

Ausschußorganisation und Ausschußrückruf

Ein Beitrag zum freien Mandat in den Parlamenten und kommunalen
Vertretungskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Hans-Hermann Kasten



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

(1) Zur Rechtslage	38
(2) Rechtsnatur der Geschäftsordnungen	39
(a) Methodik der Diskussionsführung — Typisierung der Geschäftsordnungen	41
(aa) Adressatenkreis	41
(bb) Diskontinuität	41
(cc) Durchbrechung und Interpretation der Ge- schäftsordnung	42
(b) Die Geschäftsordnung als Rechtssatz	43
(aa) Der historisch-konventionelle Rechtssatz- begriff	43
(bb) Der moderne Rechtssatzbegriff	45
(c) Rechtssatzbegriff der Organdefinition	46
bb) Errichtung von Ausschüssen durch Geschäftsordnungs- regelung	46
d) Einfache Parlamentsbeschlüsse	47
aa) Ausschufbildung und -errichtung durch Parlamentsbe- schlüsse	47
(1) Bildung von Ausschüssen	47
(2) Errichtung von Ausschüssen durch schlichten Parla- mentsbeschluß	48
bb) Verfahren bei schlichten Parlamentsbeschlüssen	49
cc) Besonderheiten bei Untersuchungsausschüssen	50
2. Einrichtung der Ausschüsse	53
a) Bestellung der Ausschufmitglieder	53
b) Bestimmung der Ausschufvorsitzenden	57
B. Kommunale Ausschüsse	59
I. Begriff, Abgrenzung, Rechtsnatur, Arten und Zusammensetzung der kommunalen Ausschüsse	59
1. Begriffsbestimmung	60
a) Vereinheitlichung	60
b) Ausschufbegriff des Kommunalrechts	61
2. Abgrenzung	62
3. Rechtsnatur	62
4. Ausschufarten	64
a) Fakultative und obligatorische Ausschüsse	64
aa) Fakultative Ausschüsse	64
bb) Obligatorische Ausschüsse	64
(1) Bedingte und unbedingte Pflichtausschüsse	64
(2) Differenzierung nach zugrunde liegender gesetzlicher Regelung	65
b) Vorbereitende und beschließende Ausschüsse	65
aa) Vorbereitende Ausschüsse	65
bb) Beschließende Ausschüsse	65

c) Differenzierung nach Zuständigkeiten	66
aa) Fachausschüsse	66
bb) Ausschüsse mit Querschnittfunktionen	67
cc) Orts- und Bezirksausschüsse	67
d) Ständige und nicht-ständige Ausschüsse	67
II. Die Ausschußgestaltung durch die Kommunalvertretungen	68
1. Bildung und Errichtung der kommunalen Ausschüsse	68
a) Regelung durch Gesetz	68
aa) Sondergesetzliche Regelungen	68
bb) Gemeindeordnungsregelungen	69
b) Regelung durch Hauptsatzung	70
c) Regelung durch Geschäftsordnung und (einfache) Ratsbeschlüsse	72
2. Einrichtung kommunaler Ausschüsse	74
a) Bestellung der Ausschußmitglieder	74
aa) Gemeindevertreter in den Ausschüssen	74
bb) Sachkundige Bürger	76
b) Bestellung der Ausschußvorsitzenden	77

Zweiter Teil

Der Rückruf

A. Bundesrechtliche Situation	79
I. Rückruf als Erscheinungsform eines imperativen Mandats	80
1. Irrelevanz der Art. 46 Abs. 1 und 48 Abs. 2 S. 1 GG für die Problemlösung	81
2. Das imperative Mandat im Lichte des Art. 38 GG	82
a) Grammatische Interpretation — Wortlaut der Bestimmung	83
b) Historische Entwicklung des freien Mandats	86
aa) Freies und ständisches Mandat	87
bb) Entwicklung des freien Mandats in England	88
cc) Weiterentwicklung und Kodifikation des freien Mandats in Frankreich	89
dd) Entwicklung des freien Mandats in Deutschland	90
c) Systematische Interpretation	91
aa) Repräsentation und freies Mandat in der parteienstaatlichen Demokratie	92
(1) Die liberalen Repräsentationstheorien	92
(2) Kern und Kritik der liberalen Repräsentationstheorien	96

(3) Theorie vom Amt des Abgeordneten	98
(4) Erfassung der Repräsentation durch funktionale Betrachtung	100
(5) Funktionale Realisierbarkeit der Repräsentation ...	101
(a) Freies Mandat als funktionale Notwendigkeit ..	102
(b) Konsensbildung und Kontrolle	103
(c) Demokratie-sichernde Funktion des freien Mandats	107
(aa) Sicherung des Mehrheitsprinzips	107
(bb) Sicherung innerparteilicher Demokratie ...	108
bb) Das Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	110
(1) Vorrang des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG?	110
(2) Vorrang des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG?	111
(3) Das komplexe Demokratiemodell des Grundgesetzes	115
d) Absicherung des Auslegungsergebnisses durch genetische Interpretation	123
e) Möglichkeiten einer Legalisierung des imperativen Mandats	126
aa) Verfassungsrechtliche Determination des Demokratiebegriffes	127
bb) Art. 1 GG als Bestandsschutz vermittelnde Norm	132
II. Rückruf als Mittel der Fraktionsdisziplin	134
1. Verfassungsrechtliche Rückbindung der Fraktionsdisziplin in Art. 21 Abs. 1 GG	135
a) Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 GG	135
b) Die Stellung der Fraktion im Verhältnis zu Partei und Parlament — Doppelfunktionalität	135
aa) Mittel (partei)-politischer Willensbildung im Parlament	136
(1) Geschichtliche Entwicklung der Fraktionen	136
(2) Nominierungs- und Programmfunktion der Parteien	138
(a) Nominierung der Parlamentskandidaten — Mandatserwerb	138
(b) Programmatische Orientierungshilfe	140
(3) Parteiorientierte Fraktionsbildung	141
(4) Instrumentalcharakter der Fraktionen	143
bb) Funktionsbezogene Arbeitsteilung im Parlament	143
(1) Trennung von Partei und Fraktion — Fraktion als Parlamentsgliederung	143
(2) Funktionale Notwendigkeit der Fraktionen	146
(a) Funktion der Fraktion für die parlamentarische Arbeit	146
(b) Funktion der Fraktion in bezug auf den einzelnen Abgeordneten	149
c) Wesensmäßige Funktion und verfassungsrechtliche Rückbindung der Fraktionen	150
2. Fraktionsdisziplin im Lichte der Funktion der Fraktion	153
a) Treuebindung des Abgeordneten	153

b)	Problem der Sachkompetenz	154
c)	Mehrheitsprinzip	155
d)	Funktionale Komponente der Fraktionsgeschlossenheit	156
3.	Freies Mandat und Fraktionsdisziplin	157
a)	Geltung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG im Verhältnis des Abgeordneten zu seiner Fraktion	158
b)	Sanktionierung von Mindestbindungen durch das Grundgesetz	159
aa)	Ausgrenzung unzulässigen Fraktionszwanges	160
(1)	Freiheit der Abstimmung	161
(2)	Sanktionen	162
(a)	Keine Wiedernominierung	162
(b)	Fraktionsausschluß und andere Sanktionen	164
bb)	Definition des Fraktionszwanges	165
c)	Definition und Rechtsnatur der Fraktionsdisziplin	166
4.	Ausschußrückruf kein Mittel der Fraktionsdisziplin	166
III.	Rückruf als actus contrarius der Entsendung	167
1.	Theoretische Grundlagen dieser Konstruktion	167
a)	Der Begriff im Rechtsleben	167
b)	Actus contrarius im Verwaltungsrecht	168
c)	Die Verwendbarkeit der Konstruktion im Staatsorganisationsrecht	169
2.	Konstitutivakt und actus contrarius	170
a)	Der Konstitutivakt	171
b)	Actus contrarius als Umkehrung des Konstitutivaktes	174
c)	Beschränkung des Handlungsrechts auf den Konstitutivakt?	175
3.	Schranken der Fraktionsrechte — Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	176
a)	Geltung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für die Ausschubarbeit ..	176
b)	Geltung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für die Ausschlußbesetzung und den Rückruf	180
aa)	Schutz des Abgeordneten vor und nach der Ausschlußbesetzung	181
bb)	Entwertung des Schutzes durch Geltungsbeschränkung	182
4.	Ausmaß der Beschränkung des Ausschlußrückrufs durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	183
a)	Rückruf von Fraktionsmitgliedern gegen deren Willen	183
b)	Freiwilliges Ausscheiden aus dem Ausschuß	185
c)	Rückruf bei freiwilligem Ausscheiden aus der Fraktion	185
d)	Rückruf nach Fraktionsausschluß	186
5.	Zusammenfassung und Vorschlag de lege ferenda	188

B. Landesrechtliche Situation	190
I. Verfassungsrechtliche Rolle der Parteien in den Ländern	190
II. Das freie Mandat der Landtagsabgeordneten	192
1. Wirksamkeitsbeschränkung des Art. 38 GG auf den Bundestag	192
2. Landesverfassungsrechtliche Regelungen und Homogenitäts- gebot	192
III. Landesrechtliche Schranken der Beeinträchtigung der Abgeord- netenfreiheit	194
C. Die Situation in den Kommunen	196
I. Erweiterte Problemstellung	196
II. Rückruf durch die Fraktionen	196
1. Kommunalvertretung als Parlament?	197
a) Strukturelle Unterschiede	197
b) Status der Vertreter	197
c) Stellenwert und Funktionsbereich des Organs im Gesamt- gefüge des Staates	198
2. Freies Mandat der Kommunalvertreter	199
a) Geltungsgründe des freien Mandats in Kommunen	200
aa) Freies Mandat in den Kommunalgesetzen	200
bb) Verfassungsrechtliche Absicherung des freien Mandats der Kommunalvertreter	200
(1) Funktionsbestimmung der kommunalen Selbstver- waltung	201
(2) Repräsentationsprinzip	201
b) Geltung des freien Mandats in den kommunalen Aus- schüssen	204
c) Rückruf als Mittel der Fraktionsdisziplin oder als actus contrarius	205
aa) Bedeutung der Parteien und Fraktionen im kommunala- len Bereich	206
(1) Parteien in der Kommune	206
(2) Fraktionen in der Kommune	207
bb) Übertragung der parlamentsrechtlichen Erkenntnisse über das Fraktionswesen	209
III. Rückruf durch die Kommunalvertretung	210
1. Konstitutivakt	211
2. Grenzen des Rückrufrechts	211
IV. Auflösung und Neueinrichtung der Ausschüsse	214
D. Exkurs: Rückruf vom Ausschußvorsitz und aus Unterausschüssen	219

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

Dritter Teil

Der Rechtsschutz

A. Der Rechtsschutz des Bundestagsabgeordneten	220
I. Verfassungsbeschwerde	220
II. Organstreitverfahren	222
B. Der Rechtsschutz der Landtagsabgeordneten	223
I. Landesverfassungsgerichtlicher Schutz	223
II. Bundesverfassungsgerichtlicher Schutz	223
C. Der Rechtsschutz des kommunalen Mandatsträgers	225
I. Verwaltungsrechtsweg	225
II. Verfassungsgerichtlicher Schutz	227

Zusammenfassung und Ergebnis	228
-------------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	231
-----------------------------	-----

Sachverzeichnis	249
------------------------	-----