

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 erhöht¹. Satz 1 greift wörtlich eine Verfassungsnorm auf und ist insoweit überflüssig². „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 Deutsche auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen.“³

(2) Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl im Höchstzahlverfahren (d' Hondt)⁴ und es gilt nach Art. 70 Abs. 2 VvB eine Sperrklausel von drei vom Hundert⁵. Das aktive und passive Wahlalter war bis zur Wahl am 21. Oktober 2001 einheitlich 18 Jahre, zur Wahl am 17. September 2006 wurde das aktive Wahlalter auf 16 Jahre reduziert⁶. Die Voraussetzungen sowie das Verfahren beim Verlust des Sitzes sind landeswahlrechtlich geregelt⁷. Über Einsprüche gegen Entscheidungen über den Erwerb und den Verlust eines Sitzes entscheidet nach § 14 Nr. 3 VerfGHG allein der VerfGH Bln⁸.

(3) Aus dem Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 70 Abs. 1 VvB) folgt, dass „alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben und dass die Stimmen (...) nicht nur den gleichen Zählwert, sondern grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben“⁹. Sperrklauseln sollen im Verhältniswahlrecht den Einzug von „Splitterparteien“ in ein Parlament verhindern, um dessen Entscheidungsfähigkeit zu sichern. Dies ist für die Bundes- und Länderebene sowie für das Europäische Parlament¹⁰ verfassungsrechtlich zulässig. Gesetzliche Hürden, die vor einer Sitzaufteilung der politischen Kräfteverhältnisse (also vor der nominellen Stimmenaddition nach Wahlen) zur Anwendung kommen, tangieren darüber hinaus den Grundsatz der Wahl- und der Chancengleichheit politischer Parteien und müssen deshalb durch einen „zwingenden Grund“ gerechtfertigt sein¹¹. Wenn auch auf der kommunalen Ebene die Beschränkung dieser Wahlrechtsgrundsätze nicht mit einer durch einen solchen Grund getragenen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit als gesetzgebende Körperschaft begründet werden kann, ist die entsprechende Reduzierung des Erfolgswerts der Stimmen bei Wahlen zu kommunalen Vertretungen wie der BVV grundsätzlich keineswegs ausgeschlossen. Allerdings kann nur „die konkrete, mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Möglichkeit einer solchen Beeinträchtigung“, die im Rahmen einer dem Gesetzgeber zustehenden „Einschätzungsprärogative“¹² zu analysieren ist, für eine derartige Begründung herangezogen werden. Dieser (wahlrechtlichen) Prognoseobliegenheit darf sich die Legislative nicht dadurch entziehen, dass sie als Verfassungsgesetzgeberin handelt. Das Abgeordnetenhaus darf dieser Verpflichtung darüber hinaus auch nicht dadurch begegnen, dass es „das Verfahrensrecht der BVV derart ordnet, dass dieses nur bei Bestand einer Sperrklausel (...) ein Funktionieren ermöglicht“¹³. Bei der Beurteilung einer Gefährdung der Entscheidungsfähigkeit ist vielmehr auf die kommunalverfassungsrechtliche Stellung des jeweiligen Kommunalvertretungsorgans mit seinen Aufgaben und Funktionen abzustellen¹⁴; es ist in jeweils angemessenen Zeiträumen zu untersuchen, ob eine derart tiefgreifende Beschneidung der Wahlrechtsgleichheit (weiterhin) gerechtfertigt ist.

(4) Insoweit begegnet die Einfügung einer Dreiprozenthürde in Art. 70 Abs. 2 VvB erheblichen Bedenken. Zweifel sind angebracht, ob diese Sperrklausel einer (erneuten) Überprüfung Stand halten würde. Es könnte sich um eine verfassungswidrige Verfassungsregelung handeln. Argumente, die in vergleichbaren Verfassungsverfahren für den Erhalt ins Feld geführt wurden, können nicht beeindruckend sein: „Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit sei (...) mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Sie ergebe sich (...) aus der Gefahr eines abgestimmten Obstruktionsverhaltens von Splitterparteien in der Gemeindevertretung, da diese eine geringere Fraktionsdisziplin als etablierte Parteien aufwiesen (...) und dadurch (...), dass wegen der bei Anwesenheit zahlreicher Splittergruppen zu erwartenden längeren Debattenzeit zahlreiche der ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Gemeindevertretung an den Sitzungen nicht mehr vollständig teilnehmen könnten. (...) Probleme könnten auch bei der Wahl der (...) Magistratsmitglieder entstehen, insbesondere wenn kleine Gruppen durch Übertritte ihrer Mitglieder zu anderen Gruppen oder Fraktionen sich auflösen würden, weil dann unklar sei, wem (...) das Vorschlagsrecht (...) zustehe. Entsprechendes gelte (so der Vorsteher) für die Wahl der Mitglieder der Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung (Bremerhaven).“¹⁵ Dieses politische „Horrorszenario“ wurde mit Verweis auf die Existenz einfachgesetzlicher oder schlicht geschäftsordnungsmäßiger Regulierungsoptionen verworfen. Auch Praxisbeispiele aus der Berliner Bezirkslandschaft überzeugten verfassungsrechtlich nicht: a) Abwahl eines Fraktionsvorsitzenden der Republikaner während einer Sitzung der BVV Wedding, weil er einen dem Bundes- und Landesvorsitzenden missliebigen Wahlvorschlag zum BA einbrachte; b) es bestünde in 66 Fällen eine Fraktion jeweils nur aus einer Person, in elf Fällen aus zwei Personen, in drei Fällen aus drei, in fünf Fällen aus vier und in weiteren fünf Fällen aus fünf Personen; c) erhebliche Behinderung durch Wiederholung von Debatten, da Fraktionslose nicht im Ausschuss wirken (könnten); d) Erschwerung der Ausschussbildung nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen (in Wedding oberhalb von zwei Dritteln der Mitglieder der BVV); e) Erhöhung des Risikos, dass eine politische Kraft, die in der BVV weit von der absoluten Mehrheit entfernt ist, im BA über selbige verfügt¹⁶.

(5) Verfassungsrechtlich griffen die aufgezeigten Risiken einer tiefgreifenden Funktionsstörung bereits zum damaligen Zeitpunkt nicht durch. „Zwar mag (...) eine Mehrheitsbildung und Beschlussfassung erleichtert werden, wenn nur wenige Fraktionen aufeinandertreffen (...), die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung durch eine Beteiligung vieler Personen unterschiedlicher (partei-)politischer Prägung (steht allerdings) noch nicht in Frage. Vielmehr setzt Demokratie nachgerade das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Positionen voraus.“¹⁷ Mittlerweile haben derartige (auch durch eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Verfahrensabläufe in Kommunalvertretungen anderer Länder gekennzeichneten) Begründungen zur Annahme einer Funktionsstörung der Verfahrensabläufe in einer BVV unter Berücksichtigung der novellierten Wahlrechtsnormen und zur Bildung einer Fraktion vollends ihre verfassungsrechtliche „Strahlkraft“ verloren. Die wesentlichen Bestandteile der Präferenz einer Sperrklausel sind mithin im Lichte der vorliegenden Vollzugserfahrungen zu beurteilen.

(6) Da die Wahl des BA, eine der wichtigsten Funktionen der BVV zu Beginn einer Wahlperiode, nach wie vor nicht (vollständig) der politischen Mehrheitsbildung unterliegt (ausführlich § 35), kann eine stärkere Heterogenität der Zusammensetzung des Wahlorgans keine wesentliche Beeinträchtigung darstellen. Wahlvorschläge dürfen vielmehr nur (größere) Fraktionen einreichen, die Konstituierung des BA ist zulässig, obwohl nicht alle Mitglieder gewählt wurden. Es kann (und muss) erwartet werden, dass sich vorschlagsberechtigte Fraktionen, schmälerte sich durch den Einzug unterschiedlicher fraktionsloser BV ihre „Basis“ in der BVV, mittels Verhandlung in die Lage versetzen, ihr Stimmenpotenzial gemeinsam in die Wagschale zu legen, da die strukturelle Zusammensetzung des BA gesetzlich festgelegt ist. Die dabei mitunter auftretenden konflikträchtigen Diskurse sind jedenfalls im Sinne einer lebendigen Demokratie erwünscht. Verfassungspolitisch ist darüber hinaus nicht ohne Belang, dass entsprechende Bedenken vor allem von denjenigen vorgetragen werden, die diese Aufgabe bewältigen müssen¹⁸.

(7) Gleichfalls in die Phase der Konstituierung der BVV fällt die Bildung der Ausschüsse; sie haben Verfassungsrang (Art. 73 Abs. 1 VvB), stellen das wesentliche (formelle) Gerüst für die kommunalpolitische Aufgabenwahrnehmung der BVV dar, sind jedoch meist vorberatend tätig und verfügen regelmäßig nicht über ein materielles Entscheidungsrecht (Ausnahmen: JHA, Ausschuss für Eingaben und Beschwerden). In diesem Zusammenhang genießen die Fraktionen das Privileg, den Erörterungsprozess über Zahl, Zusammensetzung und Zuständigkeiten zu betreiben. Da sich nach Wegfall einer Sperrklausel regelmäßig nicht mehr Fraktionen in einer BVV befinden (unberührt von einem gewissen Einfluss der Existenz einer solchen Vorschrift auf Wahlentscheidungen), kann nicht von zusätzlichen strukturellen Problemen ausgegangen werden. Wie bei der Bildung des BA (ausführlich **Rdnr. 6**) haben es die Fraktionen kommunalpolitisch selbst in Hand, zügig für die Konstituierung dieser Arbeitsgremien zu sorgen. Liegt eine solche Einigung vor, ist keine Entscheidung der BVV erforderlich (ausführlich § 9). Fraglich ist auch, ob eine Erhöhung von fraktionslosen BV die laufende Arbeit in den Ausschüssen nachhaltig stören könnte. Im Zuge der Herabsetzung der Sperrklausel wurden deren Rechte bereits normiert und einer geschäftsordnungsmäßigen Erweiterung zugänglich gemacht. Die (Mehrheit der) BVV dürfte sie hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft auf das gesetzliche Mindestmaß zurückführen. Das gilt sinngemäß auch für die übrigen Rechte von fraktionslosen BV: Redezeit, Antragsrecht zum Verfahren (Einberufung, Gestaltung der Tagesordnung, Ausschluss der Öffentlichkeit o. ä.). Im Ergebnis würde keine erhebliche Funktionsstörung der Aufgabenwahrnehmung in Ausschüssen eintreten.

(8) Im Hinblick auf die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Rechte und Pflichten der einzelnen BV ist das Verfahren und der Ablauf einer Sitzung des Plenums differenziert zu beurteilen. Die BVV ist als Organ des Bezirks (ausführlich § 2) Träger bestimmter Rechte, deren angemessene Wahrnehmung durchaus mit ihrer Zusammensetzung korreliert. Besteht eine starke Heterogenität der kommunalpolitischen Kräfte, insbesondere durch den Einzug einer merklichen Zahl von fraktionslosen Mitgliedern (sehr) unterschiedlicher Ausrichtung, kann die Mehrheitsbildung für erforderliche Entscheidungen erheblich erschwert sein. „Einzelverordnete werden typischerweise weniger als Mitglieder von politischen Parteien, sondern in erster Linie als Repräsentanten von Wählervereinigungen und Wählergruppierungen in die Bezirksverordnetenversammlungen gewählt werden, d. h. von Vereinigungen und Gruppierungen der Bevölkerung, die gleichsam voraussetzungsgemäß sich vornehmlich bestimmten, häufig sachlich eng abgegrenzten Einzelinteressen verpflichtet fühlen. (Es drohe die Gefahr, dass insbesondere bei den notwendigen Entscheidungen über den Haushaltsplan) die Mitwirkung derartiger, jedenfalls nicht primär auf die Vertretung der Interessen der Gesamtheit der Bevölkerung in dem Bezirk, sondern auf die Vertretung von Einzel- oder Gruppeninteressen ausgerichteten Einzelverordneten dazu (führt), dass die erforderlichen Stimmen mit politischen Konzessionen erkauf (überspitzt: „zusammengekauft“) werden müssen, was im Einzelfall durchaus dem Allgemeinwohl schaden kann. Überdies ist mit Blick auf die (...) Arbeitsbelastung aller ehrenamtlich tätigen Bezirksverordneten (zu befürchten, dass) die von ihnen vertretenen Interessen und vorgebrachten Anliegen, Stellungnahmen usw. in einem Umfang zunehmen, dass eine sachgemäße Aufgabenerfüllung (...) nicht mehr gewährleistet werden könne.“¹⁹ Es handelt sich mithin vor allem um die Gefahr einer Suboptimierung der Prozessqualität, während nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Ergebnisqualität, also das von der BVV diskursiv erarbeitete „Produkt“ (die erforderliche jeweilige Entscheidung über eine Beschlussvorlage), nachhaltig leiden würde. Nur dieser Umstand wäre jedoch geeignet, eine verfassungsrechtliche Problematik des Wegfalls der Sperrklausel zu bejahen. Dass der (materielle und verfahrenstechnische) Ablauf einer Sitzung für „bewährte und etablierte“ politische Kräfte ggf. zu höheren Anstrengungen führte, kann zwar nicht bestritten werden. Die Steigerung von kommunalpolitischen „Stresssituationen“ wäre jedoch in einem gewissen Maß hinzunehmen. Im übrigen könnte ihnen auf der Ebene restriktiver geschäftsordnungsmäßiger Selbstorganisationsentscheidungen begegnet werden: Das Fraktionsprivileg rechtfertigt, die zu behandelnden Tagesordnungspunkte entsprechend zu reihen; hinsichtlich der Zahl der Anträge und Anfragen sowie des Umfangs der Redezeit sind Abstufungen zulässig; die Dauer einer Sitzung darf durch entsprechende Festlegungen begrenzt werden; während der Behandlung einer Angelegenheit sind angenommene Anträge auf Schluss der Redeliste, Übergang zur Tagesordnung usw. nicht zu beanstanden; „abweichendes“ Verhalten von BV kann der BV-Vorsteher durch bestehende ordnungsrechtliche Instrumente sanktionieren²⁰ (Entzug des Rederechts, Ausschluss usw.). Schließlich hätte das Landesparlament verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeiten, das Maß der Ausdifferenzierung einer BVV mittels weiterer einfachgesetzlichen Beschränkungen (z. B. durch Anhebung der Mindestmitgliederzahl einer Fraktion) zu steuern²¹.

(9) 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 Ausdruck²². „Gesondert durchgeführte Bezirkswahlen würden zu einer (unerwünschten) Hervorhebung der bezirklichen Interessen (und zu) einer Politisierung der Bezirksebene führen.“²³ 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.

(10) 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 Wahlberechtigtenvereinigungen (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.

(11) Wählergemeinschaften finden im Gesetz lediglich hinsichtlich der Bildung einer Fraktion Erwähnung (ausführlich **Rdnr. 17**). 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.“²⁴ 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 novelliert²⁵. 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 sei²⁶. 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.“²⁷ 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. 17**). 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.

(12) Hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen einer Kandidatur ist das Erfordernis des Wohnsitzes in der Gebietskörperschaft herauszustellen. Diese „Landeskinderregelung“ 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 3 der Vorschrift die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Meldegesetz angemeldete Wohnung²⁸ (ausführlich § 22), bei mehreren Wohnungen die im Melderegister verzeichnete Hauptwohnung. Die Hauptwohnung hat derjenige, der mehrere Wohnungen hat und eine dieser (von ihm zu bestimmenden) Wohnungen vorwiegend benutzt (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Meldegesetz). Hauptwohnung einer verheirateten Person, die nicht dauernd getrennt von ihrer Familie lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie, in Zweifelsfällen dort, wo der Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen liegt. Diese § 12 Abs. 2 MRRG entsprechende Definition „könnte mit den landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätzen der Allgemeinheit der Wahl, dem besonderen Schutz von Ehe und Familie sowie dem Verbot der Benachteiligung von Ehegatten gegenüber Unverheirateten sowie von Bürgern mit Kindern gegenüber Kinderlosen nicht vereinbar sein“²⁹.

(13) 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 Wahlfreiheit³⁰. Liegt ein Verstoß dagegen vor, muss der Bezirkswahlausschuss die Kandidatur(en) zurückweisen³¹.

(14) Die gesetzliche Mitgliederzahl der BVV reduziert sich, wenn ein Bezirkswahlvorschlag im Verhältnis zu den bei einer Wahl errungenen Sitzen erschöpft ist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz). Alle Rechtsfolgen aus dem Sitzverhältnis richten sich nach dieser Besonderheit.

***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.*

(15) 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 Volksentscheids³² entzogen (Art. 62 Abs. 6 VvB, § 11 Abs. 2 AbstG).

(16) Die Auflösung des Abgeordnetenhauses ist verfassungsrechtlich normiert (Art. 54 Abs. 2 VvB). Ein mit dem Erfordernis von zwei Dritteln seiner Mitglieder gefasster (im Übrigen voraussetzungsloser³³) 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. Satz 2 knüpft an die allgemeine Regelung über die identische Wahlperiode (Absatz 1 Satz 2) an.

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

(17) 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 Parlament³⁴, 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. 19**) - kein Mitglied der BVV entziehen, auch Mandatsverzicht und -nachfolge richten sich nach diesem Grundsatz. Partei bzw. Wählergemeinschaft in dem hier verwendeten Zusammenhang definiert sich nach besonderen Rechtsvorschriften (ausführlich **Rdnr. 10**).

(18) Die Definition der Mindestgröße einer Fraktion ist eine Folgevorschrift der Verfassungswidrigkeit der Fünfprozenthürde³⁵. Das (knappe) Überschreiten der 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 darzustellen³⁶.

(19) Ändert sich die Zusammensetzung der BVV oder die Parteimitgliedschaft eines BV im Laufe der Wahlperiode, müssen Rechtsfolgen, die am Bestand der Fraktion an sich oder an ihre Größe geknüpft sind, überwiegend neu beurteilt werden (die Ausnahme bildet z. B. ein realisierter Wahlvorschlag für einen BD oder zum BA). Ausnahmsweise darf ein parteiloser BV, der im Laufe der Wahlperiode der Partei beitrete, auf dessen Wahlvorschlag er kandidiert hat, in der Fraktion verbleiben. Der Austritt oder Ausschluss (ausführlich **Rdnr. 22**) aus der Partei/Wählergemeinschaft, die den Wahlvorschlag eingereicht hat, reduziert automatisch die Mitgliedsstärke dieser Fraktion bzw. führt zum Status von fraktionslosen BV für die anderen Personen dieses Wahlvorschlags. Der Austritt aus einer Fraktion ist gleichfalls zulässig. Fraktionslose BV, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt wurden, dürfen sich jedoch nicht zu einer (neuen) Fraktion zusammen schließen. 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 unberücksichtigt³⁷.

(20) 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 beitreten³⁸. Dies könnte bereits aus dem reinen Wortlaut der Vorschrift geschlossen werden. Die Norm sieht zwei selbstständig anzuwendende Alternativen („oder“) vor, die bei entsprechender Anwendung „auch unter Berücksichtigung von wahl- und verfassungsrechtlichen Überlegungen im Wege der Auslegung für zutreffend“³⁹ gehalten wird. Unter Hinweis auf die vergleichbare Vorschrift des § 1 Abs. 1 FraktG ist 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.

(21) Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Sie verkennt die Rechtsfolgen einer solchen weitreichenden Auslegung im Wege der Heranziehung der für Fraktionen im Abgeordnetenhaus geltenden Vorschriften. Zwar wird - im Gegensatz zu dem Sachverhalt eines Austritts aus einer (bestehenden) Partei mit der Folge des Ausscheidens aus der Fraktion - im Hinblick auf die nicht existierende Konkurrenzsituation zu einer Partei oder Wählergemeinschaft das Vorhandensein einer „Sperrwirkung“⁴⁰ zutreffend verneint. Wenn jedoch allein auf den politischen Willen der Personen, die eine Partei (und damit eine Fraktion) verlassen wollen, abgestellt werden würde, könnte einer Gruppe von zumindest drei Personen aus einer größeren Fraktion, die sich mit den politischen Zielen der Partei oder Wählergemeinschaft, die den Bezirkswahlvorschlag eingereicht hatte, nicht (mehr) identifizieren können und deshalb austreten, die Bildung einer neuen Fraktion nicht erfolgreich verwehrt werden. Die Behauptung, durch Parteiauflösung parteilos gewordene Mitglieder der BVV seien nicht so zu behandeln wie solche, die aus einer weiterbestehenden Partei austreten, würde einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Die Norm verfügt nicht über zwei unterschiedliche, getrennt anzuwendende Alternativen. Bei der Frage, welchen Spielraum der Wortlaut für die Subsumierung unterschiedlicher Sachverhalte tatsächlich bietet, ist die Entstehung der Vorschrift nicht außer Acht zu lassen. In der vorliegenden Fassung wurde sie als Folge eines Wahlprüfungsverfahrens⁴¹ erst später in das Gesetz⁴² eingefügt. Zuvor stellte die Legaldefinition einer Fraktion in der BVV ausschließlich auf die Mitgliedschaft in derselben Partei oder derselben Wählergemeinschaft⁴³ 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 Partei⁴⁴ zur Wahl stellte und regelmäßig Personen, die nicht Mitglied dieser Partei waren, auf ihre Bezirkswahlvorschläge setzte. Die Fraktionsmitgliedschaft solcher Person war jedoch zu bejahen⁴⁵. 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 verhilft⁴⁶.

(22) Während die Voraussetzung der Mitgliedschaft in einer Fraktion gesetzlich geregelt ist, knüpft deren Beendigung durch Ausschluss an allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens für Dauerrechtsverhältnisse. Eine solche Entscheidung der Fraktion ist 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.“⁴⁷ 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.“⁴⁸ 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“⁴⁹. Die Entscheidung ist verwaltungsgerichtlich überprüfbar.

(23) 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).

(24) 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 aktivlegitimiert⁵⁰.

(25) Fraktionen verfügen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal für die Geschäftsführung (ausführlich § 11) zumindest über eine „Teilrechtsfähigkeit“⁵¹, sie „haften daher zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten aus solchen Geschäften mit ihrem Vermögen“⁵². Dieser Grundsatz schließt eine Einstandspflicht der öffentlichen Hand aus. „Die Kommune haftet nicht für die von Fraktionen (...) eingegangenen Verbindlichkeiten.“⁵³

(26) „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.“⁵⁴ 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“ Ressourcenverteilung⁵⁵.

¹ vgl. auch § 42a BezVG in der Fassung des Gesetzes über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 10. Juni 1998 (GVBl. S. 131)

² 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)

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 (26) Staaten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich (Großbritannien), Zypern; Kandidaten sind: Kroatien, Island, Mazedonien, Montenegro, Türkei

⁴ vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz (ausführlich § 35) abweichend zur Wahl zum Abgeordnetenhaus, wo Hare/Niemeyer als Zählverfahren zur Anwendung kommt. Vgl. 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

⁵ vgl. § 22 Abs. 2 Landeswahlgesetz in der Fassung des Art. 1 Nr. 8 Buchstabe b) des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122)

⁶ 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 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

⁷ 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 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/Berufsrichterin, Mitglied des Rechnungshofs, Datenschutzbehörde im Land Berlin)

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

⁸ 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)

⁹ Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (87/95)

¹⁰ zum Bundeswahlrecht: Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 - (BVerfGE 1, 208), zuletzt Beschluss vom 17. Oktober 1990 - 2 BvE 6/0 und 7/90 - (BVerfGE 82, 353); zum Landeswahlrecht u. a.: Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Dezember 2000 (LVerfGE 11, 306), Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 6. Juli 1999 - VerfGH 14/98 und 15/98 - (nrwe.de), zuletzt Urteil vom 16. Dezember 2008 - VerfGH 12/08 - (nrwe.de), Urteil des VerfGH des Freistaats Thüringen vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 - NVwZ-RR 2009, S. 1), zu Schleswig-Holstein siehe Fn. 14; zum Europawahlrecht: Urteil des BVerfG vom 22. Mai 1979 - 2 BvR 193/79 und 197/79 - (BVerfGE 51, 222)

¹¹ Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 70 Rz. 5; vgl. auch ständige Rechtsprechung BVerfGE 95, 408, 417

¹² Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95)

¹³ ebenda. Dies stellt ein latentes Verfassungsproblem dar; vgl. auch: Zivier, Rz. 90.1.4.2

¹⁴ Urteil des BVerfG vom 13. Februar 2008 (2 BvK 1/07) als Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein; womit eine solche „Hürde“ für kommunale Vertretungen für das letzte Flächenbundesland zu Fall gebracht wurde

¹⁵ Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 (St 2/08) im Verfahren der Prüfung eines wahlrechtlichen Normentwurfs zur Wiedereinführung der Fünfprozenthürde; vgl. auch: „In der (...) Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen Fünfprozent-Hürde können wir (die) Auffassung zur Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten auf breiter empirischer Basis (...) bestätigen.“ (Bogomil, Prof. Dr. Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Dr. Lars, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen vom 11. März 2009). Es spielte eine Rolle in der Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zum Antrag der CDU- und FDP-Fraktionen über ein Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (14/8335) am 29. April 2009; im Hinblick auf das Urteil vom 16. Dezember 2008 (VerfGH 12/08) wurde die Sperrklausel mit Gesetz vom 30. Juni 2009 (GV NRW S. 372) jedoch verworfen

¹⁶ a) Stellungnahme der SPD-Fraktion der BVV Wedding vom 28. Februar 1996; b) Stellungnahme von 21 Vorsitzenden der CDU-Fraktionen (außer Wilmersdorf und Köpenick) vom 28. Februar 1996; c) Stellungnahme des Vorstehers der BVV Charlottenburg vom 29. Februar 1996; d) Stellungnahme von CDU-Fraktionen der BVV Steglitz, Lichtenberg, Weißensee, Zehlendorf, Wedding, Reinickendorf und Spandau vom 28. Februar 1996; e) Stellungnahme von SenInn vom 31. Januar 1996 (Materialien zum Wahlprüfungsverfahren des VerfGH Bln vom 17. März 1997, VerfGH 87/95 und 90/95)

¹⁷ Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95)

¹⁸ dürfte die Bildung des BA ohne die Beteiligung aller relevanten politischen Kräfte in der BVV erfolgen, wäre dennoch kein „zwingender Grund“ für eine Wahlrechtseinschränkung erkennbar: Der Gesetzgeber hätte die Möglichkeit, die Zusammensetzung der BVV in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zu beeinflussen (zu denken wäre an eine moderate Reduzierung der Mitglieder, ein Wechsel des Zählverfahrens)

¹⁹ Sondervotum zum Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95 und 90/95)

²⁰ allen Argumenten der Befürworter einer Sperrklausel zur Verhinderung von „Chaos“ in einer BVV haftet der Mangel an, die Variationsbreite des Selbstorganisationsrechts nicht hinreichend zu antizipieren; teilweise dokumentieren sie ungenügende Kenntnisse über die „Klaviatur“ einer GO, was im Hinblick auf die Autoren, überwiegend die „bewährten und etablierten“ parteipolitischen Kräfte, unverständlich ist

²¹ der Kreativität sind nur weite Grenzen gesetzt: Beispielsweise könnte die Zahl der über Bezirkswahlvorschläge zu vergebenen Sitze durch die Einführung von „Bezirkswahlkreisen“ und der dadurch auch im Bezirk einzuführenden Direktwahl von BV reduziert werden, was eine Erhöhung der erforderlichen Stimmzahl zur Erringung eines „Listenmandats“ zur Folge hätte

²² Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 70 Rz. 2; vgl. auch: Zivier, Rz. 90.1.5

²³ Musil/Kirchner, Rz 261

²⁴ 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)

²⁵ 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

²⁶ 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

²⁷ ebenda

²⁸ vgl. § 16 Meldegesetz

²⁹ Beschluss des BVerfG vom 9. März 2009 (2 BvR 120/09) über die Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde im Rahmen eines Kommunalrechtsstreits in Nordrhein-Westfalen zum Rechtsschutz bei Verlust eines Gemeinderatssitzes unter Bezugnahme auf das Urteil des Thüringischen VerfGH vom 12. Juni 1997 (NVwZ 12/2009, S. 776)

³⁰ Beschluss des BVerfG vom 16 Juli 1998 (2 BvR 1953/95), BVerfGE 99, 1

³¹ danach dürfte ein Wahlvorschlag, der lediglich von zwei Personen getragen wird, zu verwerfen sein, weil im Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesamtvotums 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 Wahlniederschrift, 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

³² 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)

³³ Driehaus, VvB, Art. 54 Rz. 5

³⁴ „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)

³⁵ vgl. Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95 und 90/95); „Mit der (...) Änderung (...) wird die Mindestmitgliederzahl einer Bezirksverordnetenfraktion auf drei festgelegt. Hiermit wird die Arbeitsfähigkeit der BVV gefördert, weil die bisherige Mindestzahl von zwei Personen pro Fraktion eine innerfraktionelle Willens- und Mehrheitsbildung eigentlich nicht zulässt. Solange Fraktionen mit nur zwei Mitgliedern eher die Ausnahme sind, wirkt sich dies nicht besonders aus. Bei einer möglichen Vielzahl von Gruppen mit nur zwei BV werden die Schwierigkeiten für die Arbeitsfähigkeit umso bedeutender für die gesamte Arbeit der BVV. Dabei ist auch der finanzielle Aspekt der Aufwandsentschädigung zu betrachten. Ohne eine Anhebung der Fraktionsmindeststärke wird ferner bei einer Vielzahl von nur durch ein oder zwei Personen repräsentierten Wahlvorschlägen nicht gewährleistet werden können, dass die in § 9 Abs. 2 und 3 und in § 21 Abs. 1 normierten, ausschließlich den Fraktionen zustehenden Rechte unangetastet bleiben, in den Ältestenrat und in die Ausschüsse ihre Mitglieder zu entsenden sowie Vorschläge für die Wahl der BD zu unterbreiten.“ (Einzelbegründung des Senats zu Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 25. November 1997, 13/2222)

³⁶ so verstößt nicht gegen das GG, wenn ein aus 32 Mitgliedern bestehender Stadtrat in seiner GO bestimmt, dass eine Fraktion mindestens drei Stadträte umfassen muss (Beschluss des BVerwG vom 31. Mai 1979, 7 B 77/78)

³⁷ 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 vom 21. Oktober 2001 erzielte 3,8 v. H. bzw. nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Landeswahlgesetz zwei Sitze. Die nach § 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 unwiderrufbare) 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

³⁸ Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres und Sport - I A 15 (V)-0121/10 - vom 28. März 2008 an die BVV-Vorsteher auf Grund eines (mit den bezirklichen Rechtsämtern abgestimmten) Ersuchens um Auslegungshinweise

³⁹ ebenda

⁴⁰ ebenda

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

⁴² vgl. Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122)

⁴³ vgl. Artikel I Nr. 1 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272)

⁴⁴ dabei handelte es sich um die AL

⁴⁵ Senatsverwaltung für Inneres - I B 4-0212/41 - vom 24. Januar 1984 an die BVV Wilmersdorf

⁴⁶ 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

⁴⁷ 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

⁴⁸ ebenda

⁴⁹ 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

⁵⁰ 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)

⁵¹ 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

⁵² ebenda

⁵³ ebenda

⁵⁴ "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.“

⁵⁵ 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...