

# Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen

Von

Jörg Wacker



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1: Einleitung</b> .....	17
A. Untersuchungsinteresse .....	17
B. Gang der Untersuchung .....	19
<b>§ 2: Sachkundige Bürger und Einwohner im deutschen Gemeinderecht</b> .....	21
A. Gemeindliche Ausschüsse als Tätigkeitsfeld .....	21
I. Bedeutung und Aufgaben von Ausschüssen .....	21
II. Ausschußbegriff und sachkundiger Bürger/ Einwohner .....	23
III. Ausschußgestaltung durch die Gemeindevertretung .....	24
1. Bildung gemeindlicher Ausschüsse .....	25
2. Errichtung gemeindlicher Ausschüsse .....	26
a) Zahl der Ausschußmitglieder .....	27
b) Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen	27
aa) Das „Ob“ der Hinzuziehung sachkundiger Bürger und Einwoh-	
ner .....	28
(1) Ermessensentscheidung .....	29
(2) Ermessensmaßstäbe .....	31
bb) Relationsvorschriften für sachkundige Bürger und Einwohner	31
(1) Rechtfertigung von Relationsvorschriften .....	32
(2) Halbobligatorische Relationsvorschriften .....	34
(3) Fehlen von Relationsvorschriften .....	36
cc) Sonstige Festlegungen durch die Gemeindevertretung .....	38
c) Gemeindliche Ausschüsse ohne die Möglichkeit der Hinzuziehung	
sachkundiger Bürger und Einwohner .....	38
3. Einrichtung von gemeindlichen Ausschüssen .....	40

B. Erscheinungsformen in den Gemeindeordnungen .....	41
I. Terminologie der Gemeindeordnungen .....	41
II. Gliederung nach den Befugnissen .....	42
1. Volles Stimmrecht .....	42
2. Stimmrecht nur in beratenden Ausschüssen .....	43
3. Bloßes Beratungsrecht .....	43
III. Schlußfolgerung und terminologische Angleichung .....	44
IV. Abgrenzung zu weiteren Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung in gemeindlichen Ausschüssen .....	45
1. Ausschußöffentlichkeit .....	46
2. Fragestunde .....	47
3. Anhörung und Hinzuziehung zu den Beratungen .....	49
a) Hinzuziehung von Sachverständigen zu den Beratungen und sachkundige Einwohner .....	50
aa) Sachverständige und Ausschußmitgliedschaft .....	51
bb) Sachverständige nur zu Einzelthemen – Asymmetrie der Beratung .....	52
cc) Ergebnis: Hinzuziehung von Sachverständigen zu den Beratungen und sachkundige Einwohner .....	53
b) Anhörung und sachkundige Einwohner .....	54
V. Statusrechtliche Stellung sachkundiger Bürger und Einwohner .....	54
1. Ehrenamtliche Tätigkeit .....	54
2. Mandatsähnlicher Status ehrenamtlichen Charakters .....	56
<b>§ 3: Entwicklungsgeschichte und Bedeutung .....</b>	<b>59</b>
A. Entwicklungsgeschichte und historische Vorläufer .....	59
I. Entwurf einer Reichsstädteordnung von 1930 .....	59
II. Deutsche Gemeindeordnung von 1935 .....	60
III. Entwicklung im westlichen Nachkriegsdeutschland .....	61
IV. Entwicklung im östlichen Nachkriegsdeutschland .....	63
V. Entwicklung im wiedervereinigten Deutschland .....	64

Inhaltsverzeichnis	11
B. Bedeutung für die bürgerschaftliche Selbstverwaltung .....	64
I. Sachverstand, Entlastung, Akzeptanz, Ausländer .....	65
II. Bedeutungsverlust durch Einfluß der Parteien? .....	67
<b>§ 4: Verfassungsrechtliche Vorgaben</b> .....	<b>70</b>
A. Demokratische Legitimation .....	70
I. Demokratische Legitimation: Herleitung und Konkretisierung .....	71
II. Mitwirkung von sachkundigen Bürgern und Einwohnern als Ausübung von Staatsgewalt .....	74
1. Ausübung von Staatsgewalt: Beratung als inhaltliche Mitentscheidung? .....	76
2. Ausübung von Staatsgewalt und Kassationsvorbehalte .....	78
III. Notwendige demokratische Legitimation aller Mitglieder eines Kollegialorgans? .....	79
1. Einfache Mehrheit demokratisch legitimierter Gremienmitglieder ausreichend? .....	80
2. Doppelte Mehrheit als Ausweg? .....	82
IV. Demokratische Legitimation sachkundiger Bürger und Einwohner .....	85
1. Personelle Legitimation .....	86
a) Wahl als Verfahren zur Vermittlung personeller Legitimation .....	86
b) Weitere Verfahren zur Vermittlung personeller Legitimation .....	87
aa) Kooptierung .....	88
bb) Benennung durch Gruppen .....	90
cc) Benennung durch den Bürgermeister .....	92
2. Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	92
V. Legitimationsniveau sachkundiger Bürger und Einwohner und Relationsvorgaben .....	93
B. Demokratische Repräsentation .....	98
I. Demokratische Repräsentation auf Bundesebene .....	99
II. Demokratische Repräsentation auf Gemeindeebene .....	100
1. Geltung des Repräsentationsgrundsatzes für gemeindliche Ausschüsse – Verfassungswidrigkeit sachkundiger Bürger und Einwohner .....	101

4. Personelle Besetzung der Ausschußsitze – Verteilung der sachkundigen Bürger und Einwohner auf die Wahl- bzw. Benennungstellen .....	170
a) Verteilungsverfahren ohne Komplikationen .....	172
b) Verteilungsverfahren mit Komplikationen .....	173
aa) Verfahren nach d'Hondt: gemischte Vorschlagslisten .....	173
bb) Verfahren nach d'Hondt: Vorschlagslisten mit getrennten Blöcken .....	175
cc) Verfahren nach Hare/Niemeyer .....	178
V. Gemeindevertreter als sachkundige Bürger und Einwohner .....	180
VI. Sachkundige Bürger und Einwohner als Ausschußvorsitzende .....	183
VII. Stellvertretende sachkundige Bürger und Einwohner .....	185
VIII. Annahme der Bestellung zum sachkundigen Bürger oder Einwohner .....	189
IX. Amtsdauer .....	190
B. Rechte sachkundiger Bürger und Einwohner .....	191
I. Anwesenheitsrecht .....	192
1. Anwesenheit bei nichtöffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung .....	192
2. Anwesenheit bei nichtöffentlichen Sitzungen sonstiger Ausschüsse .....	193
3. Anwesenheitsrechte stellvertretender sachkundiger Bürger und Einwohner .....	194
II. Beratungsrecht .....	197
III. Stimmrecht .....	198
IV. Rechte in den Fraktionen .....	199
1. Fraktionsmitgliedschaft .....	200
2. Fraktionsmitwirkung unterhalb der Ebene einer Mitgliedschaft .....	203
V. Entschädigung .....	204
1. Gleichklang der Entschädigungsregelungen .....	204
2. Exkurs: Entschädigung nach der brandenburgischen Gemeindeordnung .....	205
3. Spezifische Entschädigungsregelungen für sachkundige Bürger und Einwohner .....	207
VI. Sonstige Rechte .....	208

C. Pflichten sachkundiger Bürger und Einwohner .....	209
I. Kommunales Vertretungsverbot .....	209
1. Geltung für sachkundige Bürger und Einwohner .....	210
2. Verfassungsmäßigkeit von Vertretungsverboten für sachkundige Bürger und Einwohner .....	213
a) Zulässiger Verweis auf grundrechtsschonendere Regelungen ande- rer Länder? .....	215
b) Eingeschränktes contra absolutes Vertretungsverbot .....	217
II. Verpflichtung und Pflichtenbelehrung .....	221
D. Verlust der Ausschußmitgliedschaft .....	222
I. Zulässigkeit einer Abberufung .....	223
II. Befugnis zur Abberufung: Fraktion oder Gemeindevertretung? .....	224
III. Grenzen der Abberufung .....	225
1. Freies Mandat .....	225
2. Minderheitenschutz .....	228
E. Rechtsschutz .....	230
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	<b>232</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>242</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>244</b>
<b>Sachregister</b> .....	<b>258</b>