

Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen

Von

Jörg Wacker



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

§ 1: Einleitung	17
A. Untersuchungsinteresse	17
B. Gang der Untersuchung	19
§ 2: Sachkundige Bürger und Einwohner im deutschen Gemeinderecht	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
§ 3: Entwicklungsgeschichte und Bedeutung	59
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
§ 4: Verfassungsrechtliche Vorgaben	70
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 Kollegial- organs?	79
1. Einfache Mehrheit demokratisch legitimierter Gremienmitglieder aus- reichend?	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 Relations- vorgaben	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
Zusammenfassung in Thesen	232
Anhang	242
Literaturverzeichnis	244
Sachregister	258