. 613).

(15) Wie in Parlamenten folgt das Assoziationsrecht der Mitglieder der BVV aus dem freien Mandat der Abgeordneten³⁴ und zählt zum Kernbereich der repräsentativen Demokratie. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung besteht zwar nicht³⁵. Die verfassungsrechtliche Gewissensfreiheit des einzelnen BV, nicht an `Aufträge und Weisungen´ gebunden zu sein, erstreckt sich jedoch auch auf die bezirkliche Ebene, wirkt sich auf Fraktionen und die BVV als Ganzes aus und verbietet u. a. „jedes imperative Mandat“³⁶. Während der Gesichtspunkt der Unabhängigkeit von Mitgliedern der BVV in der Öffentlichkeit regelmäßig dann reklamiert wird, wenn in einer streitigen kommunalpolitischen Angelegenheit der Eindruck von `Fraktionszwang´ entsteht, wird das Recht, im Laufe einer Wahlperiode unter `Mitnahme´ des Mandats die politische Richtung zu wechseln (Aus- und Übertritt), kritisch gesehen, weil die Person durch die Partei bzw. Wählergemeinschaft (Aufnahme in den Bezirkswahlvorschlag) in den Genuss der Mitgliedschaft in der BVV gekommen ist. Die Ausgestaltung des freien Mandats ist jedoch in keinem Fall abhängig von der Art des Mandatserwerbs (Listenwahl bzw. Direktwahl) und nicht aufteilbar.

(16) Der Begriff der Fraktion taucht im politisch-parlamentarischen Raum regelmäßig auf. Die qualitative Beschreibung der Aufgabenstellung einer Fraktion in der BVV unterscheidet sich nicht wesentlich von einer Fraktion in einem Parlament³⁷, hinsichtlich der Rechtsstellung ergeben sich jedoch erhebliche Unterschiede, denn was allgemein für die Bezirke (BVV und BA) gilt, findet auch seinen Niederschlag im Status der Fraktionen (ausführlich § 2). Grundlage der Mitgliedschaft in einer Fraktion ist die „Angehörigkeit“ in der Partei oder Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hat, sie wird durch die Mitgliedschaft oder als Nichtmitglied zumindest durch die Nominierung auf demselben (durch die berechtigten Mitglieder dieser Partei oder Wählergemeinschaft beschlossenen) Wahlvorschlag zum Ausdruck gebracht. Dieser Voraussetzung zur Bildung einer Fraktion kann sich - mit Ausnahme des Fraktionsausschlusses oder -austritts (ausführlich **Rdnr. 22**) - regelmäßig kein Mitglied der BVV entziehen³⁸, auch Mandatsverzicht und -nachfolge richten sich nach diesem Grundsatz. Partei bzw. Wählergemeinschaft in dem hier verwendeten Zusammenhang definieren sich nach besonderen Rechtsvorschriften (ausführlich **Rdnr. 7**).

³⁴ Für den Deutschen Bundestag: Art. 38 Abs. 2 Satz 2 GG, für das Abgeordnetenhaus: Art. 38 Abs. 4 Satz 2 VvB.

³⁵ Anders für die Mitglieder des JHA nach § 35 Abs. 4 AG KJHG (ausführlich § 33).

³⁶ *Driehaus in Driehaus, VvB, Art. 38 Rz. 13*

³⁷ „Die Fraktionen dienen der (...) Willensbildung (...) insbesondere dadurch, dass sie

1. gemeinsame politische Ziele formulieren und durchsetzen,
2. unterschiedliche, politische Auffassungen im Meinungs austausch mit der Öffentlichkeit, mit Organisationen und Vereinigungen bündeln,
3. handlungs- und verständigungsfähige Meinungen schaffen und (...) Mehrheiten herbeiführen,
4. arbeitsteiliges Vorgehen ihrer Mitglieder unterstützen und gewährleisten,
5. ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -vermittlung unterstützen,
6. technische und organisatorische Arbeitshilfen und Dienstleistungen für ihre Mitglieder bereitstellen,
7. während der Dauer der gesamten Wahlperiode in eigener redaktioneller Verantwortung und unter inhaltlichem Bezug zu ihrer Arbeit und Aufgabenstellung die Öffentlichkeit unterrichten,
8. mit anderen Fraktionen auf regionaler und überregionaler Ebene zusammenarbeiten.“ (§ 2 Abs. 3 FraktG);

Die Fraktion „bildet das für die Durchsetzung der politischen Vorstellungen ihrer Mitglieder vorrangige Forum. Dies dürfte auch den Erwartungen der Wähler entsprechen, die die fraktionszugehörigen Abgeordneten nicht als politisch unabhängige Einzelpersonen, sondern als Repräsentanten ihrer Partei begreifen und von denen sie erwarten können, dass sie deren (Wahl-)Programm durch Mitarbeit in der Fraktion umsetzen.“ (Urteil des VerfGH vom 15. Januar 2014 [67/12]).

³⁸ Der **erstinstanzliche** Beschluss des VG vom 6. September 2016 (2 L 347/16) wurde durch Beschluss des OVG vom 17. Oktober 2016 (12 S 68/16) revidiert; danach wäre ein Mitglied der Piratenfraktion in der BVV Treptow-Köpenick, das die Partei verlassen und in die Partei Die Linke (gleichfalls mit Fraktionsstatus) eingetreten ist, jedoch in der Piratenfraktion verbleiben will, weiterhin Mitglied dieser Fraktion, weil die Person auf demselben Wahlvorschlag gewählt wurde.

(17) Die Aufgaben einer Fraktion sind indes nicht legaldefiniert. Sie ist eine auf die Dauer der Wahlperiode angelegte ständige Gliederung (Teilorgan) der BVV, die normativ mit eigenen Mitwirkungsrechten ausgestattet ist, um den technischen Ablauf der dortigen Arbeit im Wege einer `Binnensteuerung´ zu erleichtern und damit letztlich die dort erforderliche Willensbildung zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang kommt ihr mithin neben allgemeinen arbeitsökonomischen Aspekten die Aufgabe zu, parteipolitische (oder zumindest gruppenspezifische) Vorstellungen und Programmatiken durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu kanalisieren, in das laufende Wirken der BVV (als Gesamtorgan) einzubringen und umzusetzen bzw. anderweitige Ideen und Ansätze durch politische Mehrheitsbeschaffung zu verhindern³⁹. Der Zweck einer Fraktion besteht insoweit in erster Linie, eine gleichgerichtete und damit wirksame politische Ausübung der ihren Mitgliedern zustehenden Befugnisse sowie die Steuerung des Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der Vertretung und die vorbereitende Wahrnehmung der übrigen Aufgaben der BVV zu gewährleisten.⁴⁰

(18) Die Festlegung der Mindestgröße einer Fraktion ist eine Folgevorschrift der Verfassungswidrigkeit der Fünfprozenthürde⁴¹ (ausführlich Vor § 1). Das (knappe) Überschreiten der geltenden Dreiprozenthürde führt auf Grund dieser Vorschrift nicht automatisch zum Fraktionsstatus. Dies scheint allerdings keinen Verstoß gegen das Willkürverbot, die Grundsätze über die Chancengleichheit oder über den Minderheitenschutz darzustellen⁴².

(19) Die Fraktionsbildung richtet sich grundsätzlich nach dem Ergebnis der Wahlen zur BVV und nach der **Mitgliedschaft in** der Partei oder Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hatte, und erfolgt ex lege⁴³, **also kraft Gesetzes**. Ändern sich die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse zwischen den Fraktionen in der BVV im Laufe der Wahlperiode, müssen Rechtsfolgen, die am Bestand der Fraktion an sich oder an ihre Sitzzahl geknüpft sind, überwiegend neu beurteilt werden (die Ausnahme bildet z. B. ein realisierter Wahlvorschlag für einen BD oder zum BA). Dabei spielen folgende Konstellationen eine Rolle:

(20) Ausnahmsweise darf ein parteiloser BV, der im Laufe der Wahlperiode der Partei beitrifft, auf dessen Wahlvorschlag er kandidiert hat, in der Fraktion verbleiben; entsprechendes ist für den Mitgliedsstatus in einer Wählergemeinschaft anzunehmen. Gleiches gilt für ein Mitglied der Fraktion, das im Laufe der Wahlperiode aus der Partei/Wählergemeinschaft austritt, sofern die Fraktion seinem Verbleib zustimmt. Weder der Normwortlaut, noch Sinn und Zweck der Vorschrift stehen einem Verbleib in der Fraktion entgegen⁴⁴.

³⁹ Vgl. Urteil des OVG Saarland vom 17. September 2015 (2 C 29/15).

⁴⁰ Vgl. Beschluss des OVG Sachsen vom 18. Juni 2013 (4 C 25/11).

⁴¹ Vgl. Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95 und 90/95).

⁴² So verstößt nach einem Beschluss des BVerwG vom 31. Mai 1979 (7 B 77/78) nicht gegen das GG, wenn ein aus 32 Mitgliedern bestehender Stadtrat in seiner GO bestimmt, dass eine Fraktion mindestens drei Stadträte umfassen muss.

⁴³ Vgl. Beschluss des OVG vom 19. August 1997 (8 SN 295/97).

⁴⁴ Rechtliche Hinweise; im Hinblick auf die besondere Tragweite ist Missdeutungen von Äußerungen der Beteiligten nach dem Urteil des VGH Bayern vom 10. April 2018 (4 CE 17.2450) durch den Grundsatz der Schriftlichkeit zu begegnen.

(21) Der Fraktionsaustritt oder -ausschluss (ausführlich **Rdnr. 24**) reduziert hingegen automatisch die Mitgliedsstärke dieser Fraktion bzw. führt, **soweit diese Fraktion ursprünglich lediglich drei Mitglieder umfasste**, zum Status von fraktionslosen BV für die übrigen Personen dieses Wahlvorschlags. **„Der Fraktionsstatus ist - auch hinsichtlich seiner Erhaltung im Falle der Spaltung einer Fraktion oder des Austritts einzelner Mitglieder - an die Mindestzahl von zwei Mitgliedern gebunden.“**⁴⁵ Entsprechendes gilt für den Parteiaustritt oder -ausschluss; schließt sich eine solche Person zudem einer anderen Partei oder Wählergemeinschaft mit Sitz in der BVV an, kommt ein Verbleib in der bisherigen Fraktion in keinem Fall in Betracht⁴⁶. Fraktionslose BV, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt wurden, dürfen sich grundsätzlich nicht zu einer (neuen) Fraktion zusammenschließen. Dies könnte allenfalls hingenommen werden, wenn sie gemeinsam einer Partei oder Wählergemeinschaft beitreten, die bisher in der BVV nicht als Fraktion vertreten ist. Die Aufnahme eines fraktionslosen BV in eine Fraktion mit allen Mitgliedsrechten und -pflichten ist im Übrigen nur dann nicht zu beanstanden, wenn damit gleichzeitig ein formeller Eintritt in die entsprechende Partei oder Wählergemeinschaft verbunden ist. Der Gaststatus in einer Fraktion, eine zulässige Form der informellen Zusammenarbeit, bleibt bei der Ermittlung der Stärke und die damit einhergehenden Rechtsfolgen unberücksichtigt.

⁴⁵ Protokollnotiz im Beschlussprotokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. November 1978 (7/12) bezogen auf § 5 Abs. 3 in der Fassung von Artikel I des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272) zitiert nach WPD, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fraktionsbildung in Bezirksverordnetenversammlungen vom 22. August 2018.

⁴⁶ Es kommt unter Berücksichtigung des Beschlusses des OVG vom 17. Oktober 2016 (12 S 68/16) zudem nicht auf Willenserklärungen **der bisherigen Fraktion** an; auch: KommJur 2016, S. 460.

(22) Regelmäßig ist der Parteimitgliedsstatus eines BV Auslöser einer Änderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse⁴⁷. Verlässt er die Partei oder Wählergemeinschaft, auf deren Bezirkswahlvorschlag ein Mandat erworben wurde, und tritt in eine andere Partei oder Wählergemeinschaft ein, kommt es auf die Gründe, auf dem dieser Schritt basiert, nicht an. „Er mag in Grundfragen zu anderen Überzeugungen gelangt sein oder es kann sich umgekehrt die Einstellung der Partei zu Sachproblemen geändert haben; es ist aber auch denkbar, dass er für eine Partei aufgetreten war, welcher er sich eigentlich nicht mehr zugehörig fühlte, um bei Gelegenheit - nach der Wahl - wieder auszutreten. (Auch) Letzteres ist nicht justitiabel. Die fehlende Überprüfung der Motive und Ziele ist der freien Gewissensentscheidung immanent, ihre politische oder moralische Legitimität keiner gerichtlichen Kontrolle zugänglich.“⁴⁸

⁴⁷ Ein Beispiel aus der Praxis: Es war zu prüfen, welche rechtlichen Folgen hinsichtlich des Fraktionsstatus zu beachten sind, wenn im Laufe der Wahlperiode

- zunächst ein BV durch Übertritt zu einer Partei wechselt, deren Bezirkswahlvorschlag nur zwei Sitze in der BVV erreicht hat
- später ein (anderer) BV auf sein Mandat verzichtet, und die nächste Person auf der Liste des Bezirkswahlvorschlags nicht (mehr) Mitglied der Partei ist, die den Bezirkswahlvorschlag aufgestellt hat bzw. erst aus-, dann vor der Annahme des Mandats wieder eintritt.

Der Bezirkswahlvorschlag anlässlich der Wahlen zur BVV erzielte 3,8 v. H. was nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz zwei Sitze bedeutete. Die nach Art. 70 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 22 Abs. 2 dieses Gesetzes normierte Sperrklausel von drei vom Hundert wurde zwar überschritten, auf Grund dieses Ergebnisses durfte jedoch keine Fraktion gebildet werden. Die spätere Aufnahme eines aus einer anderen Partei und Fraktion ausgetretenen (und damit fraktionslosen) BV in die Gruppe der zwei fraktionslosen BV mit allen Mitgliedsrechten und -pflichten musste nicht beanstandet werden, da mit dem Wechsel in diese Gruppe von zwei fraktionslosen BV gleichzeitig ein formeller Eintritt in die Partei, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hatte, verbunden war. Es konnte insoweit eine neue Fraktion (drei Mitglieder) in der BVV - mit allen Rechtsfolgen - gebildet werden.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz verlieren BV ihren Sitz durch Verzicht; die (ohne mit Bedingungen verknüpfte und unwiderrufliche) schriftliche Erklärung eines BV, das Mandat in der BVV niederlegen zu wollen, ist nach § 6 Abs. 2 dieses Gesetzes gegenüber dem BV-Vorsteher abzugeben (ein förmlicher Beschluss des Vorstands der BVV ist nach § 6 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 Landeswahlgesetz in Fällen der genannten Nr. 1 - Verzicht - nicht erforderlich). Ist eine Rückgabe des Sitzes erklärt, so rückt nach § 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz grundsätzlich die nächste Person desjenigen Wahlvorschlags nach, auf dem die ausgeschiedene Person aufgestellt war.

Im vorliegenden Fall konnte dahingestellt bleiben, aus welchem Bezirkswahlvorschlag die Nachfolge eines in eine andere Partei/Fraktion übergetretenen BV, der nunmehr seinen Verzicht erklärt, rekrutiert werden muss. Ein derartiger Fall lag nicht vor. Vielmehr besteht die Absicht eines BV zurückzutreten, der auf dem skizzierten Bezirkswahlvorschlag kandidiert hat.

Bei der Nachfolge bleibt nach § 24 Abs. 2 Landeswahlgesetz jedoch diejenige Person unberücksichtigt, die zur Zeit der Annahme der Wahl nicht mehr Mitglied der Partei ist, die den Wahlvorschlag eingereicht hat, es sei denn, sie hat bereits bei der Aufstellung dieser Partei nicht angehört. Wenn die nächste Person auf dem Bezirkswahlvorschlag bisher nicht (oder zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bezirkswahlvorschlags nicht mehr) Mitglied der Partei ist, darf sie nachrücken (sofern die übrigen persönlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten). War sie jedoch zum Zeitpunkt der Listenaufstellung Mitglied der Partei, ist der Status zum Zeitpunkt der Annahme gegenüber der Bezirkswahlleitung, also die nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlordnung viertägige Phase zwischen schriftlichem Verzicht und Annahme des Mandats entscheidend. Eine nunmehr parteilose Person darf dann nicht nachrücken; ist sie jedoch wieder eingetreten, ist der zwischenzeitliche Status der Nichtmitgliedschaft rechtlich unerheblich.

Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, die Wählerinnen und Wähler nicht mit ihnen nicht bekannten und sich im Bezirkswahlvorschlag nicht niederschlagenden Veränderungen zu konfrontieren, die ggf. bei Kenntnis das Wahlverhalten beeinflussen würden. Veränderungen im persönlichen Status zwischen dem Zeitpunkt der Listenaufstellung und der Annahme des Mandats (in der Regel nach der Wahl, jedoch analog auch zum Zeitpunkt des Nachrückens) verursachen daher die genannten Rechtsfolgen. Ideell wird davon ausgegangen, dass sich Wählerinnen und Wähler anlässlich der Erstellung eines Bezirkswahlvorschlags über alle Kandidatinnen und Kandidaten informieren. In diesem Zusammenhang ist die Parteizugehörigkeit natürlich von entscheidender Bedeutung, weil es sich bei der Wahl zur BVV um eine reine Verhältniswahl handelt. Das Etikett „Mitglied einer Partei“ bzw. „parteilos“ ist Teil der persönlichen Voraussetzungen der Kandidatin/des Kandidaten. Vergleichbar ist es mit den gesetzlichen Kriterien über den Verlust des Sitzes im Sinne von § 6 Abs. 1 Landeswahlgesetz als *conditio sine qua non*, zum Beispiel das Erfordernis des Hauptwohnsitzes im Land Berlin oder des aktiven und passiven Wahlrechts.

Grundsätzlich gilt: Fällt eine auf einem Wahlvorschlag benannte Person zwischen der Einreichung des Wahlvorschlags und der Annahme der Wahl aus (oder tritt sie zurück), so tritt an ihre Stelle nach §§ 24, 25, 14 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz (jeweils und immer wieder bis zum Ausschöpfen der Personen auf dem Bezirkswahlvorschlag) die nächste Person auf dieser Liste.

(23) Eine besondere Variation der Änderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV stellt die (seltene) Auflösung einer Partei/Wählergemeinschaft dar, auf deren Wahlvorschlag zumindest drei Bezirksverordnete gewählt wurden und die insoweit eine Fraktion bilden. Die Mitglieder der (bisherigen) Fraktion, die Mitglieder der Partei/Wählergemeinschaft waren, behalten den Status einer Fraktion, auch wenn sich die Partei ohne Rechtsnachfolge aufgelöst hat und die Mitglieder keiner anderen (ggf. auch neu gegründeten) Partei beitreten⁴⁹. Dies könnte bereits aus dem reinen Wortlaut der Vorschrift geschlossen werden. **Die Norm sehe zwei selbstständig anzuwendende Alternativen („oder“) vor, die bei entsprechender Anwendung „auch unter Berücksichtigung von wahl- und verfassungsrechtlichen Überlegungen im Wege der Auslegung“⁵⁰ zum Tragen kommen würde.** Unter Hinweis auf die vergleichbare Vorschrift des § 1 Abs. 1 FraktG sei auf den politischen Willen dieser gewählten BV abzustellen, zur Erreichung gemeinsamer politischer Zwecke in der Organisationsform einer Fraktion (auf der Basis einer Wählergemeinschaft) weiterhin zu wirken.⁵¹

(24) Gleichfalls selten, jedoch kein allein theoretischer Fall⁵², ist die Fraktionsteilung in einem Umfang, der mehrere Gruppierungen in Fraktionsstärke bestehen lässt. Die Literatur unterscheidet dabei zwischen der auf Konsens beruhenden `Fraktionsmehrung´ und einer im Dissens entstandenen `Fraktionsspaltung´.⁵³ Die Motive der handelnden Akteure sind in diesem Zusammenhang nicht ohne Weiteres zu ergründen, was eine (rechtmäßige) Entscheidung über die Akzeptanz der Gründung einer neuen Fraktion (mit verschiedenen negativen Rechtsfolgen für die übrigen Fraktionen) bzw. deren Abweisung (ggf. mit der Konsequenz diverser fraktionsloser BV) nicht erleichtert. Dem BV-Vorsteher ist anzuraten, sich vor einer Entscheidung (ggf. durch die Konzipierung eines Fragekatalogs) schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmen der Vertreter der Gruppen einzuholen, die in einem ggf. initiierten Rechtsschutzverfahren verwertbar sind. Der Erhalt der Mitgliedschaft in der Partei oder Wählergemeinschaft, die den Wahlvorschlag eingebracht hatte, ist in diesem Zusammenhang ein deutliches Indiz für eine auf Konsens beruhende `Fraktionsmehrung´, die als rechtsmissbräuchlich anzusehen wäre. Gründe einer Fraktionsteilung sollten „offenkundig und so tiefgreifend und umfassend sein, dass von einer echten politischen Homogenität nicht mehr gesprochen werden kann.“⁵⁴

⁴⁸ Urteil des Saarländischen VerFGH vom 16. April 2013 (LV 10/12) m. w. N.

⁴⁹ Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (I A 15 (V)-0121/10) vom 28. März 2008 an die BV-Vorsteher auf Grund eines (mit den bezirklichen Rechtsämtern abgestimmten) Ersuchens um Auslegungshinweise.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Ebd.

⁵² AfD-Fraktion in der BVV Neukölln mit sieben Sitzen (nach den Wahlen am 18. September 2016), aus der am 16. April 2018 drei BV unter der Bezeichnung „AfD-Neu“ ausschieden.

⁵³ WPD, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fraktionsbildung in Bezirksverordnetenversammlungen vom 22. August 2018 m. w. N.

⁵⁴ Ebd m. w. N.

(25) Während die Voraussetzung der Mitgliedschaft in einer Fraktion gesetzlich geregelt ist, knüpft deren Beendigung durch Ausschluss an allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens für Dauerrechtsverhältnisse. Die wirksame Erfüllung der Aufgaben einer Fraktion setzt u. a. gegenseitiges Vertrauen, Loyalität, Diskretion und ein zumindest verträgliches Miteinander voraus; die Trennung von einem Mitglied der Fraktion ist als ultima ratio⁵⁵ hinzunehmen, wenn „das Vertrauensverhältnis nachhaltig in einer Weise gestört ist, dass für die übrigen Fraktionsmitglieder die weitere Zusammenarbeit unzumutbar geworden ist“, etwa dann, „wenn ein Fraktionsmitglied beharrlich ohne Grund und nicht nur in Ausnahmefällen gegen Anträge der eigenen Fraktion stimmt.“⁵⁶

⁵⁵ Rechtliche Hinweise in Anwendung der für Dauerrechtsverhältnisse entwickelten Rechtsgrundsätze (Beschluss des OVG Saarlouis vom 29. September 1995, 1 W 12/95) in sinngemäßer Anwendung von § 86 VwVfG. Der BV-Vorsteher ist jedoch an die geäußerten Willenserklärungen der handelnden Akteure gebunden, andere (eigene) Erkenntnisse über (verwaltungsgerichtlich überprüfbare) Tatsachen liegen regelmäßig nicht vor; wird ein Austritt oder ein Ausschluss erklärt, muss bereits durch diese gegenüber Dritten (politisch) wirkenden Umstände ein wichtiger Grund unterstellt werden. Im kommunalrechtlichen Alltag ist nur ausnahmsweise ein Sachverhalt vorstellbar, der nicht zu einer entsprechenden Reduzierung der Mitgliederzahl der Fraktion führt, insoweit kehren sich die entwickelten Rechtsgrundsätze als besondere Ausnahme der Anerkennung eines Fraktionsausschlusses in der Praxis in den Regelfall um.

⁵⁶ Diese gesetzgeberische Erweiterung der Legaldefinition einer Fraktion war darüber hinaus nicht zuletzt als Reaktion auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes (Abghs II C) vom 14. März 1985 zu verstehen, das es für zulässig erklärte, einer BVV durch ergänzende Regelungen der GO ein Zustimmungsrecht über die Bildung einer Fraktion nach der Konstituierung zu übertragen. Im Zusammenhang mit der Auflösung der Partei Die Grauen und der Gründung von zwei „politischen Nachfolgeorganisationen“ (Die Grauen Generationenpartei, Allianz Graue Panther) könnten sich in den Bezirken, in denen durch die Wahl am 17. September 2006 drei Personen auf den von ihr eingereichten Bezirkswahlvorschlägen ein Mandat in der BVV erreichten bzw. durch Aus- und Übertritt eine Fraktionsbildung möglich wurde, neue Beispielsachverhalte ergeben, die diese Auslegung stützen.

Variante I: In einer BVV bilden drei BV des Bezirkswahlvorschlags der Partei Die Grauen als deren Mitglieder eine Fraktion. Durch Auflösung der Partei sind sie parteilos geworden, dürften jedoch den Fraktionsstatus behalten. Ein BV legt sein Mandat nieder;

- a) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die durch die Auflösung gleichfalls parteilos geworden ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion bliebe erhalten;
- b) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher nicht anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion bliebe erhalten;
- c) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion bliebe nicht erhalten;

Variante II: In einer BVV bilden drei BV des Bezirkswahlvorschlags der Partei Die Grauen als deren Mitglieder eine Fraktion. Durch Auflösung der Partei sind zwei Personen parteilos geworden; sie dürften den Fraktionsstatus jedoch nicht behalten, weil die dritte Person Mitglied in einer „politischen Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG geworden ist. Dieser BV legt sein Mandat nieder;

- a) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die durch die Auflösung gleichfalls parteilos geworden ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion würde wieder aufleben;
- b) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher nicht anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion würde wieder aufleben;
- c) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Ein Fraktionsstatus bliebe verwehrt;

Variante III: In einer BVV bilden drei BV des Bezirkswahlvorschlags der Partei Die Grauen als deren Mitglieder eine Fraktion. Durch Parteiaustritt einer Person haben sie den Fraktionsstatus verloren. Dieser BV legt sein Mandat nieder;

- a) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die durch die Auflösung gleichfalls parteilos geworden ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion würde wieder aufleben;
- b) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher nicht anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Fraktion würde wieder aufleben;
- c) die Person auf Platz 4 desselben Bezirkswahlvorschlags, die nach der Parteiauflösung in eine „politische Nachfolgeorganisation“ mit vom Vorsteher anerkanntem Status nach § 2 Abs. 1 PartG eingetreten ist, nimmt an und rückt nach (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Ein Fraktionsstatus bliebe verwehrt.

Die Rechtsfolgen der Varianten Ib, IIa, IIb, IIIc wären problematisch.

Insoweit muss im Verhalten eines Fraktionsmitglieds ein wichtiger Grund für eine solche Sanktion vorliegen; ob dieser vom BV-Vorsteher anzunehmen ist, bemisst sich an strengen Anforderungen, „so dass ein Fraktionsausschluss nur ausnahmsweise unter umfassender Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles in Betracht kommt.“⁵⁷ Dabei ist grundsätzlich auf eine schwerwiegende Behinderung der Fraktionsarbeit⁵⁸ abzustellen. Bestehen für den Ausschluss eines Mitglieds der Fraktion Regelungen im Innenrechtsverhältnis (Satzung, GO o. ä.), haben sie sich an die vorgenannten Grundsätze zu halten. Zum Maßstab an eine solche durchgreifende Maßnahme zählen im Hinblick auf die erforderliche demokratische Grundausrichtung einer Fraktion darüber hinaus: Fristgemäße Ladung zur Sitzung unter konkreter Bezeichnung des entsprechenden Tagesordnungspunkts sowie vollständige Information über den „Tatvorwurf“⁵⁹. Die Entscheidung ist verwaltungsgerichtlich überprüfbar.

(26) Fraktionen sind - jeweils in der Rangfolge nach dem Stärkeverhältnis zueinander - gegenüber fraktionslosen Mitgliedern der BVV privilegiert. Sie besitzen Vorschlagsrecht für BA-Mitglieder (ausführlich § 35), Mitglieder des Vorstands der BVV und der Ausschüsse, Mitglieder des Ältestenrats, stimmberechtigte Mitglieder der Ausschüsse einschließlich BD (ausführlich § 9). Sie sind darüber hinaus im Rahmen von geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen in diverser Hinsicht im Vorteil: Reihenfolge der Tagesordnung, Zahl der Anfragen und Anträge, Redezeit (ausführlich § 8). Schließlich werden Fraktionen in ihrer Aufgabenwahrnehmung aus öffentlichen Mitteln finanziell unterstützt (ausführlich § 11).

(27) Die Fraktionen in der BVV sind keine juristische Personen, nehmen jedoch als Personenvereinigung gleichwohl in mancher Hinsicht am allgemeinen Rechtsverkehr teil: Sie schließen Verträge zum Kauf von technischen Geräten und Arbeitsmaterial, mieten Räume (für öffentliche Veranstaltungen und Fraktionsklausuren) und fungieren als Arbeitgeber usw. Sie sind juristische Personen des Kommunalrechts (vgl. auch § 2 Abs. 4 Satz 1 FraktG). Werden ihre Rechte tangiert, sind sie im Verwaltungsstreitverfahren nach § 61 Nr. 2 VwGO aktivlegitimiert⁶⁰.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Vgl. Beschluss des OVG vom 19. August 1997 (8 SN 295/97).

⁵⁹ Beschluss des VG Osnabrück vom 17. Oktober 2008 (1 B 27/08); die tragenden Gründe für den beabsichtigten Ausschluss sind so rechtzeitig vor der Fraktionssitzung mitzuteilen, dass sich das betroffene und die übrigen Mitglieder hiermit auseinandersetzen können und eine angemessene Vorbereitungszeit eingeräumt ist. Eine Verletzung dieses Begründungserfordernisses ist nicht heilbar.

⁶⁰ Was für die den jeweiligen Wahlvorschlag eingereichten Parteien gleichfalls anzunehmen ist (vgl. § 3 PartG). Für Fraktionen gilt jedoch der Grundsatz der formellen Diskontinuität. Die Beteiligtenfähigkeit endet grundsätzlich mit Ablauf der Wahlperiode, weil der Bestand der Fraktion an sich zum gleichen Zeitpunkt gleichfalls beendet ist; vgl. u. a. Beschluss des OVG Koblenz vom 4. Februar 2010 (11246/09.OVG).

(28) Fraktionen verfügen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal für die Geschäftsführung (ausführlich § 11) zumindest über eine „Teilrechtsfähigkeit“⁶¹, sie „haften daher zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten aus solchen Geschäften mit ihrem Vermögen“⁶². Dieser Grundsatz schließt eine Einstandspflicht der öffentlichen Hand aus. „Die Kommune haftet nicht für die von Fraktionen (...) eingegangenen Verbindlichkeiten.“⁶³

(29) „Die Bezirksverwaltung hat den Fraktionen nach Maßgabe der vorhandenen Kapazitäten und unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung angemessene Büros mit einer angemessenen Grundausstattung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.“⁶⁴ Es ist nicht zu beanstanden, die kommunalpolitische Tätigkeit fraktionsloser BV entsprechend zu unterstützen. Die BVV kann Einfluss auf entsprechende bezirkliche Regelungen in einer Nutzungs- und Entgeltordnung für Räume (Vergabe an Dritte), die vom BA zu beschließen wäre, nehmen. „Angemessenheit“ führt im Vollzug zu unterschiedlichen Ergebnissen, weil es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Die Auslegung hängt insbesondere von der Gesamtkapazität der Räume in einer Bezirksverwaltung ab; dabei besteht jedoch „ein Anspruch auf sachgerechte und ermessensfehlerfreie“ Ressourcenverteilung⁶⁵.

⁶¹ Vgl. bestätigender Beschluss des OVG Lüneburg vom 9. Juni 2009 (10 ME 17/09) zum Beschluss des VG Hannover vom 21. Januar 2009 (1 B 4702/08); unabhängig von dem dieser Entscheidung zu Grunde liegenden (völlig) anderen Kommunalrecht (sowie dem Gegenstand der Entscheidung) können die Grundsätze zum rechtlichen Status einer Fraktion durchaus auf Berliner Verhältnisse übertragen werden.

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ „(...) hierzu gehören u. a. ein Schreib- und ein Besprechungstisch, Stühle, ein Telefonanschluss und ein Telefonapparat, Strom und Heizung. Den sachlichen Aufwand für die Durchführung ihrer Aufgaben und die Unterhaltung ihrer Büros (z. B. Papier, Schreibmaterial, Telefongebühren) haben die Fraktionen aus ihren Zuschüssen zu begleichen.“ (Rechtliche Hinweise); Grundlage dafür war Nr. 12 Abs. 3 AllA Raum, die bis 31. Dezember 2007 galt: „Den Fraktionen (...) sind die für ihre Arbeit unabweisbar erforderlichen Räume unentgeltlich zu überlassen. Die Gebrauchsüberlassung dieser Räume an Dritte für fraktionsfremde Nutzungen ist nur gegen Entgelt zugunsten der Bezirkskasse zulässig.“

⁶⁵ Beschluss des Bayerischen VGH vom 12. Oktober 2010 (4 ZB 10.1246), der die abweisende Entscheidung der Vertretungskörperschaft zur Raumvergabe an ein fraktionsloses Mitglied des Stadtrats München bestätigte. Unabhängig von dem unterschiedlichen Kommunalrecht ist auch in Berlin insbesondere das Willkürverbot zu beachten; ungleiche Sachverhalte dürfen ungleich behandelt werden; mitunter sind die genutzten Räume von Fraktionen allerdings äußerst klein...