

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
A. Anlass der Untersuchung.....	1
B. Gang der Untersuchung	4
1. Kapitel: Funktions- und Strukturvergleich zwischen Bundestag und Gemeinderat – Merkmale eines Parlaments.....	5
A. Strukturmerkmale eines Parlaments am Beispiel des Bundestags	5
I. Juristische und politische Sichtweise des Parlamentsbegriffs	6
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die parlamentarischen Strukturprinzipien.....	8
1. Prinzip der repräsentativen Demokratie und dessen Verwirklichung durch Wahlen	8
a) Parlamentsrechtliche Situation.....	8
aa) Legitimation und formelle bzw. materielle Repräsentationsfunktion.....	8
bb) Repräsentative Demokratie und Wahlen	11
b) Demokratische Repräsentation und kommunale Selbstverwaltungsautonomie.....	12
aa) Geschichtlicher Hintergrund des Selbstverwaltungsprinzips	12
bb) Heutige Bedeutung und Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie...	13
cc) Auswirkungen der Selbstverwaltungsautonomie auf das Legitimationsniveau des Gemeinderats	17
α) Legitimatorische Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG in der funktionalen Selbstverwaltung.....	19
β) Geltung dieser Grundsätze im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung?.....	26
αα) Erfordernis einer unmittelbar von den Bürgern gewählten Vertretung	26
ββ) Rückschlüsse aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf die Legitimationsmacht des Gemeindevolks	27
γ) Ergebnis der Untersuchung	29
2. Eigenschaft als Volksvertretung	30
a) Bundestag als Volksvertretung.....	31

b) Gemeinderat als (Teil-)Volksvertretung	31
aa) Bedenken gegen die Bezeichnung des Gemeinderats als Volksvertretung.....	32
bb) Gemeinderat als Volksvertretung im Sinne des Petitionsrechts	32
cc) Auswirkungen auf die Volksvertretungseigenschaft gemäß Art. 28 Abs. 1 GG	34
III. Parlamentsfunktionen	35
1. Willensbildungs- und Entscheidungsfunktion.....	36
2. Parlamentarische Gesetzgebungsfunktion bzw. kommunale Satzungsbefugnis	38
a) Wesen und Hintergrund kommunaler Satzungsautonomie.....	39
b) Zuständiges Gemeindeorgan	41
c) Qualität der Gesetz- bzw. Satzungsgebungsgewalt	41
aa) Verfassungsunmittelbare Gewährung des Satzungsrechts	43
bb) Abgeleitetheit der Satzungsbefugnis.....	45
α) Lehre von der derivativen Rechtsetzungsmacht der Gemeinden.....	46
β) Kritik an dieser Auffassung und eigene Stellungnahme	47
cc) Grenzen der Satzungsbefugnis durch den Vorbehalt des Gesetzes.....	51
α) Argumente der herrschenden Ansicht zur Geltung des Vorbehalts des Gesetzes	52
β) Auseinandersetzung mit der herrschenden Ansicht	53
γ) BVerfGE 33, 125 ff. – Facharztbeschluss und die Folgen für die kommunale Selbstverwaltung	57
δ) Demokratische Legitimation des Gemeinderats und die Dimensionen des Gesetzesvorbehalts.....	62
αα) Grundrechte	63
ββ) Demokratieprinzip	65
γγ) Rechtsstaatsprinzip	66
d) Ergebnis der Untersuchung	76
3. Kurationsfunktion	78
4. Regierungskontrollfunktion	81
a) Parlamentsebene	81
b) Kreation und Kontrolle auf gemeindlicher Ebene	83
aa) Kommunale Volksvertretung als Kontrollorgan.....	83
bb) Mögliche Unterschiede in der Ausprägung des Kontrollrechts?	85
α) Fehlende Trennung zwischen Kontrollsubjekt und -objekt	85
β) Geringere Abhängigkeit der Gemeindeverwaltung von der Ratsvertretung.....	86

γ) Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	87
cc) Ergebnis.....	89
5. Öffentlichkeitsfunktion.....	89
6. Weitere Funktionen und Befugnisse des Parlaments	94
a) Souveränität und Eingriffe in die parlamentarische Unabhängigkeit	95
aa) Parlamentarische Souveränität und konkrete Normenkontrolle	95
bb) Souveränität der Vertretungskörperschaft und Aufsichtsbefugnisse	95
α) Verfassungsrechtlicher Hintergrund des kommunalen Aufsichtswesens	96
αα) Kritik am Aufsichtswesen und Stellungnahme	96
ββ) Aufsicht entbehrlich wegen Abweichung vom Prinzip der Staatsaufsicht?	99
γγ) Darstellung und Würdigung von BVerfGE 78, 331 ff.....	100
β) Wesen und Instrumente der Rechtsaufsicht und vergleichbare parlamentsrechtliche Mittel	102
αα) Abgrenzung zur Fachaufsicht und kommunale „Vertrauensaufsicht“	103
ββ) Einschränkung der gemeindlichen Unabhängigkeit durch Aufsichtsmittel	105
γγ) Aufsichtsähnliche Souveränitätseinschränkungen im Parlamentsrecht	109
δδ) Rechtfertigung der Aufsichtsregelungen durch kommunale Besonderheiten	114
b) Autonomie der Vertretungskörperschaft.....	115
aa) Parlament.....	115
bb) Gemeinderatsautonomie.....	115
α) Geschäftsordnungsautonomie als Ausdruck der Volkssouveränität	116
β) Gesetzliche Rahmenbedingungen des kommunalen Geschäftsordnungsrechts.....	118
γ) Rechtsaufsicht über die Geschäftsordnungsbestimmungen ...	119
δ) Gewaltenteilender Aspekt der Autonomie auf Gemeindeebene und Ergebnis	120
c) Wahlprüfungsrecht	121
aa) Prüfungsrecht des Parlaments	121
bb) Normativer Befund in den Gemeindeordnungen.....	122
cc) Parlamentarisches Wahlprüfungsrecht zwingender Parlamentsbestandteil?	123
α) Geschichtlicher Hintergrund	124

β) Kritik am Prüfungsrecht des Bundestags.....	125
γ) Ausgestaltung des Wahlprüfungsrechts in den Ländern und anderen Staaten.....	126
dd) Ergebnis.....	127
d) Diskontinuität im Parlamentsrecht bzw. Kontinuität im Kommunalrecht.....	128

B. Ergebnis der Untersuchung der Strukturmerkmale	131
I. Wertigkeit der einzelnen Strukturmerkmale	131
1. Kontrollfunktion	131
2. Kurationsfunktion	132
3. Willensbildungs- und Gesetzgebungsfunktion.....	132
4. Öffentlichkeitsfunktion.....	134
5. Sonstige Parlamentsfunktionen	134
II. Übereinstimmungen und Differenzen im Parlaments- und Kommunalrecht	135

2. Kapitel: Vergleichende Darstellung der Rechtsstellung der Gemeinderäte und Abgeordneten anhand ausgewählter Befugnisse.....	137
---	-----

A. Vorbereitung auf die Wahl zum Gemeinderat bzw. auf die Bundestagswahl	137
I. Behinderungsverbot und Anspruch auf Wahlvorbereitungsurlaub.....	137
1. Bewerber um ein Bundestagsmandat	137
2. Rechtslage im Kommunalrecht.....	138
3. Ergebnis	142
II. Inkompatibilitätsvorschriften	143
1. Parlamentsrechtliche Inkompatibilitäten	143
2. Kommunalrechtliche Beurteilung.....	144
a) Einzelne Fallgruppen der Inkompatibilitätsvorschriften.....	145
b) Konflikte und Lösungsmöglichkeiten nach erfolgreicher Wahl....	147
3. Ergebnis	149

B. Pflicht zur Annahme der Wahl zum Bundestagsabgeordneten bzw. Gemeindevertreter.....	150
---	-----

C. Rechte und Pflichten nach Annahme der Wahl als Mandatsträger	152
I. Das freie Mandat des Abgeordneten und des Gemeinderatsmitglieds	152
1. Bundestagsabgeordneter	152
2. Gemeinderatsmitglied.....	153

a) Grundsätzliche Anerkennung des freien Mandats	153
b) Inhaltliche Ausgestaltung des freien Mandats	154
II. Statusrechte und Verpflichtungen außerhalb und innerhalb	
der Sitzung.....	157
1. Frage-, Informations- und Akteneinsichtsrecht	157
a) Parlamentsrechtliche Beurteilung	157
b) Kommunalrechtliche Situation.....	160
aa) Informationsrechte bei der Ladung zur Gemeinderatssitzung..	160
bb) Allgemeines Frage- und Informationsrecht des	
Gemeindevertreters	165
a) Zuordnungsobjekt des Informations- und Fragerechts.....	165
β) Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung.....	166
γ) Grenzen des Fragerechts.....	168
cc) Akteneinsichtsrecht als Mitgliedschaftsrecht des	
Ratsvertreters.....	169
c) Ergebnis.....	169
2. Das Recht und die Pflicht zur Sitzungsteilnahme	170
a) Kommunalrechtliche Beurteilung	170
b) Rechtslage beim Parlamentsabgeordneten.....	171
c) Ergebnis.....	174
3. Rede- und Antragsrecht des einzelnen Volksvertreters.....	175
a) Parlamentsrechtliche Beurteilung	175
b) Gemeinderat	176
c) Ergebnis.....	177
4. Mitwirkungsverbote.....	177
a) Kommunalrechtliche Untersuchung.....	178
aa) Hintergrund der Regelung.....	178
bb) Verfassungsrechtliche Bedenken	178
cc) Tatbestandsvoraussetzungen.....	180
α) Befangenheitsauslösende Konstellationen und deren	
Konsequenzen.....	180
β) Unmittelbarer Vor- oder Nachteil	182
γ) Gesetzliche Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot	187
dd) Folgen bei unberechtigter Mitwirkung bzw. unberechtigtem	
Ausschluss.....	191
b) Parlamentsrechtliche Beurteilung	193
aa) § 17 WahlprüfungsG.....	194
bb) Immunitätsaufhebung.....	195
cc) Art. 84 BremLV, § 141 Abs. 1 GO BayLT	195
dd) Art. 137 Abs. 1 GG analog.....	197
ee) Stellungnahme und abschließende Bewertung	197

III. Weitere Rechte und Pflichten der Gemeinderäte bzw. Parlamentarier.....	199
1. Fraktionsbildungsrecht	199
a) Parlamentsrecht	199
b) Fraktionsbildung im Kommunalrecht	202
c) Ergebnis.....	205
2. Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflicht.....	206
a) Parlamentarische Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten	206
b) Verschwiegenheit in den Kommunalverfassungen.....	209
c) Ergebnis.....	213
3. Aussagepflicht, Genehmigungsvorbehalt und Zeugnisverweigerungsrecht.....	213
a) Parlamentsrechtliche Beurteilung	213
b) Aussagegenehmigung und Zeugnisverweigerung in den Gemeindeordnungen	216
c) Ergebnis.....	219
4. Immunität und Indemnität	220
a) Vergleichbare Bestimmungen in den Kommunalverfassungen? ..	221
b) Historische Wurzeln der Indemnität und Immunität.....	222
c) Rechtfertigung im modernen Verfassungsstaat?.....	223
aa) Immunität	223
bb) Indemnität.....	229
d) Ergebnis.....	231
5. Kommunales Vertretungsverbot.....	231
a) Unterschiede im sachlichen und personellen Geltungsbereich in den Ländern.....	232
b) Sinn und Zweck des Vertretungsverbots.....	233
c) Verhältnis zum Mitwirkungsverbot und Auswirkungen auf das Mandat	234
d) Vergleichbare Regeln und Interessenlagen im Parlamentsrecht? ..	236
e) Ergebnis.....	237
IV. Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verletzung von Statusrechten	238

D. Ergebnis der Untersuchung der Statusrechte.....	239
--	-----

3. Kapitel: Recht fraktionsloser Gemeinderäte auf Ausschussmitgliedschaft. 243
--

A. Systematische Adaptionsvoraussetzungen	243
I. Abgrenzung der Analogiebildung zur verfassungskonformen Auslegung.....	244

II. Voraussetzungen eines Analogieschlusses.....	245
1. Bestehen einer planwidrigen Regelungslücke.....	245
2. Vergleichbare Interessenlage.....	246
 B. Anwendung des Systems auf den Anspruch auf Ausschussmitgliedschaft	247
I. Rechte des Bundestagsabgeordneten auf Mitwirkung in einem Ausschuss	249
1. Rechtslage bis zum Jahr 1989.....	249
2. Wandel in der Rechtsprechung – das „Wüppesahl-Urteil“	250
3. Das Sondervotum Mahrenholz’	253
4. Stimmen im Schrifttum zum „Wüppesahl-Urteil“	254
5. Stellungnahme	257
II. Situation auf kommunaler Ebene	261
1. Hintergrund des gemeindlichen Ausschusswesens	261
2. Gegenwärtige Rechtslage	262
3. Lösungsmöglichkeiten trotz fehlendem einfachgesetzlichen Anspruch	266
a) Die herrschende Ansicht in der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis	268
b) OVG Bremen.....	272
c) Stellungnahme	273
aa) Recht auf Vollmitgliedschaft aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben.....	273
bb) Modifizierung des Ergebnisses aufgrund kommunaler Besonderheiten?	279
α) Effektivitätsverlust der Ausschussarbeit	279
β) Spiegelbildliche Repräsentation in den Ausschüssen	281
cc) Ergebnis.....	282
dd) Pflicht zur Schaffung ausreichender Ausschusssitze?	282
4. Folgen der Verfassungswidrigkeit der Besetzungsvorschriften	285
 4. Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick.....	289
 Literaturverzeichnis	295