

§ 9

Ältestenrat und Ausschüsse

Absatz 1: Die Bezirksverordnetenversammlung bildet aus ihrer Mitte den Ältestenrat, den Integrationsausschuss (§ 32) und die weiteren Ausschüsse. Sie wählt für den Integrationsausschuss mindestens vier bis höchstens sieben Bürgerdeputierte (§ 20) hinzu; die Bezirksverordneten müssen die Mehrheit bilden. Die Größe des Integrationsausschusses soll regelmäßig 15 Mitglieder nicht überschreiten. Die Bezirksverordnetenversammlung kann für die weiteren Ausschüsse, in denen Bürgerdeputierte (§ 20) mitwirken sollen, bis zu vier Bürgerdeputierte hinzuwählen; die Bezirksverordneten müssen die Mehrheit bilden. Die Größe der weiteren Ausschüsse soll regelmäßig auf höchstens dreizehn Bezirksverordnete, bei Zuwahl von Bürgerdeputierten auf höchstens elf Bezirksverordnete begrenzt werden. Gesetzliche Sonderregelungen für den Jugendhilfeausschuss (§ 33) bleiben unberührt.

(1) Das Recht der Bildung des Ältestenrats und der Ausschüsse leitet sich aus der Organisationsbefugnis ab, die „parlamentarische“ Arbeit wie eine Gemeindevertretung selbstständig zu strukturieren. Die getrennte Aufzählung in Satz 1 verdeutlicht dabei eine vom Gesetzgeber gewollte Unterscheidung.

(2) Der Ältestenrat ist kein Ausschuss, er ist vielmehr ein Gremium sui generis, das die BVV bilden muss. Aufgaben und Zusammensetzung können im Rahmen der GO näher bestimmt werden (ausführlich § 8). Dabei ist in Anlehnung an die Bestimmungen über das entsprechende Organ im Abgeordnetenhaus (Unterstützung bei der Führung der Geschäfte des Präsidenten, Einberufung auf Verlangen einer Fraktion¹) und angesichts der bezirklichen Praxis festzuhalten: Der Ältestenrat dient insbesondere dem internen Meinungs austausch zwischen den kommunalpolitischen Kräften in der BVV, ihm gehören daher regelmäßig Mitglieder des Vorstands der Fraktionen an. Er ist kein beschließendes Organ, sondern bereitet in formeller Hinsicht Entscheidungen der BVV vor. In diesem Zusammenhang erörtert er die vom BV-Vorsteher im Benehmen mit seinen Mitgliedern festzusetzende Tagesordnung der Plenumsitzung und empfiehlt der BVV Verfahrensabsprachen (Konsens, Dringlichkeit, Zusammenbehandlung, Überweisung). Darüber hinaus erfolgen strukturelle Vereinbarungen über die Reihenfolge von Anfragen, Anträgen, Beschlussvorlagen, Empfehlungen und Vorschlägen sowie über die dabei konkret zu berücksichtigenden Mehrheits- und Stärkeverhältnisse zwischen den Fraktionen einschließlich der jeweiligen Redezeiten. Der Ältestenrat berät den BV-Vorsteher in allgemeinen Angelegenheiten der Vertretung der BVV nach außen (ausführlich § 7) und ist der (einzige) Ort für Kritik an der Führung der Geschäfte durch ihn. Der Ältestenrat tagt nichtöffentlich unter dem Vorsitz des BV-Vorstehers. Auch Angelegenheiten außerhalb und innerhalb der BVV bzw. eines Ausschusses, die die Fraktionen betreffen, werden hier angesprochen (z. B. Partnerschaften des Bezirks, persönliche Konflikte, Kritik an Ausschussvorsitzenden). Zu Beginn der Wahlperiode werden im Ältestenrat die maßgeblichen Vereinbarungen zu den erforderlichen Angelegenheiten der Konstituierung der Gremien getroffen.

(3) Mitglieder des Ältestenrats dürfen nur BV sein. Mitunter besteht die hinnehmbare Praxis, dem BA, insbesondere dem BzBm, (informell) die Anwesenheit einzuräumen.

(4) Hinsichtlich der Ausschüsse handelt es sich um die allgemeine Steuerungsnorm über Bildung, Zusammensetzung usw. Die verorteten Regelungen zum Integrationsausschuss nach Satz 1 bis 3 entsprechen jedoch nicht dem bereits in der Gesetzgebung zu beachtenden Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ und sich insoweit rechtssystematisch deplaziert (ausführlich § 32).

(5) Dieser und zumindest zwei weitere Ausschüsse müssen gebildet werden. Dies ergibt sich erstens aus der Verwendung der Pluralform in Satz 1; zweitens existieren besondere Vorschriften über die Aufgaben des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden (ausführlich § 17) und des JHA (ausführlich § 33), die deren Bildung der BVV zur Pflicht auferlegen.

(6) Die Festlegung der Zahl sowie die Geschäftsverteilung der Ausschüsse obliegt der BVV, sie setzt sie zur Mitwirkung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ein (Art. 73 Abs. 1 VvB). Eine qualitative Unterscheidung besteht nicht, insbesondere wird nicht zwischen „ständigen Ausschüssen“ und „Fachausschüssen“ differenziert². Im Zusammenhang mit dem Kontrollrecht (ausführlich § 12) und der Geschäftsverteilung im BA (ausführlich § 38) bietet sich zumindest je ein Ausschuss für die als Abteilungen gegliederten Geschäftsbereiche (ausführlich § 38) an. Die Bildung eines Ausschusses ist nicht an die Dauer der Wahlperiode geknüpft³. Bezeichnung und Aufgabenzuordnung dürfen geändert werden, auch die Erweiterung oder Reduzierung der Sitzzahl ist zulässig. Von der Aufhebung eines Ausschusses (ausführlich § 24) ist dagegen auszugehen, wenn die von diesem Gremium wahrgenommenen Aufgaben ersatzlos wegfallen bzw. vollständig einem anderen Ausschuss (zusätzlich) übertragen werden.

(7) Bei der Frage, ob und welche Ausschüsse nach Satz 4 neben BV auch BD (ausführlich § 20) umfassen sollen, hat die BVV einen (weiten) kommunalpolitischen Ermessensspielraum. Grundsätzlich können BD in jedem von der BVV gebildeten Ausschuss mitwirken. Die BVV ist dabei nicht an die Konstituierungsphase zu Beginn der Wahlperiode gebunden. Auch eine Entscheidung, in einem bestimmten Ausschuss eine bestimmte Zahl von BD hinzuzuwählen, kann an sich und hinsichtlich der Zahl revidiert werden.

(8) In keinem Fall - mit Ausnahme des Integrationsausschusses (ausführlich § 32) und des JHA (ausführlich § 33) - darf die Zahl von höchstens vier BD überschritten werden. Die erforderliche Mehrheit der BV in einem Ausschuss mit BD kann auch dadurch erreicht werden, dass fraktionslose BV, die sich für diesen als Mitglied entschieden haben (ausführlich **Rdnr. 34**), eingerechnet werden; zwischen nicht stimmberechtigten und stimmberechtigten Mitgliedern ist in dieser Hinsicht nicht zu unterscheiden.

(9) Die Beteiligung der BV aus den einzelnen Fraktionen an der laufenden Wahrnehmung insbesondere der Kontrollbefugnisse der BVV durch einen Ausschusssitz hat im Zusammenhang mit dem in der Vergangenheit definierten Erfordernis der Spiegelbildlichkeit der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse der Vertretung und in den Ausschüssen (ausführlich **Rdnr. 15** vielfach zu Rechtsstreitigkeiten geführt. Unabhängig von dem jeweils anzuwendenden Zählverfahren konnten Ausschüsse mit wenigen Mitgliedern - unter Beachtung, dass jeder Fraktion zumindest ein Sitz zusteht (ausführlich **Rdnr. 12**) - insbesondere bei mehr als drei Fraktionen in der BVV diese „conditio sine qua non“ nur bedingt erfüllen, die Folge der Bildung relativ großer Ausschüsse berührte dagegen in kritischem Ausmaß die Arbeitsfähigkeit sowie den „Arbeitsaufwand“⁴. Der Gesetzgeber hat mit Satz 5 insofern den Schluss gezogen, dass die Bildung der Ausschüsse (einer Mehrheit in) der BVV nicht vollständig überlassen bleiben darf⁵. Vielmehr ist durch die Einführung einer differenzierten Obergrenze der Größe der Ausschüsse durch Satz 5 eine gewisse Verzerrung der kompromisslosen Abbildung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse von im Einzelfall „benachteiligten“ Fraktionen hinzunehmen (Kontingentgrößen)⁶.

(10) Die BVV hat die genannte Begrenzung bei der Entscheidung über die Größe der Ausschüsse im Regelfall zu beachten. Die Zweckmäßigkeit der Norm erschließt sich darüber hinaus bereits aus Gründen der allgemeinen Arbeitsfähigkeit von Gremien, um eine „effektive Ausschussarbeit“⁷ zu gewährleisten. Diese Prämisse gilt für die gesamte Dauer der Wahlperiode, davon unberührt bleiben Veränderungen in den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen (ausführlich **Rdnr. 15**). Auch eine Änderung des entsprechenden Konstituierungsbeschlusses (neue Ausschüsse, Zusammenlegung von Ausschüssen usw.) ist nur unter den genannten rechtlichen Voraussetzungen möglich. Sollen mehr als elf bzw. 13 BV Mitglieder eines Ausschusses sein, muss die BVV, will sie z. B. eine Niederlage im Verwaltungsstreitverfahren vermeiden, im Einzelnen begründen, warum vom Grundsatz abgewichen werden soll. Die Anforderungen an eine derartige Ausnahme sind durch die zweifache Normvorgabe („soll“ und „regelmäßig“) hoch⁸.

(11) Auf Grund des Wortlauts ist die Zahl von elf BV in einem Ausschuss ohne Ausnahme einzuhalten, auch wenn weniger als vier BD hinzugewählt werden⁹.

***Absatz 2:** In den Ausschüssen erhält jede Fraktion mindestens einen Sitz. Die Verteilung der Ausschusssitze einschließlich der Sitze der Bürgerdeputierten wird insgesamt zwischen den Fraktionen nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen in der Bezirksverordnetenversammlung vereinbart; kommt eine Vereinbarung nicht zustande, entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung nach den vorstehenden Grundsätzen.*

(12) Das „Grundmandat“ für jede Fraktion nach Satz 1 ist für jeden gebildeten Ausschuss einzuräumen, auch für den JHA¹⁰, und ist vorrangig zu beachten, auch bei einem Konflikt zwischen dem Erfordernis der Beachtung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse nach Satz 2 und der Obergrenze der Größe eines Ausschusses nach Absatz 1 Satz 5. Veränderungen während der Wahlperiode (Neubildung bzw. Auflösung einer Fraktion, Aus- und Übertritt) sind zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den insoweit eindeutigen Wortlaut schließt die Norm den Ältestenrat nicht ein (ausführlich **Rdnr. 2**).

(13) Die Sitzverteilung nach Satz 2 ist einfachgesetzlicher Ausdruck des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG: Ein Ausschuss muss grundsätzlich ein verkleinertes Bild des Plenums und in seiner Zusammensetzung dessen Spiegelbild sein¹¹. „Im Sinne optimaler praktischer Konkordanz (zwischen dem Mehrheitsprinzip und der Spiegelbildlichkeit) darf jedes der beiden konkurrierenden Gebote durch das andere nur insoweit eingeschränkt werden, wie es zu dessen Verwirklichung im konkreten Fall erforderlich ist. Die Einschränkung muss also wechselseitig auf das zur Entfaltung des jeweils anderen Gebots nötige Mindestmaß begrenzt werden, damit beide in größtmöglichem Umfang zur Geltung kommen können.“¹² Der Gesetzgeber schreibt nach Satz 2 erster Halbsatz (zunächst) den Weg einer Vereinbarung zwischen den Fraktionen (z. B. im Ältestenrat) vor; es ist allerdings nicht zu beanstanden, bereits in dieser Phase fraktionslose BV einzubeziehen. Die Form der Vereinbarung ist nicht festgelegt. Es ist jedoch ratsam, zumindest eine entsprechende Protokollnotiz zu fertigen. Eine solche Vereinbarung liegt nur vor, wenn alle Fraktionen zustimmen; erforderlich ist mithin ein Konsens über jedes einzelne Element der zu regelnden Fragen: Anzahl der Sitze in allen Ausschüssen je Fraktion und Verteilung des jeweiligen Wahlvorschlagsrechts für BD. In der Regel mündet eine derartige Vereinbarung in einen (bestätigenden) Beschluss der BVV über die Konstituierung der Gremien. Die Bestimmung der Ausschüsse an sich (Geschäftsverteilung, mit/ohne BD, deren jeweilige Zahl), ggf. sogar die Verteilung der Ausschussvorstände ist zwar nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Norm nach Absatz 1 bzw. 3 vorzunehmen; mitunter fließen derartige Aspekte jedoch in eine „Paketlösung“ ein. Entsprechendes gilt für die jeweilige Gesamtgröße der Ausschüsse, sie ist letztlich die Summe der Sitze, die auf die Fraktionen (einschließlich ihrer Vorschlagsrechte für BD) entfallen. Ihr kann deshalb im Hinblick auf den gesetzlich geforderten Aushandlungsprozess nicht wirksam begegnet werden, sie entspricht allerdings im engen Sinn nicht den von dieser Vorschrift eingeschlossenen Materien.

(14) Eine Vereinbarung zwischen den Fraktionen sollte den gesetzlichen Rahmen nicht überschreiten. Deshalb gründet sie regelhaft auf der mathematischen Ermittlung der auf die Fraktionen jeweils entfallenden Sitzzahlen. Abweichungen dürfen jedoch hingenommen werden: „Kein Wahlsystem kann die Spiegelbildlichkeit bei der Ausschussbesetzung in letzter Konsequenz herstellen, insbesondere werden bei jedem Berechnungsverfahren Fraktionen teils über-, teils unterrepräsentiert“¹³. Wird diese Verabredung nach der Bildung der Ausschüsse von einer Fraktion angezweifelt, ist eine entsprechende Einrede mit dem Ziel der Veränderung zu erheben. Folgen die anderen an der Vereinbarung beteiligten Fraktionen diesem nachträglichen „Widerspruch“ nicht, müsste die sich subjektiv in ihren Rechten eingeschränkte Fraktion ihre anderweitige Auffassung über die Sitzverteilung in der BVV artikulieren. Diese Beschlussfassung unterliegt ohne Ausnahme dem Rechtmäßigkeitsprinzip (ausführlich **Rdnr. 19**).

(15) Ein Verfahren für die Ermittlung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV ist im Gegensatz zu der mitunter vertretenen Auffassung¹⁴ nicht vorgeschrieben. In der Praxis hat sich zwar das Höchstzahlverfahren nach d' Hondt (ausführlich § 35) durchgesetzt. Zulässig ist auch die Heranziehung eines anderen mathematischen Verfahrens (z. B. Hare/Niemeyer)¹⁵, führt jedoch nicht häufig zu einem anderen Ergebnis. Insoweit steht der BVV (im Rahmen einer Vereinbarung bzw. in Form eines Mehrheitsbeschlusses - ausführlich **Rdnr. 19**) ein Ermessensspielraum zu¹⁶. „Es ist ihr auch nicht verwehrt, für verschiedene Ausschüsse unterschiedliche Berechnungsverfahren zur Anwendung gelangen zu lassen.“¹⁷ Mitunter legt die BVV in der GO die Anwendung eines Zählverfahrens fest; eine rechtliche Bindung kann daraus dennoch nicht erwachsen: Kommt eine Vereinbarung zwischen den Fraktionen nicht zustande, dürfte die (Mehrheit der) BVV im Regelfall davon abweichen¹⁸.

(16) Bei einer Berechnung durch die Vergabe von Höchstzahlen bestimmt deren jeweilige Summe die auf die einzelnen Fraktionen entfallenden Sitze; die mit diesem mathematischen Verfahren zugleich einhergehende Rangfolge ist dagegen ohne Belang. Auf einen nach diesen Höchstzahlen gereihten „Zugriff“ kommt es, anders als beispielsweise bei den Ausschussvorständen (ausführlich **Rdnr. 22**), nicht an. In rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht besteht kein Qualitätsunterschied zwischen einzelnen Sitzen¹⁹. Bei Gleichheit der Höchstzahlen, ein regelmäßig eintretender Nachteil dieser Berechnung, sollte die Vergabe des jeweils „letzten“ Sitzes²⁰ nach Sinn und Zweck der Vorschrift gleichwohl rechnerisch vorgenommen werden. Insoweit liegt nahe, die Pattsituation durch Rückgriff auf die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse auf der Grundlage der erzielten Wählerstimmen aufzulösen (ausführlich § 35). Die Sitzverteilung durch Losentscheid ist ohne Ausschöpfung der bestehenden (gängigen) mathematischen Verfahren hingegen rechtlich fragwürdig und kommunalpolitisch unbefriedigend, sie ist ultima ratio.

(17) Die Zahl der BD in einem Ausschuss ist bei der Abbildung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse insoweit zu beachten, als sie jeweils den vorschlagsberechtigten Fraktionen zugerechnet wird. Die Aufnahme von BD „kleinerer“ Fraktionen in die Kandidatenliste einer vorschlagsberechtigten Fraktion bleibt unberücksichtigt. Diese „Leihsitze“ sind vielmehr der Gesamtzahl der zustehenden Sitze der „größeren“ Fraktion zuzuschlagen.

(18) Die auf vorschlagsberechtigte Fraktionen (ausführlich § 21) entfallene BD werden ermittelt, in dem die zu verteilenden Sitze (bis zu vier in einem Ausschuss) unter der Folie des anzuwendenden Zählverfahrens bestimmt und in die Gesamtberechnung der Ausschusssitze eingerechnet werden²¹. Ein Anspruch für Fraktionen auf ein „Grundmandat“ für BD ist ausgeschlossen.

(19) Ist eine Vereinbarung im Hinblick auf kontroverse Standpunkte nicht zu treffen oder wird sie aufgekündigt, muss die BVV nach Satz 2 zweiter Halbsatz entscheiden und die bezirksverwaltungsrechtlichen Prämissen einhalten. Alle Mitglieder der BVV haben das Recht zur Einbringung einer Beschlussvorlage (Antrag als Drucksache) über die Sitzverteilung. Eine Beschwer liegt ggf. vor, sobald die (negative) Abstimmung erfolgt ist. Eine rechtliche Überprüfung der erforderlich einzuhaltenden Maßgaben obliegt einerseits dem BA, andererseits steht der Verwaltungsrechtsweg offen (ausführlich § 7). Im Regelfall wird das BA, da es sich bei der Sitzverteilung in Ausschüssen um die Ausfüllung des Selbstorganisationsrechts handelt, Zurückhaltung walten lassen. Mit einer Beanstandung (ausführlich § 18) kann nur gerechnet werden, sofern ein offenkundiger Rechtsverstoß erkennbar ist. Dieser liegt zweifellos vor, wenn Satz 1 oder die Obergrenzenregelung des Absatzes 1 nicht beachtet wird. Ob dagegen eine konkrete Sitzverteilung den Rahmen der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse einhält oder sprengt, unterliegt im Regelfall einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung.

***Absatz 3:** Für den Ältestenrat und die Ausschüsse gilt die Geschäftsordnung der Bezirksverordnetenversammlung sinngemäß; die Fraktionen erhalten einen ihrer Stärke entsprechenden Anteil an den Stellen jeweils des Vorstands der Bezirksverordnetenversammlung und der Vorstände der Ausschüsse. Ausschüsse tagen öffentlich, soweit nicht die Geschäftsordnung für bestimmte Ausschüsse wegen der Besonderheit ihrer Aufgaben etwas Abweichendes bestimmt und soweit nicht ein Ausschuss wegen des Vorliegens besonderer Umstände für eine bestimmte Sitzung oder für Teile einer Sitzung die Öffentlichkeit ausschließt. Die Ausschüsse können auch ohne besonderen Auftrag tätig werden und ihre Beratungsergebnisse der Bezirksverordnetenversammlung zuleiten.*

(20) Da eine gesetzliche Norm für das Verfahren im Ältestenrat und den Ausschüssen nicht besteht, ist in den Bezirke ständige Praxis, dass die jeweilige GO (ausführlich § 8) entsprechende Besonderheiten regelt. Die Vorschrift stellt klar, dass sich das Organisationsrecht der BVV nicht nur auf die Abläufe in den Sitzungen des Plenums, sondern auch auf alle weiteren von der BVV zu bildenden Gremien bezieht. Insoweit ist Halbsatz 1 als entsprechender Auftrag zu verstehen, der von der BVV ausgefüllt werden sollte. Dabei obliegt ihr Umfang und Tiefe dieser geschäftsordnungsmäßigen Verfahrensvorschriften. Sinngemäße Geltung bedeutet z. B., dass Vorschriften über die Rechte und Pflichten des BV-Vorstehers entsprechend für Vorsitzende der Ausschüsse anzuwenden sind. Darüber hinaus können alle weiteren Regelungen für das Plenum wie z. B. Ordnungsmaßnahmen für die Abläufe in Ausschusssitzungen, aber auch zum Rederecht für Nichtmitglieder, zur Beschlussfähigkeit (ausführlich § 8), zur Einwohnerfragestunde usw. (ausführlich § 43) Maßstab sein.

(21) Die Mitglieder des Vorstands der BVV (ausführlich § 7) entstammen regelmäßig aus der Mitte der jeweils vorschlagsberechtigten Fraktion, rechtlich zwingend ist dies nach Halbsatz 2 allerdings nicht. Auch ein fraktionsloser BV dürfte Gegenstand einer solchen Personalentscheidung werden. Im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene Wahl und den geltenden Zeitraum dieses Beschlusses (Dauer der Wahlperiode) besteht bei einem Wegfall der Vorschlagsgründe (z. B. durch eintretenden „Vertrauensverlust“) kein Automatismus für das Ausscheiden aus dem Amt. Die vorschlagsberechtigte Fraktion hat nicht das Recht der Revision ihrer „Benennung“. Sofern ein Mitglied des Vorstands der BVV die jeweilige Funktion im Laufe der Wahlperiode nicht mehr ausüben soll, müsste ein Abwahlenantrag gestellt werden²².

(22) Die Stellen in den Vorständen der Ausschüsse (Vorsitzende, stellvertretende Vorsitzende, ggf. Schriftführer) müssen dagegen nach Halbsatz 2 durch Mitglieder der jeweiligen, zumindest aus (irgend)einer Fraktion, besetzt werden. Im Hinblick auf rechtssystematische Gründe sind fraktionslose BV von diesem Privileg ausgeschlossen, weil die Norm über den Verteilungsschlüssel des Anteils an diesen (Funktions-)Stellen an der über die Sitzverteilung in den Ausschüssen an sich anknüpft (ausführlich **Rdnr. 12**), es sich bei diesen Stellen also um Sitze (mit Aufgaben, die die übliche Mitgliedschaft übersteigen,) im Ausschuss handelt. Sinn und Zweck der Vorschrift ist im Übrigen, die Selbstorganisation der Gremien der BVV durch die (Mitglieder von) Fraktionen wahrzunehmen. Eine abweichende Regelung durch Beschluss oder über die GO ist im Hinblick auf den insoweit eindeutigen Wortlaut der gesetzlichen Vorschrift nicht zulässig. Der sich aus dem Stärkeverhältnis der Fraktionen ermittelte Anteil der Vorstandssitze der Ausschüsse ist nicht zwingend durch eine bestätigende Wahl in der BVV zu realisieren, vielmehr kann die Wahl der Vorstände z. B. in der jeweiligen konstituierenden Sitzung des Ausschusses erfolgen. Der Verzicht auf einen formellen Wahlakt ist zulässig, wenn zumindest eine eindeutige Benennungsliste erstellt und veröffentlicht wird. Auf eine Bestätigung im Ausschuss sollte im Hinblick auf die Möglichkeit einer Abwahl (ausführlich **Rdnr. 24**) dennoch nicht verzichtet werden. Für die Verteilung dieser Funktionsstellen ist kein Zählverfahren vorgeschrieben (ausführlich **Rdnr. 15**). Allerdings überwiegt in der bezirklichen Praxis das Höchstzahlverfahren, weil es neben dem quantitativen Aspekt auch eine Reihenfolge der Benennungsvorschläge („Zugriffsverfahren“) definiert. Kommt eine Vereinbarung jedoch nicht zustande, entscheidet die BVV (mit Mehrheit) über die Zuordnung der Ausschussvorstände auf die vorschlagsberechtigten Fraktionen. Ein Rechtsanspruch einer Fraktion auf einen bestimmten Ausschussvorsitz besteht nicht. Dies ließe sich aus dem Stärkeverhältnis nicht herleiten, weil es keine objektivierbaren Kriterien für die Wertigkeit (und damit für die Aufstellung einer Rangfolge) eines bestimmten Ausschusses gibt. Die Prioritäten der Fraktionen richten sich vielmehr auch nach vorhandenen Schwerpunkten ihrer Mitglieder.

(23) Da die Mitglieder der Ausschussvorstände von den Fraktionen nominiert (benannt) werden (und im Übrigen insgesamt in den Anteil der Sitze für die Fraktionen im Ausschuss einzurechnen sind), steht einer Fraktion jederzeit (z. B. im Rahmen eines Fraktionsausschlusses oder -austritts) das Recht zu, diese Personalentscheidung zu revidieren²³. Dann muss, wie auch im Fall der Auflösung einer Fraktion, eine Nachwahl (oder eine Neubestimmung auf anderem Weg) erfolgen.

(24) Die Abwahl (Abberufung) eines Vorstandsmitglieds ist zulässig. Im Grundsatz bedingt das Recht der Wahl auch das Recht der Abwahl. Der Sinn des Rechts der Wahl liegt in der Gewährleistung eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Gremium und seinem Vorstand. Dieser bezieht seine Legitimation aus dem formalen Wahlakt und dem darin bestätigten Vertrauen des Gremiums in seine Amtsführung. Geht es aber bei der Wahlregelung vor allem um die Gewährleistung eines Vertrauensverhältnisses, muss für das Gremium die Möglichkeit bestehen, den Vorstand bei einer Zerstörung dieses Verhältnisses abzuwählen und durch einen Vorstand seines Vertrauens zu ersetzen. Eine Wahlvorschrift kann allerdings abweichend hiervon die Möglichkeit der Abwahl im Interesse der Kontinuität und der Unabhängigkeit der Amtsführung des Gewählten ausschließen. Im Falle der Vorstände der Ausschüsse der BVV ist eine entsprechende Regelung jedoch nicht vorhanden. Die Regelung in § 7 Abs. 1, wonach der Vorstand der BVV für die Dauer der Wahlperiode gewählt wird, ist auf die Wahl der Vorstände der Ausschüsse nicht anwendbar, weil sich die Stellung der Vorstände der Ausschüsse von der besonders herausgehobenen Stellung des Vorstandes der BVV als dem Organ der bezirklichen Selbstverwaltung deutlich unterscheidet. Dies gilt auch für Teile eines Ausschussvorstandes²⁴. Das Verfahren der Abwahl eines Mitglieds eines Ausschussvorstandes kann durch die GO geregelt werden. In jedem Fall ist jedoch zu beachten, dass die für die Rechtmäßigkeit der Abwahl erforderlichen inhaltlichen Anforderungen (etwa grobe Pflichtverletzung) definiert werden.

(25) Bei der Abwahl eines Mitglieds eines Ausschussvorstands ist darüber hinaus zwingend zu beachten, dass das Vorschlags- und Benennungsrecht bei der Fraktion, deren Mitglied der betroffene BV ist, bleibt. Insoweit ist rechtlich problematisch, wenn das „eine“ Ausschussmitglied zugleich Mitglied des Vorstands ist und abgewählt werden soll, weil es durch die entsprechende Fraktion, gegen deren Willen sich die Abberufungsinitiative richtet, nicht ersetzt werden kann. Ein derartiger Konflikt ist u. U. auf längere Zeit angelegt, wenn das abgewählte Vorstandsmitglied weiterhin die Vertretung der Fraktion im Ausschuss behalten soll. Der Sitz im Ausschussvorstand bleibt ggf. vakant.

(26) Die Rechte und Pflichten eines Ausschussvorstandes, insbesondere von Ausschussvorsitzenden, sind gesetzlich nicht näher bestimmt (vgl. aber § 33), deshalb sind geschäftsordnungsrechtliche oder andere Regelungen zulässig, die an bezirkliche Besonderheiten anknüpfen (z. B. die Mitgliedschaft des Vorsitzes des für Soziales zuständigen Ausschusses im Vorstand einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts²⁵). Die Wahrnehmung der Aufgaben hat jederzeit überparteilich zu erfolgen und beinhaltet eher Verfahrensfragen (z. B. die strikte Einhaltung der GO-BVV). Dazu zählt im Übrigen die zuverlässige Kommunikation zwischen Ausschuss und Plenum hinsichtlich der jeweiligen Beratungsergebnisse (einerseits überwiesene Anträge, andererseits Texte und Abstimmungsergebnisse über Beschlussvorschläge und Beschlussempfehlungen), die Erledigung von Schriftverkehr mit dem BA und/oder Bürgerinnen und Bürgern sowie Verfahrensbeteiligten (z. B. bei der Präsentation von Bauvorhaben).

(27) Das Prinzip der Transparenz von Kommunalpolitik, also die öffentliche Verhandlung der Belange des Bezirks in der BVV (ausführlich § 8), wird nach Satz 2 grundsätzlich auf die Sitzungen der Ausschüsse ausgedehnt. Allerdings eignen sich bestimmte Angelegenheiten nicht für diese Prämisse, weil sonst in bestimmten Ausschüssen regelmäßig Beschlüsse über den Ausschluss der Öffentlichkeit gefasst werden müssten. Deshalb eröffnet die Vorschrift der BVV die Möglichkeit, wegen der Besonderheit der Aufgaben einzelne Ausschüsse generell nichtöffentlich tagen zu lassen. Dies ist für solche Ausschüsse anzunehmen, die sich wiederkehrend mit schutzwürdigen Informationen und Daten von Dritten befassen (Personal, Rechnungsprüfung, Grundstücke, Eingaben und Beschwerden usw.). Der unbestimmte Rechtsbegriff ist jedoch im Lichte des Transparenzgebots eng auszulegen.

(28) Ein Ausschuss kann darüber hinaus im Einzelfall die Öffentlichkeit für die gesamte Sitzung, d. h. für die Behandlung aller auf der Tagesordnung stehenden Angelegenheiten, oder für Sitzungsteile ausschließen. Dies erfolgt durch Beschluss; Verfahrensregelungen in der GO sind dabei zu beachten. Es ist davon auszugehen, dass die Vorschriften über den Ausschluss der Öffentlichkeit in einer Sitzung der BVV, besteht in der GO keine andere Regelung, analog zur Anwendung kommen (ausführlich § 8). Im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens muss der Ausschuss im Einzelfall rechtsgüterabwägend zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und den schutzwürdigen Belangen Dritter entscheiden. Die Vorschrift ist eng auszulegen.

(29) Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen allgemeiner Öffentlichkeit und Verwaltungsöffentlichkeit. Soll die Öffentlichkeit vollständig ausgeschlossen werden, bezieht sich dieser Beschluss auf alle Personen, die nicht Mitglied bzw. zumindest eingeladener Gast²⁶ des Ausschusses sind. Das Zitierrecht gegenüber den BA-Mitgliedern bleibt unberührt (ausführlich § 14). In der Praxis wird jedoch etwas differenzierter verfahren, in dem andere BV, gewählte BD anderer Ausschüsse, die Protokollführung, ja allgemein Beschäftigte der Bezirksverwaltung zugelassen bleiben, während die interessierte Einwohnerschaft und Medienvertretungen (Presse) zweifellos den Sitzungsraum verlassen müssten. In dieser formellen Hinsicht sollte der Ausschuss im Konsens entscheiden.

(30) Da Ausschüsse im Verfassungsrang (Art. 73 Abs. 1 VvB) stehen, haben sie nach Satz 3 ein allgemeines Befassungsrecht im Rahmen ihrer (weit auszulegenden) Kontrollbefugnis. Die BVV hat in dieser Hinsicht keine Steuerungsmöglichkeit, der Ausschuss ist vielmehr autonom in der Formulierung seiner Tagesordnung²⁷. Im Ergebnis hat er das Recht, der BVV seine Beratungsergebnisse als eine Vorlage zur Kenntnisnahme oder als Beschlussvorschlag zu unterbreiten. Wenn ein Ausschuss ohne besonderen Auftrag der BVV tätig werden darf, besteht im Umkehrschluss allerdings die Möglichkeit der Beauftragung durch die BVV. Dies geschieht in der Regel durch die Überweisung eines in die BVV eingebrachten Antrags. Bei der Bildung eines besonderen Ausschusses mit temporärem Charakter („nichtständiger“ oder „Untersuchungsausschuss“)²⁸ wird darüber hinaus bereits im Beschluss der BVV der Auftrag inhaltlich zu umreißen sein.

Absatz 4: Die Ausschüsse können sachkundige Personen und Betroffene hinzuziehen. Das Anhören von Sachverständigen ist nur durch Beschluss des Ausschusses mit Zustimmung des Bezirksverordnetenvorstehers zulässig.

(31) Satz 1 eröffnet einem Ausschuss in quantitativer und qualitativer Hinsicht ein breites Spektrum der Einbeziehung von Nichtmitgliedern. Im Hinblick auf den Wortlaut darf diese gesetzliche Beteiligungsmöglichkeit aktiv gestaltet werden²⁹. Die Hinzuziehung beschränkt sich nach dem Zweck der Regelung nicht auf Anwesenheit; vielmehr ist von dem damit einhergehenden Rederecht (zumindest auf Befragung usw.) auszugehen. Neben dem reinen Anwesenheits- und Vortragsrecht einer oder mehrerer sach- (und fach-)kundiger Personen bzw. Betroffenen (ggf. zeitlich begrenzt) besteht für den Ausschuss darüber hinaus die Möglichkeit, sich zu einer bestimmten Angelegenheit (medienunterstützt) gezielt (durch Einladung an Dritte) unterrichten zu lassen. Im Übrigen sind unabhängig von der Gestaltung einer bestimmten Sitzung danach auch strukturelle Regelungen über eine institutionalisierte Einbeziehung von Interessierten durch eine Einwohnerfragestunde/aktuelle Stunde usw. zulässig. Entsprechende Vorschriften in der GO, die sich im Hinblick auf den eingeräumten Ermessensspielraum zur allgemeinen Steuerung des Verfahrens in Ausschüssen anbieten, sind zu beachten. Die Definition, wer sachkundige bzw. betroffene Person ist, obliegt dem Ausschuss.

(32) Satz 1 steht in einem rechtlichen Spannungsverhältnis zur Öffnungsklausel über das Rederecht von Nichtmitgliedern der BVV (ausführlich § 8), bezieht sich jedoch ausschließlich auf das Verfahren in den Ausschüssen. Wenn die BVV ihre geschäftsordnungsrechtliche Regelungskompetenz nicht oder nur hinsichtlich des Verfahrens im Plenum wahrnimmt, ist ein Ausschuss nach dieser Norm befugt, das Rederecht für Nichtmitglieder im Wege der Ausübung eines ungebundenen (politischen) Ermessens³⁰ zu gewähren. Insoweit hat die Vorschrift nach wie vor eine wichtige Bedeutung.

(33) Eine gewisse Sonderstellung nimmt die bezirkliche Seniorenvertretung ein. Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 BerlSenG steht ihr Mitwirkung und Mitarbeit bei allen Themen im Sinne von § 1 dieser Vorschrift³¹ durch Rederecht in den Ausschüssen der BVV zu. Der verwendete Plural eröffnet dabei den Raum für alle Ausschüsse, eine einschränkende Regelung der GO-BVV auf den für das Ressort Soziales zuständigen Ausschuss wäre zweifelsfrei rechtswidrig. Eine thematische Beschränkung ist nach Sinn und Zweck der Regelung nur bei Offensichtlichkeit anzunehmen, weil dem „Querschnittscharakter einer modernen Sozialpolitik Rechnung getragen“³² werden soll. Diese „Unzuständigkeit“ sollte für alle Mitglieder des entsprechenden Ausschusses „auf der Hand liegen“. Insoweit gilt dieses Partizipationsinstrument in (fast) allen Ausschüssen³³, die sich (zumindest am Rande) mit den genannten Angelegenheiten befassen. Die Ausgestaltung dieses Mitwirkungsrechts erfolgt jedoch nach Maßgabe der bezirksverwaltungsrechtlichen Vorschriften und unterscheidet sich insoweit nicht wesentlich von anderen „Lobbys“³⁴. Anders ist die Beteiligung der BWB im Rahmen der straßenausbaubeitragsrechtlichen Entscheidung der BVV zu sehen³⁵.

(34) Der Entscheidungsvorbehalt im Zusammenhang mit der Anhörung von Sachverständigen (formaler Beschluss des Ausschusses, Zustimmung des BV-Vorstehers) resultiert aus dem Umstand, dass vor der Beauftragung (z. B. durch Einladung) Klarheit über die Kostenhöhe und die Kostenträgerschaft bestehen muss. Der Beauftragte für den Haushalt des Kapitels 3100 muss deshalb vorab seine Zustimmung erteilen. Eine inhaltliche Präferenz darf damit jedoch nicht einhergehen. Wenn der Ausschuss eine bestimmte Person anhören will, darf der BV-Vorsteher die Anhörung nur aus finanziellen Gründen verweigern.

Absatz 5: Jeder Bezirksverordnete ist berechtigt, an den Ausschusssitzungen als Gast teilzunehmen. Mit Zustimmung des Ausschusses kann ihm das Wort erteilt werden.

(35) Mit dem in Satz 1 bezeichneten Status von BV, die von ihrer Fraktion nicht als Mitglied für den Ausschuss benannt wurden, ist lediglich ein Recht auf Anwesenheit verbunden; er hat u. a. Bedeutung im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit (ausführlich **Rdnr. 28**). Darüber hinaus ist die Fraktion, deren Mitglied diese Person ist, nicht befugt, die Teilnahme an einer Ausschusssitzung zu verhindern. Es handelt sich um eine Schutzregelung der individuellen Rechte eines BV. Nimmt ein fraktionsloses Mitglied der BVV das Privileg nach Absatz 6 (ausführlich **Rdnr. 38**) in Anspruch, eröffnet die Norm auch für diesen Personenkreis in den übrigen Ausschüssen das genannte Recht.

(36) Das Rederecht steht BV, die Gast in einem Ausschuss sind, nach Satz 2 jedoch nicht ohne weiteres zu³⁶. Wollen sie das Wort ergreifen, ist die Sitzungsleitung verpflichtet, die Zustimmung (der Mehrheit) des Ausschusses einzuholen, an Formvorschriften ist sie dabei nicht gebunden; einer Abstimmung bedarf es insoweit nicht zwingend. Wird dem Wunsch nach einer Äußerung im Ausschuss jedoch erkennbar widersprochen, ist dringend zu einer Abstimmung zu raten. Die einfache Mehrheit entscheidet (ausführlich § 8). Die Mitglieder des Ausschusses haben bei der Entscheidung das Für und Wider nach pflichtgemäßem Ermessen abzuwägen. Die rechtliche Überprüfung einer ablehnenden Entscheidung ist allerdings schwer möglich, weil auch politische Komponenten relevant sind. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift wird einem Mitglied der BVV als Gast in einem Ausschuss lediglich das Rede-, nicht etwa das Antragsrecht eingeräumt.

(37) Ein Verfahren über die Einräumung oder Verweigerung des Rederechts ist nicht festgelegt. Mitunter bestehen geschäftsordnungsmäßige Regelungen. Wenn die Worterteilung eine konkrete Willensäußerung des maßgeblichen BV voraussetzt, ist davon auszugehen, dass sie sich auf einen bestimmten Verhandlungsgegenstand (Tagesordnungspunkt) beziehen muss. Es wäre darüber hinaus nicht zu beanstanden, wenn mehrere Wortmeldungen eines solchen Gastes zu einem Erörterungskomplex ggf. unterschiedlich behandelt werden. Dabei ist der Gesamtzusammenhang zu beachten³⁷.

***Absatz 6:** Fraktionslose Bezirksverordnete sind berechtigt, in mindestens einem Ausschuss ihrer Wahl mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht teilzunehmen; dies gilt nicht für den Jugendhilfeausschuss (§ 33). Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.*

(38) Alle Mitglieder der BVV, die keiner Fraktion angehören, sind fraktionslose BV (ausführlich § 5). Die beschriebenen Rechte beziehen sich nach dem eindeutigen Wortlaut von Satz 1 nicht auf den Ältestenrat. In der Praxis wird diese Auslegung jedoch unterlaufen. Der Gesetzgeber hat die fraktionslosen BV in Ausschüssen ohne Ausnahme lediglich mit einem Rede- und Antragsrecht ausgestattet; sie haben in keinem Fall Stimmrecht³⁸. Der Mindeststandard, der durch Beschluss der BVV bzw. nach Satz 2 durch eine entsprechende Regelung in der GO erweitert werden darf, bezieht sich ausschließlich auf die Zahl der Ausschüsse, in denen diese Rechte wahrgenommen werden dürfen. Die Mitgliedschaft in einem Ausschuss ihrer Wahl beinhaltet auch eine Aufwandsentschädigung (ausführlich § 11). Auf Grund der besonderen Vorschriften über die Zusammensetzung des JHA ist dieses Gremium vom Privileg ausgeschlossen (ausführlich § 33), weitere Ausnahmen sind nicht vorgesehen. Im Übrigen bleibt der BVV durch Satz 2 ein weiter Gestaltungsspielraum. Die im Zuge des Streits über die Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel erhobenen Bedenken zur Arbeitsfähigkeit der BVV und ihrer Ausschüsse durch eine gefürchtete „Zersplitterung“ sind nicht erkennbar geworden.

(39) Die Vertretung eines fraktionslosen Ausschussmitglieds durch einen anderen (fraktionslosen) BV ist nicht möglich, dieser ist nur Gast (ausführlich **Rdnr. 35**); das Rede- und Antragsrecht ist an das Individuum gebunden. Auf den Status als „Gruppe“ (ausführlich § 5) kommt es nicht an, das gilt auch für das Sitzungsgeld.

(40) Der Wortlaut unterscheidet sich von der Vorschrift über die fraktionsgebundenen Mitglieder eines Ausschusses. Während ein auch mit Stimmrecht ausgestatteter BV einen „Sitz“ (auf Benennung durch seine Fraktion) wahrnimmt (ausführlich **Rdnr. 12**), ist der Personenkreis der fraktionslosen BV lediglich berechtigt, an einer Sitzung (des Ausschusses seiner Wahl) „teilzunehmen“.

¹ vgl. § 18 Abs. 2 GO des Abgeordnetenhauses

² vgl. § 9 Abs. 2 in der bis zur vollständigen Überarbeitung nach Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289) geltenden Fassung:

„Als ständige Ausschüsse werden gebildet:

1. der Geschäftsordnungsausschuss,
2. der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden,
3. den Haushaltsausschuss,
4. der Rechnungsprüfungsausschuss,
5. der Grundstückskaufausschuss,
6. der Personalausschuss,
7. der Ausschuss für die Beratung von Bebauungsplänen,
8. Ausschüsse für die Geschäftsbereiche der Mitglieder des Bezirksamts; sie müssen jeweils mindestens den Aufgabenbereich eines Amtes umfassen.“ (Fachausschüsse)

³ für „Sonderaufgaben“ ist auch die Bildung eines sog. nichtständigen Ausschusses, keinesfalls jedoch eines „Unterausschusses“ (Zivier, Rz. 90.2.3.1), zulässig

⁴ Srocke, Anmerkung zu § 9 Abs. 6 zum Spannungsfeld zwischen „Grundmandat“ und „Spiegelbildlichkeit“

⁵ vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Abgeordnetenhauses zur Verwaltungsreform vom 30. Mai 1984 (Drucksache 9/1829) sowie die völlige Novellierung der Vorschrift durch Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289)

⁶ bei diesem Spannungsverhältnis ist zu beachten, dass Ausschüsse keine beschließende, sondern lediglich eine empfehlende Funktion haben. Die Stärkung der Rechte fraktionsloser BV auf Grund des Wegfalls der Fünfprozenthürde hat darüber hinaus zusätzlich für eine gewisse „Entspannung“ gesorgt (Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 17. März 1997 - VerFGH 87/95 -)

⁷ Urteile des VG vom 16. Januar 1996 (26 A 325/95) und des OVG Berlin vom 22. Februar 1996 (8 S 37/96), in denen ein Anspruch einer Fraktion auf eine bestimmte Ausschussgröße verneint wird

⁸ eine solche Sollvorschrift ist im Verwaltungsverfahrens- und Sozialleistungsrecht als „Muss im Regelfall“ auszulegen; es ist kein Grund erkennbar, der BVV eine geringere Obliegenheitsverpflichtung aufzuerlegen. Sollvorschriften räumen Ermessen in seiner (im Vergleich zu Kannvorschriften) schwächsten Form ein. Die Rechtsfolge (hier: Begrenzung der Zahl der BV) wird mit einem Tatbestand (Umsetzung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse bei Beachtung der Grundmandatsregelung) nur für alle typischen Fälle der Ausschussbildung verknüpft, gestattet der BVV jedoch in atypischen Fällen, also aus benennbaren, besonderen, überwiegend anderen Gründen von der Verwirklichung dieser gesetzlichen Rechtsfolge abzusehen. Da im Verwaltungsstreitverfahren geprüft wird, ob ein solcher atypischer Umstand vorliegt, ist er von der BVV darzutun, um ggf. einen Beweisantrag führen zu können. Nur bei einer „wesentlich besseren Annäherung“ an die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse lassen es Wortlaut und Sinn der Vorschrift zu, die Höchstzahl geringfügig zu überschreiten (Zivier, Rz. 90.2.3.4). Ein konstruiertes Beispiel einer Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren mag den geringen Umfang der atypischen Fallgestaltungen (und insoweit die eher rechtstheoretische Natur der zitierten Literatur) charakterisieren: Partei A: 28 BV; Partei B: 10 BV; Parteien C bis G: je 3 BV; 2 fraktionslose BV. Bei 13 Mitgliedern hätte Partei A lediglich 5 Sitze (und auch Partei B nur das „Grundmandat“), bei 15 Mitgliedern (einschließlich BD) nur 6 Sitze und damit jeweils nicht die Mehrheit im Ausschuss

⁹ diese Maßgabe wurde in einem Beanstandungsverfahren (ausführlich § 18) bestätigt (Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport - I A 1 z. A.-0211/6904 - an das BA und an die BVV Charlottenburg-Wilmersdorf vom 16. Juli 2008 zur Rechtswidrigkeit der Bildung eines Ausschusses)

¹⁰ vgl. Beschluss des VG Berlin vom 16. Februar 2000 (VG 2 A 3/00) und vom OVG Berlin vom 24. März 2000 (OVG 8 SN 45/00) im Gegensatz zur (nunmehr revidierten) Rechtsauffassung des BA Tempelhof und SenInn - I A -; vgl. Rechtliche Hinweise

¹¹ Urteil des BVerfG („Wüppesahl-Urteil“) vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - (BVerfGE 80, 188, 217 f.) m. w. N. zur Besetzung von Ausschüssen des Deutschen Bundestags, das nach dem Urteil des BVerwG vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18/03 - (BVerwGE 119, 305 ff.) auf den Bereich der kommunalen Vertretungsorgane zu übertragen ist

¹² Urteil des BVerwG vom 9. Dezember 2009 (8 C 17/08) zur Ausschussbesetzung in der (Hessischen) Gemeindevertretung von Frankenberg (Eder), ebenso Beschluss des Sächsischen OVG vom 14. September 2010 (4 B 87/10) zur Ausschussbesetzung im Stadtrat Chemnitz in sinngemäßer Berücksichtigung; vgl. auch Deiseroth, Dr. Dieter in: jurisPR-BVerwG 10/2010 (zum Spiegelbildlichkeitsgrundsatz)

¹³ Urteil des BVerwG vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18/02 - (BVerwGE 119, 305); die Sitzverteilung in einem kleinen Ausschuss (z. B. für Eingaben und Beschwerden, für Rechnungsprüfung mit sieben oder neun Mitgliedern) spiegelt bei vielen Fraktionen (unabhängig von dem jeweiligen Berechnungsverfahren) die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse der BVV lediglich annähernd wider. Dennoch kann die Maßgabe der Arbeitsfähigkeit eines Gremiums mit wenigen Mitgliedern überwiegen; nach dem endgültigen Ergebnis der Wahlen zur BVV Neukölln, Der Landeswahlleiter vom 13. Oktober 2006 (ABl. S. 3757), für einen Ausschuss mit neun Mitgliedern würde sich beispielhaft nach dem Höchstzahlverfahren folgende Sitzverteilung ergeben:

Teiler	SPD	CDU	Linke	Grüne	FDP	Graue
„Grundmandat“	21,0 ¹⁾	17,0 ²⁾	03,0 ⁴⁾	06,0 ³⁾	03,0 ⁵⁾	03,0 ⁶⁾
:01	21,0 ¹⁾	17,0 ⁶⁾	03,0	06,0	03,0	03,0
:02	10,5 ⁹⁾	08,5				
:03	07,0					

SPD = 3 Sitze, CDU = 2 Sitze, Linke, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Graue jeweils einen Sitz. Die Stärkeverhältnisse zwischen den Fraktionen würden erheblich abweichen; die zur Wahl des BzBm gebildete „Zählgemeinschaft“ zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen hätte keine Mehrheit im Ausschuss. Eine entsprechende Vereinbarung wäre jedoch rechtsfehlerfrei

¹⁴ Mudra, Anmerkung zu § 9, ist (auch hinsichtlich der Rechtsfolgen gleicher Höchstzahlen) nicht zu folgen: Durch Artikel I Nr. 1 Buchstabe c) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289) wurde dieses seit dem Gesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126) vorgeschriebene Zählverfahren eliminiert. Der Gesetzgeber wollte „die Einrichtung von Ausschüssen (...) von falschen Reglementierungen (...) befreien“ (Begründung des Antrags der Fraktionen der SPD und der AL über Fünftes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1989 (11/55) und bezog sich ausdrücklich auf den Zweiten (Schluss-)Bericht der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform vom 30. Mai 1984 (9/1829), nach dem „über die Verteilung (der Sitze) von allen getragene faire Vereinbarungen getroffen werden“ sollen. Die ausführliche Erörterung des Berechnungswegs der Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren, insbesondere die Frage, an welcher Stelle der Berechnungsschritte der jeder Fraktion mindestens zustehende eine Sitz zu vergeben ist, führt ins Abseits, weil die dort gezogene Quintessenz „Also: Vereinbarung und nicht Mehrheitsbeschluss (der BVV) oder eben das Gesetz“ fehlt geht. Diese Auslegung verkennt, dass ein Beschluss der BVV die gesetzlichen Eckwerte für die Sitzverteilung beachten muss. Die Begründung, dass es nach den Wahlen 1995, 1999 und 2001 „in einigen Ostberliner Bezirken seitens der jeweils führenden Fraktion nicht an Versuchen gemangelt (hat), erst auszurechnen, mit welcher Berechnungsmethode sie mehr Sitze erhält, um dann mit ihrer Mehrheit die für sie jeweils günstigste Konstellation auszudrücken“ überzeugt bereits im Hinblick auf die politische „Einfärbung“ nicht. Richtig wäre vielmehr: Vereinbarung oder Mehrheitsbeschluss der BVV nach dem Gesetz

¹⁵ Die jeweilige Parteistimmzahl wird durch die Gesamtstimmzahl dividiert und mit der Zahl der zu vergebenen Sitze multipliziert; zunächst werden die zu vergebenen Sitze nach ganzen Zahlen verteilt, im Anschluss die Restsitze in der Reihenfolge der höchsten Nachkommareste der Quoten vergeben (offensichtlicher Nachteil ist die Nichtverwendungsmöglichkeit bei der Ermittlung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse im Laufe der Wahlperiode nach einer Änderung der Sitzverteilung). Ein Beispiel nach dem endgültigen Ergebnis der Wahlen zur BVV Charlottenburg-Wilmersdorf, Der Landeswahlleiter vom 13. Oktober 2006 (ABl. S. 3757), für einen Ausschuss mit elf Mitgliedern:

SPD	47.853 : 125.642 x 11 = 4,18	(4 + 0) = 4 Sitze
CDU	39.575 : 125.642 x 11 = 3,46	(3 + 1) = 4 Sitze
Grüne	24.772 : 125.642 x 11 = 2,16	(2 + 0) = 2 Sitze
FDP	13.442 : 125.642 x 11 = 1,17	(1 + 0) = 1 Sitz.

Zum Ausschluss einer Paradoxie bei bestimmten Ergebniskonstellationen gilt bei Wahlen zum Deutschen Bundestag nach § 6 Abs. 2 Bundeswahlgesetz dieses Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Lague/Schepers, indem Zahlenbruchteile unter 0,5 ab-, über 0,5 aufgerundet werden (vgl. Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008). Eine Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren würde folgendes Ergebnis haben:

Teiler	SPD-Fraktion	CDU-Fraktion	Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen	FDP-Fraktion
„Grundmandat“	20,0 ¹⁾	16,0 ²⁾	10,0 ³⁾	05,0 ⁴⁾
:01	20,0 ⁵⁾	16,0 ⁶⁾	10,0 ⁷⁾	05,0
:02	10,0 ⁸⁾	08,0 ⁹⁾	05,0	02,5
:03	06,66 ¹⁰⁾	05,33 ¹¹⁾	03,33	01,66
:04	05,0	04,0	02,5	01,25

*) Stimmverhältnis (Grüne 24.772; SPD 47.853 : 2 = 23.926).

SPD = 4 Sitze, CDU = 4 Sitze, Bündnis 90/Die Grünen = 2 Sitze, FDP = 1 Sitz

¹⁶ Mudra, Anmerkung zu § 20, ist insoweit nicht zu folgen; die BVV hat „bei der Verteilung der Sitze (in einem Ausschuss) nach den Stärke- und Mehrheitsverhältnissen einen gewissen Entscheidungsspielraum.“ (Beschluss des VG Berlin vom 9. Januar 2006 - VG 2 A 153/05 - sowie Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 6. März 2006 - OVG 7 S 7/06 -)

¹⁷ Rechtliche Hinweise mit Verweis auf den Beschluss des VG Berlin vom 27. März 2001 (VG 2 A 48/01)

¹⁸ in einem Verwaltungsstreitverfahren würde geprüft, ob eine Fraktion fehlerhaft in ihrem Recht, eine den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen entsprechende Zahl von Ausschusssitzen einzunehmen, berührt wäre. Da ein mathematisches Verfahren durch gesetzliche Regelung nicht vorgeschrieben ist, dürfte ein Mehrheitsbeschluss der BVV (soweit er die Grundsätze über die Sitzverteilung beachtet) von einer Regelung in der GO abweichen

¹⁹ zwischen dem Sitz nach Satz 1 („Grundmandat“) und den übrigen Mitgliedern bedarf es zur Ausübung der Rechte und zur Einhaltung der Pflichten keiner Differenzierung

²⁰ die Schnittstelle zwischen der maßgeblichen und der überschießenden Zahl der Ausschusssitze, beispielhaft zwischen der elften und zwölften Höchstzahl bei einem Ausschuss mit elf Mitgliedern; gegensätzlich Mudra, Anmerkung zu § 9

²¹ beispielhaft: Sitzverteilung nach dem endgültigen Ergebnis der Wahlen zur BVV Charlottenburg-Wilmersdorf, Der Landeswahlleiter vom 13. Oktober 2006 (ABl. S. 3757), für einen Ausschuss mit elf BV und vier BD:

a) Hare/Niemeyer

SPD 47.853 : 125.642 x 15 = 5,71 (5 + 1) = 6 Sitze
 CDU 39.575 : 125.642 x 15 = 4,72 (4 + 1) = 5 Sitze
 Grüne 24.772 : 125.642 x 15 = 2,95 (2 + 1) = 3 Sitze
 FDP 13.442 : 125.642 x 15 = 1,60 (1 + 0) = 1 Sitz.

Wahlvorschlagsrechte für BD entfallen dabei wie folgt:

SPD 47.853 : 125.642 x 04 = 1,52 (1 + 1) = 2 Sitze
 CDU 39.575 : 125.642 x 04 = 1,25 (1 + 0) = 1 Sitz
 Grüne 24.772 : 125.642 x 04 = 0,78 (0 + 1) = 1 Sitz
 FDP 13.442 : 125.642 x 04 = 0,42 (0 + 0) = 0 Sitze.

b) d' Hondt

Teiler	SPD-Fraktion	CDU-Fraktion	Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen	FDP-Fraktion
„Grundmandat“	20,0 ¹⁾	16,0 ²⁾	10,0 ³⁾	05,0 ⁴⁾
:01	20,0 ⁵⁾	16,0 ⁶⁾	10,0 ⁷⁾	05,0 ^{12**)}
:02	10,0 ⁸⁾	08,0 ⁹⁾	05,0 ^{13**)}	02,5
:03	06,66 ¹⁰⁾	05,33 ¹¹⁾	03,33	01,66
:04	05,0 ^{14**)}	04,0 ^{15****)}	02,5	01,25
:05	04,0 ^{***)}	03,2	02,0	01,0

*) Stimmverhältnis (Grüne 24.772; SPD 47.853 : 2 = 23.926)

**) Stimmverhältnis (FDP 13.442; Grüne 24.772 : 2 = 12.386; SPD 47.853 : 4 = 11.963)

***) Stimmverhältnis (CDU 39.575 : 4 = 9.893; SPD 47.853 : 5 = 9.570)

SPD = 5 Sitze, davon 2 BD, CDU = 5 Sitze, davon 1 BD, Grüne = 3 Sitze, davon 1 BD, FDP = 2 Sitze, davon 0 BD (ausführlich § 35)

²² da es nicht darauf ankommt, welche Fraktion den Wahlvorschlag unterbreitete, ist ein Antrag auf Abberufung eines Vorstandsmitglieds aus der Mitte der gesamten BVV zulässig. Gleiches ist auf Grund der Veränderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse zwischen den Fraktionen und dem damit einhergehenden Widerspruch zu der Verteilung des Anteils der zu besetzenden Stellen zum Beginn der Wahlperiode anzunehmen und gilt auch, wenn der Aus- und/oder Übertritt durch das Mitglied des Vorstands selbst erfolgte

²³ Beispiel: Ein BV ist von einer vorschlagsberechtigten Fraktion - im Rahmen einer Vereinbarung oder durch Entscheidung der BVV - aus einer Fraktion, die im Hinblick auf die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse an sich nicht vorschlagsberechtigt ist, als Vorsitzender eines Ausschusses benannt und verliert die Mitgliedschaft in dieser Fraktion (Aus- und Übertritt, Auflösung). Sofern er nicht seinen Rücktritt erklärt, dürfte die Benennung revidiert (und ein anderer BV vorgeschlagen) werden; ist dieser (noch) nicht Mitglied dieses Ausschusses, müsste die Fraktion die namentliche Benennung der ihr zustehenden Sitze der Ausschussmitglieder an sich ändern. Vergleichbares gilt, wenn nicht die Änderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse, sondern politische Gründe die Ursache eines solchen Wechsels darstellen: Löst sich eine „politische Zählgemeinschaft“ im Laufe der Wahlperiode auf (und wird durch eine neue Mehrheit in der BVV ersetzt), können dem „kleinen Koalitionspartner“ diese ihm rechnerisch nicht zustehenden Funktionsstellen entzogen werden, wenn eine neue Vereinbarung (oder eine neue Entscheidung der BVV) dafür die rechtliche Grundlage bildet

²⁴ Beschluss des VG vom 15. Februar 1990 (1 A 42.90); vgl. auch Beschluss des VG vom 12. Oktober 1993 (26 A 112/93) und OVG Berlin vom 2. März 1994 (8 S 424/93) sowie Beschluss des VG vom 13. April 1994 (26 A 84/94) und OVG Berlin vom 25. Mai 1994 (8 S 140/94)

²⁵ vgl. § 4 Abs. 1 Buchstabe e) der Satzung über die „Wilmersdorfer Seniorenstiftung“ des BA Wilmersdorf von Berlin vom 14. Dezember 1995

²⁶ Beispiel: Wenn im für Bauwesen zuständigen Ausschuss ein Projekt in Planungsvarianten erörtert werden soll, das vom BA unter Hinzuziehung der jeweiligen Architekten vorgestellt wird, ist die Anwesenheit dieser Dritten, die zur Präsentation der Alternativen eingeladen sind, auch in nichtöffentlichem Sitzungsteil zulässig

²⁷ Beispiel: Der für Bauwesen zuständige Ausschuss dürfte eine Angelegenheit des Sports unter den besonderen Gesichtspunkten einer in der Zuständigkeit „seiner“ Fachabteilung des BA durchzuführenden Hoch- oder Tiefbaumaßnahme erörtern

²⁸ die (kritische) Prüfung eines Sachzusammenhangs in einem (zeitlich befristeten) Ausschuss der BVV ist insbesondere hinsichtlich der Kompetenzen strikt von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss (Art. 44 GG, Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages; Art. 48 VvB, Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin) zu trennen; ein solches Gremium verfügt mit Ausnahme des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden (ausführlich § 17) bzw. des JHA (ausführlich § 33) lediglich über die allgemeinen Rechte eines Ausschusses der BVV

²⁹ prinzipiell bestehen zwei Möglichkeiten: An der Behandlung einer Angelegenheit Interessierte kommen von sich aus in die Sitzung und werden vom Ausschuss zu sachkundigen Personen bez. Betroffenen erklärt; der Ausschuss lädt bestimmte Personen(-kreise) zur Erörterung einer Materie, um sich sachkundig beraten zu lassen. Dem Vorsitz des entsprechenden Gremiums steht dabei durchaus eine präjudizierende Rolle zu

³⁰ in sinngemäßer Anwendung von § 40 VwVfG, die „freie Wahl zwischen allen sachlich geeigneten, praktikablen und zweckmäßigen Lösungen lässt, sofern nicht besondere Umstände vorliegen, die sich (...) aufdrängen“ (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 40 Rn. 47a m. w. N.)

³¹ „Ziel dieses Gesetzes ist es, die aktive Beteiligung der Berliner Seniorinnen und Senioren am sozialen, kulturellen und politischen Leben zu fördern, die Erfahrungen und die Fähigkeiten der Berliner Seniorinnen und Senioren zu nutzen, die Beziehungen zwischen den Generationen zu verbessern, die Solidargemeinschaft weiterzuentwickeln sowie den Prozess des Älterwerdens in Würde und ohne Diskriminierung unter aktiver Eigenbeteiligung der Berliner Seniorinnen und Senioren zu gewährleisten.“

³² Begründung des Antrags der Fraktion der SPD und der Linksfraktion über Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben im Land Berlin (Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz - BerlSenG) vom 8. März 2011 (16/3931)

³³ im Regelfall wird die Geltendmachung dieses spezialrechtlich ausgestalteten Rederechts z. B. im JHA, im für Schule, Geschäftsordnung, Haushalt oder Rechnungsprüfung zuständigen Ausschuss an den dort behandelten Materien scheitern; wird es dennoch geltend gemacht, ist zu raten, keine formelle Debatte über Für und Wider zu führen, sondern es (schon aus Zeitgründen) einzuräumen

³⁴ die Dringliche Beschlussempfehlung des Ausschusses für Gesundheit, Soziales, Migration und Verbraucherschutz vom 11. Mai 2006 (Drucksache 15/5127) nahm die Stellungnahme des Senats an den Ausschuss vom 13. April 2006 auf, die Aufgabenzuweisung „im Hinblick auf Art, Ausübung und Umfang des Rederechts“ durch den Hinweis auf § 9 Abs. 4 zu konkretisieren; ein regelhaftes „Anhörungsrecht“ besteht nicht. Im Rahmen der Überprüfung des Normvollzugs wurde zwar in der Anhörung des Ausschusses für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales am 3. November 2009 (Wortprotokoll 16/48) wiederum die Forderung nach einem uneingeschränkten Rederecht erhoben und im Antrag der Fraktion des SPD und Linksfraktion über ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben im Land Berlin (Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz - BerlSenG) vom 8. März 2011 (16/3931) aufgegriffen. Nach der Stellungnahme des Senats, die erneut massive rechtliche Bedenken formulierte, erfolgte jedoch mit dem angenommenen Änderungsantrag der Koalition im genannten Ausschuss am 5. Mai 2011 (16/3931-1) eine Revision, die im Parlament mit der Dringlichen Beschlussempfehlung (16/4108) bestätigt wurde

³⁵ Nr. 1.1.1.5 Satz 2 AV StrABG sieht eine Vertretung der BWB in dem zuständigen Ausschuss der BVV vor, wo (nach einer verwaltungsinternen Beteiligung) eine weitere bzw. erneute Erörterung der Planung oder Baumaßnahme usw. erforderlich wird. Diese VwV stellt insoweit eine Spezialnorm dar. Sie bezieht sich zwar wörtlich nur auf eine Teilnahmeverpflichtung; sinngemäß erstreckt sie sich - zumindest nach Bedarf - jedoch auch auf die mündliche Vorstellung des Bauprojekts. Das Erfordernis einer (zwingenden) Teilnahme der BWB an einer Ausschusssitzung erschließt sich nur, soweit einer Vertretung dieser rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts - unabhängig von einer Mehrheit in diesem Gremium - auch das Rederecht zugebilligt wird

³⁶ vgl. entsprechende Regelung in § 25 Abs. 6 Satz 1 GO des Abgeordnetenhauses

³⁷ die Verweigerung eines konkret geltend gemachten Rederechts hängt mitunter vom sonstigen „Auftritt“ dieses BV, aber auch von persönlichen Aspekten der Mitglieder des Ausschusses ab. In der Praxis trifft eine ablehnende Entscheidung insbesondere „Außensteher“

³⁸ die Stärkung der Rechte fraktionsloser BV resultiert aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95) zur Fünfprozenthürde. Damit wird „das bisherige Gastrecht und zustimmungsbedürftige Rederecht aller, auch fraktionsloser Verordneter in den Ausschüssen erweitert. Dabei würde ein gesetzlicher Anspruch einzelner Bezirksverordneter auf uneingeschränkte Mitgliedschaft in einem Ausschuss ihrer Wahl die gesetzliche Begrenzung der Größe der Ausschüsse, die spiegelbildliche Ausschussbildung nach Stärke- und Mehrheitsverhältnis der Fraktionen und die damit verbundene Funktion der Ausschüsse, die Entscheidungen der BVV vorzubereiten, undurchführbar machen. Deshalb kann einem fraktionslosen Bezirksverordneten nur ein Rede- und Antragsrecht, aber kein Stimmrecht zugebilligt werden.“ (Begründung des Senats zu Artikel II Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 25. November 1997, 13/2222)