

§ 5a
Fraktionen

(1) Eine Fraktion besteht aus mindestens drei Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung, die derselben Partei oder Wählergemeinschaft angehören oder auf demselben Wahlvorschlag gewählt worden sind. Die Fraktionszugehörigkeit eines Mitglieds der Bezirksverordnetenversammlung zur bisherigen Fraktion entfällt bei Eintritt in eine andere in der Bezirksverordnetenversammlung mit einer Fraktion bereits vertretene Partei oder Wählergemeinschaft.

(1) Satz 1 stellt eine normative Beschränkung des parlamentarischen Assoziationsrechts¹ dar, was nach Art. 69 VvB zulässig ist. Sie beinhaltet als quantitativen Gesichtspunkt eine Mindestgröße, was am Maßstab der Arbeitsfähigkeit des Gesamtgremiums anknüpft, sowie als qualitative Kategorie die gesetzliche Fiktion, dass die Herkunft der BV (Partei/Wählergemeinschaft bzw. Wahlvorschlag) eine gewisse „politische Homogenität“² garantiert, um der Bündelfunktion 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 Wahlprüfungsverfahrens³ in das Gesetz⁴ eingefügt. Zuvor stellte die Legaldefinition einer Fraktion in der BVV ausschließlich auf die Mitgliedschaft in derselben Partei oder derselben Wählergemeinschaft⁵ 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 Partei⁶ zur Wahl stellte und regelmäßig Personen, die nicht Mitglied dieser Partei waren, auf ihre Bezirkswahlvorschläge setzte. Die Fraktionsmitgliedschaft solcher Person war jedoch im Wege der Auslegung zu bejahen⁷. 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. Die Bildung einer entsprechenden Fraktion wird auch dann zugelassen, wenn die Person `zumindest` diesem Bezirkswahlvorschlag angehört, weil die erforderliche Homogenität der politischen Gruppierung dadurch nicht tangiert wird und dem Wählerwillen zum Ausdruck verhilft⁸.

¹ Morlok in Dreier, Grundgesetz, Band II, Art. 38 Rn. 151.

² 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 besteht auch in einer derart gebildeten Fraktion, zumal wenn sie deutlich mehr als zehn Mitglieder umfasst, eine programmatische Bandbreite an Ideen, Meinungen und Vorstellungen. Allerdings wird eine Überzeugung in Grundsatzangelegenheiten unterstellt.

³ Vgl. Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (87/95, 90/95).

⁴ Vgl. Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122).

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

⁶ Dabei handelte es sich um die Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz (AL).

⁷ Senatsverwaltung für Inneres (I B 4-0212/41) vom 24. Januar 1984 an die BVV Wilmsdorf.

⁸ Beschluss des OVG Saarland vom 20. April 2012 (2 B 105/12) m. w. N. (NVwZ-RR 15/2012, S. 613).

(1a) Die gesetzlich festgelegte Mindestgröße einer Fraktion stößt auf keine Bedenken. Das Verhältnis zwischen ihr und der Gesamtzahl der Mitglieder der BVV (etwa 5 v. H.) bewegt sich im Hinblick auf die Funktions- und Arbeitsfähigkeit vielmehr im unteren Rahmen des übrigen Kommunalrechts und ist „eine verfassungsrechtlich zulässige Begrenzung der Gleichheit des Vertretungsmandats“.⁹

(2) Wie in Parlamenten folgt das Assoziationsrecht der Mitglieder der BVV aus dem freien Mandat der Abgeordneten¹⁰ und zählt zum Kernbereich der repräsentativen Demokratie. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung dieses freien Mandats besteht zwar nicht¹¹. 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“¹². 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.

(3) Der Begriff der Fraktion taucht im politisch-parlamentarischen Raum regelmäßig auf. Die qualitative Beschreibung der Aufgabenstellung einer Fraktion in der BVV ähnelt der einer Fraktion in einem Parlament¹³. Die Fraktion „bildet das für die Durchsetzung der politischen Vorstellungen ihrer Mitglieder vorrangige Forum. Dies dürfte auch den Erwartungen der (Wählerinnen und) 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.“¹⁴

⁹ Urteil des Landesverfassungsgerichtes Schleswig-Holstein vom 17. November 2023 (4/23) unter Verweis auf das Urteil vom 25. März 2022 (4/21) zum dortigen Landtag und Bezügen zu anderen Bundesländern: Beschluss des BVerfG vom 8. Dezember 1988 (2 BvR 154/88) für zwei von 37; Beschluss des BVerwG vom 31. Mai 1979 (7 B 77.78) für drei von 32; Beschluss des VGH Mannheim vom 26. Januar 1989 (1 S 3834/88) für drei von 31; Urteil des OVG Koblenz vom 18. Dezember 1990 (7 A 11036/90) für drei von 43; Urteil des VGH München vom 16. Februar 2000 (4 N 98.1341) für vier von 40; Urteil des VGH Mannheim vom 24. Juni 2002 (1 S 896/00) für drei von 33; Beschluss des OVG Münster vom 1. August 2006 (15 A 2611/06) zur gesetzlichen Festlegung der Fraktionsmindestgröße in kreisfreien Städten auf drei Mitglieder; Urteil des VGH Kassel vom 22. März 2007 (8 N 2359/06) für vier von 71; Urteil des OVG Bremen vom 20. April 2010 (1 A 192/08) für vier von 48; Urteil des OVG Bautzen vom 29. September 2010 (4 C 8/09) für sechs von 92; Beschluss des VG Ansbach vom 25. Januar 2021 (AN 4 E 20. 02811) für sieben von 70. Beanstandet wurde hingegen eine Fraktionsmindestgröße von knapp 22 % der Mitglieder (fünf von 23) mit Urteil des OVG Koblenz vom 15. Dezember 1981 (7 A 70/81).

¹⁰ Für den Deutschen Bundestag: Art. 38 Abs. 2 Satz 2 GG, für das Abgeordnetenhaus: Art. 38 Abs. 4 Satz 2 VvB.

¹¹ Anders für die Mitglieder des JHA nach § 35 Abs. 4 AG KJHG (ausführlich § 33).

¹² Driehaus in Driehaus, VvB, Art. 38 Rn. 13.

¹³ Z. B. nach § 2 Abs.3 FraktG im Abgeordnetenhaus:

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

1. *gemeinsame politische Ziele formulieren und durchsetzen,*
2. *unterschiedliche, politische Auffassungen im Meinungsaustausch 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.*

¹⁴ Urteil des VerfGH vom 15. Januar 2014 (67/12).

(4) Hinsichtlich der Rechtsstellung ergeben sich 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 derselben Partei oder Wählergemeinschaft, sie wird durch die Mitgliedschaft oder als Nichtmitglied zumindest durch die Nominierung auf dem von ihr eingereichten Bezirkswahlvorschlag zum Ausdruck gebracht. Dieser Voraussetzung zur Bildung einer Fraktion kann sich - mit Ausnahme des Fraktionsauschlusses oder -austritts (ausführlich **Rdnr. 7, 8**) - regelmäßig kein Mitglied der BVV entziehen¹⁵, auch Mandatsverzicht und -nachfolge richten sich nach diesem Grundsatz. Partei bzw. Wählergemeinschaft in dem hier verwendeten Zusammenhang definieren sich nach besonderen Rechtsvorschriften (ausführlich § 5).

(5) Die Fraktionsbildung richtet sich nach dem Ergebnis der Wahlen zur BVV; sie erfolgt ex lege¹⁶, also kraft Gesetzes: Ist die in Satz 1 aufgeführte Voraussetzung erfüllt, wird dieses Teilorgan der BVV kreiert. Maßgebend ist der Zeitpunkt der Konstituierung der BVV. Die Mitgliederzahl einer Fraktion bleibt in einer Wahlperiode insoweit grundsätzlich erhalten. Häufig finden sich die zu diesem Stichtag als BV mandatierten Personen bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu einer ‚Fraktionssitzung‘ zusammen (z. B. zur Wahl eines Fraktionsvorstandes). In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass derartige Akte und Willensäußerungen erst zum Zeitpunkt der Konstituierung der BVV eine Rechtswirkung auslösen. Scheidet eine oder ein BV aus der BVV durch Mandatsniederlegung oder aus anderen Gründen (ausführlich § 5) aus, ist die nachrückende Person des Bezirkswahlvorschlages grundsätzlich gleichfalls Mitglied dieser Fraktion.

(6) Im Laufe einer Wahlperiode¹⁷ treten jedoch mitunter Modifikationen ein, die ihre Grundlage in der (freien) Willensausübung eines Fraktionsmitgliedes haben. Sie lassen sich in mehrere Fallgruppen unterscheiden: Austritt aus und/oder Eintritt in eine Fraktion jeweils verbunden mit oder ohne Änderung der persönlichen Mitgliedschaft in der Partei bzw. Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hatte. Diese Umstände wirken sich ggf. auf die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV aus und sind insoweit von herausragendem Interesse.

(7) Der Fraktionsaustritt reduziert automatisch die Mitgliedsstärke dieser Fraktion. Er führt, soweit diese Fraktion lediglich drei Mitglieder umfasste, zum Status von drei fraktionslosen BV. „Der Fraktionsstatus ist - auch hinsichtlich seiner Erhaltung (...) des Austritts einzelner Mitglieder - an die Mindestzahl von zwei Mitgliedern gebunden.“¹⁸

¹⁵ 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.

¹⁶ Vgl. Beschluss des OVG vom 19. August 1997 (8 SN 295/97).

¹⁷ Umstände zwischen dem Zeitpunkt der Annahme des Mandats (§ 5 Abs. 2 Landeswahlgesetz) und der Konstituierung der BVV sind nach den gleichen Maßstäben zu bewerten.

¹⁸ 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), der eine Mindestzahl von **zwei** Mitgliedern beinhaltet, zitiert nach WPD, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fraktionsbildung in Bezirksverordnetenversammlungen vom 22. August 2018.

(8) Während die Voraussetzung der Mitgliedschaft in einer Fraktion gesetzlich geregelt ist, knüpft deren Beendigung durch Ausschluss an allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens für Dauerrechtsverhältnisse. Dabei ist das jeweilige fraktionsinterne Verfahrensregime (z. B. Satzung) zu berücksichtigen. 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 insoweit als ultima ratio¹⁹ 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.“²⁰ Insofern muss im Verhalten eines Fraktionsmitglieds ein wichtiger Grund für eine solche Sanktion vorliegen; ob dieser von d. BV-Vorst. anzuerkennen ist, bemisst sich an strengen Anforderungen, „so dass ein Fraktionsausschluss nur ausnahmsweise unter umfassender Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles in Betracht kommt.“²¹ Dabei ist grundsätzlich auf eine schwerwiegende Behinderung der Fraktionsarbeit²² abzustellen. Bestehen für den Ausschluss eines Mitglieds der Fraktion Regelungen im Innenrechtsverhältnis (Satzung, GO o. ä.), hat sich das eingeleitete Ausschlussverfahren 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“²³. Will sich das betroffene Fraktionsmitglied dieser Entscheidung nicht beugen, kann es verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz erwirken, der jedoch im `Erfolgsfall` die politische Zerrüttung nicht beheben kann. „Die (verfassungs)gerichtliche Prüfung eines `wichtigen Grundes` hat sich insgesamt auf eine Willkürkontrolle zu beschränken. Als letztlich politische Entscheidung ist der Fraktionsausschluss (...) alleine darauf überprüfbar, ob das Statusrecht des Abgeordneten in grundlegender Weise evident verkannt worden sei.“²⁴

(9) Anders ist der Austritt oder Ausschluss aus der Partei oder Wählergemeinschaft, auf deren Wahlvorschlag das jeweilige Fraktionsmitglied gewählt wurde, zu qualifizieren. Sofern die Fraktion dem Verbleib zustimmt, stehen weder der Normwortlaut, noch Sinn und Zweck der Vorschrift einem Verbleib in der Fraktion entgegen²⁵.

¹⁹ 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. D. BV-Vorst. 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.

²⁰ Ebd.

²¹ Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes vom 14. März 1985.

²² Vgl. Beschluss des OVG vom 19. August 1997 (8 SN 295/97).

²³ 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.

²⁴ Urteil des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 30. Oktober 2020 (O 52/20) in sinngemäßer einfachrechtlicher Übertragung.

²⁵ 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.

(10) Eine besondere Variation in der BVV stellt die (seltene) Auflösung einer Partei oder Wählergemeinschaft dar, auf deren Wahlvorschlag zumindest drei BV gewählt wurden und die insoweit eine Fraktion bilden. Diese Mitglieder der Partei oder Wählergemeinschaft behalten den Status einer Fraktion, auch wenn sie sich ohne Rechtsnachfolge aufgelöst hat und die Mitglieder keiner anderen (ggf. auch neu gegründeten) Partei beitreten²⁶. Dies könne 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“²⁷ zum Tragen kommen würde. Unter Hinweis auf die vergleichbare fraktionsrechtliche Vorschrift (§ 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.²⁸ Ist hingegen die Verfassungswidrigkeit einer Partei oder ein (vereinsrechtliches) Verbot einer Wahlberechtigtengemeinschaft (Wählergemeinschaft) unanfechtbar festgestellt, verlieren die BV unmittelbar ihren Sitz in der BVV. Insofern gilt eine Fraktion zum gleichen Zeitpunkt als aufgelöst (§§ 6 Abs. 1 Nrn. 5a und 6, 6a Abs. 1 Landeswahlgesetz).

(11) Gleichfalls selten, jedoch kein allein theoretischer Fall²⁹, 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`.³⁰ 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. D. BV-Vorst. ist anzuraten, sich vor einer Entscheidung (ggf. durch die Konzipierung eines Fragekatalogs) schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmen der Vertretungen 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“.³¹

²⁶ Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (I A 15 (V)-0121/10) vom 28. März 2008 an die BV-Vorst. auf Grund eines (mit den bezirklichen Rechtsämtern abgestimmten) Ersuchens um Auslegungshinweise.

²⁷ Ebd.

²⁸ Ebd.

²⁹ 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.

³⁰ WPD, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fraktionsbildung in Bezirksverordnetenversammlungen vom 22. August 2018 m. w. N.

³¹ Ebd. m. w. N.

(12) Der Eintritt in eine Fraktion ist überwiegend normativ versperrt. Er ist nur zulässig für BV, die aus derselben Fraktion zu einem früheren Zeitpunkt ausgetreten sind oder ausgeschlossen wurden, und setzt darüber hinaus eine zustimmende Willenserklärung der Fraktion voraus. Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Person Mitglied der Partei oder Wählergemeinschaft ist oder war. Maßgebend ist vielmehr, dass das Mandat über den identischen Bezirkswahlvorschlag errungen wurde. Bei anderen Mitgliedern der BVV ist der Eintritt in eine Fraktion nur zulässig, wenn zugleich der Eintritt in die entsprechende Partei oder Wählergemeinschaft erklärt (und gegenüber d. BV-Vorst. nachgewiesen) wird. Der Gaststatus in einer Fraktion, eine zulässige Form der informellen Zusammenarbeit, bleibt bei der Ermittlung der Stärke und den damit einhergehenden Rechtsfolgen unberücksichtigt.

(13) Tritt ein Mitglied der BVV 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.“³²

(14) Eine oder ein BV, die oder der im Laufe der Wahlperiode der Partei oder Wählergemeinschaft beitrifft, auf deren Wahlvorschlag sie oder er kandidiert hat, verbleibt in der Fraktion. 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.

(15) Soweit BV in eine bereits mit einer Fraktion in der BVV vertretenen Partei oder Wählergemeinschaft eintreten, verlieren sie nach Satz 2 ihre Mitgliedschaft in der bisherigen Fraktion. Sie „entfällt“ von Gesetzes wegen³³. In ihr darf keine oder kein BV Mitglied sein, die oder der einer Partei oder Wählergemeinschaft angehört, die in der BVV gleichfalls mit einer Fraktion vertreten ist. Diese Regelung erschließt im Hinblick auf ein hinreichendes Maß einer erforderlichen Homogenität in einer Fraktion, die eine parteipolitische Konkurrenz innerhalb dieses Teilorgans der BVV nicht zulässt. Tritt ein Mitglied der BVV hingegen einer Partei oder Wählergemeinschaft bei, die in der BVV nicht oder nicht in Fraktionsstärke vertreten ist, kann es bei Zustimmung der Fraktion in dieser verbleiben. Ermöglicht jedoch der Eintritt in diese Partei oder Wählergemeinschaft die Bildung einer Fraktion, weil sie dadurch auf drei Mitglieder anwächst, ist der Verlust der Mitgliedschaft in der bisherigen Fraktion unumgänglich. Ein Verbleib in der bisherigen Fraktion kommt in keinem Fall in Betracht³⁴. Der Wechsel erfolgt insoweit wiederum „ex lege“.

³² Urteil des Saarländischen VerfGH vom 16. April 2013 (LV 10/12) m. w. N.

³³ Beschluss des OVG vom 17. Oktober 2016 (12 S 68/16).

³⁴ Ebd. Danach ist zudem nicht auf Willenserklärungen der bisherigen Fraktion abzustellen; auch: KommJur 2016, S. 46.

(2) Konstituiert sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Fraktion einer Partei- oder Wählergemeinschaft, die bereits bis zum Ende der abgelaufenen Wahlperiode eine Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet hat, ist die neue Fraktion die Rechtsnachfolgerin der bisherigen Fraktion, wenn ihre Mitglieder innerhalb dieses Zeitraums gegenüber der Bezirksverordnetenvorsteherin oder dem Bezirksverordnetenvorsteher die Rechtsnachfolge erklären. Die Bezirksverordnetenvorsteherin oder der Bezirksverordnetenvorsteher kann die Frist nach Satz 1 verlängern.

(16) Die Fraktionen in der BVV sind keine juristische Personen, nehmen jedoch als Personenvereinigung (als nichtrechtsfähiger Verein im Sinne von § 54 BGB), dessen Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, gleichwohl in mancher Hinsicht am allgemeinen Rechtsverkehr teil: Sie schließen Verträge, mieten Räume (für öffentliche Veranstaltungen und Fraktionsklausuren) und fungieren als Arbeitgeber usw. Sie sind juristische Personen des Kommunalrechts³⁵. Sie werden als „Idealverein“ bzw. als ideeller Verein bezeichnet. Werden ihre Rechte tangiert, sind sie im Verwaltungsstreitverfahren nach § 61 Nr. 2 VwGO aktivlegitimiert³⁶. Fraktionen verfügen nicht nur im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal zumindest über eine „Teilrechtsfähigkeit“³⁷, sie „haften daher zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten aus solchen Geschäften mit ihrem Vermögen“³⁸. Dieser Grundsatz schließt eine Einstandspflicht der öffentlichen Hand aus. „Die Kommune haftet nicht für die von Fraktionen (...) eingegangenen Verbindlichkeiten.“³⁹

(17) Satz 1 „regelt die Rechtsnachfolge von Fraktionen nach Beginn einer neuen Wahlperiode ausdrücklich“⁴⁰ und stellt mithin eine bisherige entsprechende Annahme⁴¹ im Vollzug klar. Sie ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Im Hinblick auf den Begriff der „Nachfolge“ ist maßgebliches Wesensmerkmal, dass eine Partei oder Wählergemeinschaft im Zeitpunkt des Ablaufs der Wahlperiode (ausführlich § 5) mit Fraktionsstatus in der BVV vertreten war. Kein anderer früherer Zusammenschluss mit Fraktionsstatus wäre hingegen befugt, eine solche Erklärung rechtsverbindlich abzugeben. Darüber hinaus muss die Rechtsnachfolge von der Fraktion gegenüber d. (neu gewählten) BV-Vorst. „erklärt“ werden. Ein Beschluss der Gesamtfraktion ist dafür zwar nicht zwingend erforderlich. Diese Willensäußerung kann auch von d. Vorsitzenden oder dem Fraktionsvorstand abgegeben werden. Da sie jedoch erhebliche Auswirkungen auf verschiedene Rechtsfolgen für die gesamte Wahlperiode entfaltet, sollte die Rechtsnachfolge allerdings auf einer förmlichen Entscheidung in einer Fraktionssitzung basieren. Um Rechtssicherheit zu garantieren, sollte sie im Übrigen schriftlich oder elektronisch abgegeben werden. Wird sie hingegen nicht abgegeben, ergeben sich ggf. unerwünschte finanzielle Folgen (ausführlich § 8a BezVEG).

³⁵ Vgl. auch § 2 Abs. 4 Satz 1 FraktG: *Die Fraktionen sind, soweit sie am allgemeinen Rechtsverkehr teilnehmen, juristische Personen des Parlamentsrechts mit originärem Rechtscharakter, die unter ihrem Namen klagen und verklagt werden können.*

³⁶ 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). Parteienfähigkeit für das Privatrecht ist nach § 50 Abs. 2 ZPO gleichfalls zu bejahen.

³⁷ 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.

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Vgl. Einzelbegründung zu § 5a der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283).

⁴¹ Hinsichtlich der Zuschüsse nach § 8a BezVEG gilt diese Nachfolgeerklärung bereits nach Nr. 1.3.5 AV BVVFrakt.

(18) Darüber hinaus ist die Abgabe einer derartigen Rechtsnachfolgeerklärung grundsätzlich auf einen kurzen, aber angemessenen Zeitraum nach dem Beginn einer Wahlperiode beschränkt. Die Fraktion muss sich in den ersten 30 Tagen nach diesem Zeitpunkt gebildet sowie diese Willensäußerung abgegeben haben. Ziel dieser Fristsetzung ist, dass sie sich grundsätzlich auf solche Fraktionen beschränkt, die in tatsächlicher Hinsicht ein Kontinuum⁴² darstellen.

(19) Die Regelung entspricht in ihrem Wesen den Grundsätzen für den Konstituierungsprozess des Abgeordnetenhauses und der Bildung der dortigen Fraktionen⁴³.

(20) Die Option d. BV-Vorst. nach Satz 2 stellt die Verlängerung der Vorlagefrist für eine Rechtsnachfolgeerklärung in ihr oder sein (pflichtgemäßes) Ermessen. Es bezieht sich nicht auf den Zeitraum der Bildung einer Fraktion an sich. Voraussetzung einer Fristverlängerung ist regelmäßig ein entsprechend begründetes Begehren der Fraktion. Formelle Anforderungen bestehen dafür nicht.

(3) Die Fraktionen wirken an der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Bezirksverordnetenversammlung mit; sie dürfen ihre Auffassung öffentlich darstellen. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

(17) Satz 1 orientiert die Aufgaben einer Fraktion an den Aufgaben der BVV: 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 verhindern⁴⁴. 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 gewährleisten⁴⁵.

⁴² Eingeschlossen ist mithin auch der Fall, dass sich eine solche Fraktion aufgrund einer Änderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse durch Aus- und Übertritt innerhalb dieses Zeitraums bildet.

⁴³ Vgl. Einzelbegründung zu § 5a der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283). Danach endet die Rechtsstellung der Fraktionen nach § 11 Nr. 3 FraktG mit dem Ende der Wahlperiode und es schließt sich nach § 12 FraktG grundsätzlich eine Liquidation an. Diese entfällt, wenn sich innerhalb von dreißig Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Fraktion konstituiert, deren Mitglieder sich gleichzeitig zur Nachfolgefraktion erklären. In diesem Fall ist die neu konstituierte Fraktion die Rechtsnachfolgerin der bisherigen Fraktion. (§ 13 FraktG).

⁴⁴ Vgl. Urteil des OVG Saarland vom 17. September 2015 (2 C 29/15).

⁴⁵ Vgl. Beschluss des OVG Sachsen vom 18. Juni 2013 (4 C 25/11).

(18) Die kommunalen Vorschriften begründen zwar nicht flächendeckend⁴⁶ das Recht einer Fraktion, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, die überwiegende Rechtsmeinung⁴⁷ bejaht ihre nach außen gerichtete Aufgabenwahrnehmung jedoch. Maßstab sind folgende Grundsätze: Es müssen die zugewiesenen Aufgaben- und Kompetenzbereiche eingehalten werden, die öffentlichen Darstellungen dürfen keine offene oder versteckte Werbung für einzelne Parteien oder Gruppen enthalten und finden ihre Grenze dort, wo Wahlwerbung beginnt⁴⁸. Der im Zusammenhang mit der Finanzierung der Fraktionsarbeit aus dem öffentlichen Haushalt festgelegte Verweis auf einen „hinreichenden Bezug zum gesetzlichen Auftrag der Fraktion“⁴⁹ ist insoweit auf alle entsprechende Aktivitäten unabhängig von der Kostenträgerschaft zu erstrecken. Diese Maßgabe leitet sich zudem aus den Informations- und Unterrichtsverpflichtungen der BVV ab (ausführlich § 41). „Anknüpfungspunkt (...) ist damit ausschließlich die Aufgabenstellung einer Ratsfraktion. Dient deren Mitwirkung an der Ratstätigkeit (...) aber vorrangig der Vorbereitung, Strukturierung sowie der Effizienz und Optimierung der Ratsarbeit, um eine sachgerechte und zügige Behandlung von Beratungsgegenständen in der Vertretung zu leisten, erschöpft sich die ihr erlaubte Öffentlichkeitsarbeit in der Darstellung der Auffassung der Vertretung zur Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung (...)“⁵⁰.

(19) „Satz 2 wiederholt im Wortlaut die nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes für politische Parteien geltenden Vorgaben, wie sie auch für Fraktionen in Parlamenten und kommunalen Vertretungen gelten.“⁵¹

(4) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben dürfen die Fraktionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Die Bezirksverordnetenvorsteherin oder der Bezirksverordnetenvorsteher verpflichtet die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten. § 11 Absatz 3 gilt entsprechend.

(20) Satz 1 knüpft an die entschädigungsrechtliche Vorschrift an, dass Fraktionen „zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse für den personellen (...) Aufwand“⁵² zur Verfügung gestellt werden. Die Verausgabung dieser öffentlichen Mittel setzt insoweit die Beschäftigung von Personal voraus, was eine Fraktion als Arbeitgeber qualifiziert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden nach Satz 2 hinsichtlich der gewissenhaften Erfüllung ihrer Obliegenheiten den BV und BD gleichgestellt (ausführlich § 7). Diese Regelung ist erforderlich, weil die Tätigkeit dieses Personenkreis entsprechend der Lebenswirklichkeit mitunter zur Kenntnis von geheim zu haltenden Sachverhalten⁵³ führt; sei es durch Anwesenheit in einer nichtöffentlichen Sitzung (ausführlich § 9), sei es durch Unterstützung bei einer Akteneinsicht durch den Ausschuss (ausführlich § 17) oder eines Mitgliedes der entsprechenden Fraktion (ausführlich § 11). Insoweit ist die Verweisung nach Satz 3 konsequent, so „dass Verstöße gegen gesetzlich normierte oder angeordnete Verschwiegenheitspflichten zur Verhängung eines Ordnungsgeldes führen können“.⁵⁴

⁴⁶ Vgl. u. a. § 20 GemO Baden-Württemberg, § 56 Abs. 2 GO NRW.

⁴⁷ Vgl. u. a. Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2010 (14 A 1233/10); für den Bund erfolgte in Artikel 1 Nr. 5 des 33. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes - Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen vom 23. Dezember 2024 (BGBl. 2024 Nr. 450 vom 30. Dezember 2024) eine entsprechende Klarstellung in § 55 Absatz 3.

⁴⁸ Vgl. u. a. Beschluss des BVerfG vom 23. Februar 1983 (2 BvR 1765/82), Urteil des BVerfG vom 2. März 1977 (2 BvE 1/76).

⁴⁹ Nr. 3.2.6 Satz 1 AV BVVFraktZ.

⁵⁰ Urteil des VG Magdeburg vom 1. September 2017 (9A 51/16).

⁵¹ Vgl. Einzelbegründung zu § 5a der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283).

⁵² § 8a Abs. 1 BezVEG.

⁵³ Vgl. Einzelbegründung zu § 5a der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283).

⁵⁴ Ebd.