

Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam

Band 5

Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen

Von

Jörg Wacker



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRG WACKER

Sachkundige Bürger und Einwohner
in gemeindlichen Ausschüssen

**Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Werner Jann
Prof. Dr. Wolfgang Loschelder
Prof. Dr. Michael Nierhaus
Prof. Dr. Martin Richter
Prof. Dr. Dieter C. Umbach
Prof. Dr. Dieter Wagner**

Band 5

Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen

Von

Jörg Wacker



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wacker, Jörg:

Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen /

Jörg Wacker. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam ; Bd. 5)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10135-9

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0949-7730

ISBN 3-428-10135-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Sommersemester 1999 als Dissertation angenommen worden. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis Januar 1999 berücksichtigt werden.

Den Anstoß für diese Arbeit gab meine Tätigkeit als sachkundiger Bürger in einem Ausschuß des Rates der Stadt Solingen in den Jahren 1989 bis 1994. Vor diesem Hintergrund soll die Arbeit auch der kommunalen Praxis einen Leitfaden an die Hand geben und damit das bürgerschaftliche Element in den Gemeinden stärken.

Meine ganz besondere Verbundenheit gilt meinem Doktorvater Herrn *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, dessen Anregungen, stete Gesprächsbereitschaft und menschliche Nähe zum Gelingen der Arbeit entscheidend beitrugen.

Herrn *Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen* danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Danken möchte ich ferner der *Studienstiftung des deutschen Volkes* für ihre materielle und immaterielle Förderung.

Ich widme die Arbeit meinen lieben Eltern. Sie haben mir wahrhaft vorbildlich alle Unterstützung auf meinem Lebensweg gegeben.

Solingen, Bergisches Land, im Januar 2000

Jörg Wacker

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| § 1: Einleitung | 17 |
| § 2: Sachkundige Bürger und Einwohner im deutschen Gemeinderecht | 21 |
| § 3: Entwicklungsgeschichte und Bedeutung | 59 |
| § 4: Verfassungsrechtliche Vorgaben | 70 |
| § 5: Rechtliche Ausgestaltung einer Ausschußmitgliedschaft | 135 |
| Zusammenfassung in Thesen | 232 |
| Anhang | 242 |
| Literaturverzeichnis | 244 |
| Sachregister | 258 |

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 sach- kundige Einwohner | 50 |
| aa) Sachverständige und Ausschußmitgliedschaft | 51 |
| bb) Sachverständige nur zu Einzelthemen – Asymmetrie der Bera- tung | 52 |
| cc) Ergebnis: Hinzuziehung von Sachverständigen zu den Bera- tungen 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 legitimerter 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 |

| | |
|--|------------|
| 2. Gegenposition: Keine uneingeschränkte Geltung des Repräsentationsgrundsatzes für gemeindliche Ausschüsse – Verfassungsmäßigkeit sachkundiger Bürger und Einwohner | 104 |
| a) Abschwächung des Repräsentationsgrundsatzes aufgrund der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG | 106 |
| b) Unanwendbarkeit des Repräsentationsprinzips auf gemeindliche Ausschüsse | 108 |
| C. Ausländer als sachkundige Bürger und Einwohner | 110 |
| I. Kollision mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG | 111 |
| II. Kollision mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG | 112 |
| 1. Ausübung von Staatsgewalt nur durch deutsche Organwalter | 112 |
| 2. Dagegen: Kein verfassungsrechtlicher Ausschluß von Ausländern als Organwalter | 113 |
| D. Kommunale Organisationshoheit | 119 |
| I. Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG | 119 |
| II. Gewährleistungsschranken | 120 |
| 1. Die geltenden Regelungen über die Externenhinzuziehung | 121 |
| 2. Verpflichtung oder Untersagung der Berufung Vertretungsexterner | 122 |
| 3. Abschließendes Regelungsmodell für eine Ausschußmitgliedschaft | 122 |
| 4. Ausschußmitgliedschaft Vertretungsexterner nur bei ausdrücklicher Ermächtigung? | 123 |
| III. Schranken-Schranken | 126 |
| 1. Entwicklung eines verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstabes aus Art. 28 Abs. 2 GG | 126 |
| a) Abkehr vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz | 128 |
| b) Eigene Stellungnahme | 130 |
| 2. Sachkundige Bürger und Schranken-Schranken des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG | 132 |
| § 5: Rechtliche Ausgestaltung einer Ausschußmitgliedschaft | 135 |
| A. Voraussetzungen des Amtserwerbes und Amtsdauer | 135 |
| I. Bürger, Einwohner und andere Personen | 135 |

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 13 |
| 1. Bürgereigenschaft | 136 |
| 2. Einwohnereigenschaft | 137 |
| a) „Bürger als Einwohner“ | 139 |
| b) Rechtslage in Nordrhein-Westfalen | 139 |
| 3. Andere Personen | 142 |
| II. Inkompatibilitäten für vertretungsexterne Ausschußmitglieder | 142 |
| 1. Vereinbarkeit mit Art. 137 Abs. 1 GG | 144 |
| 2. Verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlaß von Inkompatibilitätsvorschriften? | 147 |
| a) Aus Art. 137 Abs. 1 GG | 147 |
| b) Aus dem Gewaltenteilungsprinzip | 148 |
| c) Lösungsansätze der Literatur | 149 |
| 3. Rechtsfolgen von Inkompatibilitätsvorschriften für vertretungsexterne Ausschußmitglieder | 150 |
| III. Sachkunde | 152 |
| IV. Verfahren der Ausschußbesetzung mit sachkundigen Bürgern und Ein- wohnern | 154 |
| 1. Zuständiges Organ | 155 |
| 2. Benennung oder Wahl – Besetzungsverfahren für sachkundige Bürger und Einwohner | 156 |
| 3. Aufteilung der Sitze auf die Fraktionen und Gruppen – einheitliches oder getrenntes Verfahren? | 159 |
| a) Berechnungsbeispiel nach Hare / Niemeyer (Rheinland-Pfalz) | 161 |
| aa) Einheitliches Verfahren | 161 |
| bb) Getrenntes Verfahren | 162 |
| (1) Wahl der Ratsmitglieder | 162 |
| (2) Wahl der sachkundigen Bürger | 163 |
| (3) Aufteilung der Sitze bei getrenntem Verfahren | 163 |
| b) Berechnungsbeispiel nach d'Hondt (Baden-Württemberg) | 163 |
| aa) Einheitliches Verfahren | 164 |
| bb) Getrenntes Verfahren | 165 |
| c) Befund und Erklärung abweichender Ergebnisse bei der Ausschuß- besetzung | 165 |
| d) Getrenntes Verfahren als Verstoß gegen die Grundsätze der Verhält- niswahl bzw. des Zugriffsverfahrens | 166 |

| | |
|--|------------|
| 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 |

| | |
|--|------------|
| Inhaltsverzeichnis | 15 |
| 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 anderer 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 |

§ 1: Einleitung

A. Untersuchungsinteresse

Die Mitwirkung von Ausschüssen auf allen Ebenen des politischen Lebens ist ursprünglich eine anglo-amerikanische Tradition¹. Eine solche Einbindung vielköpfiger und meist auch vielstimmiger Gremien in den Prozeß der Entscheidungsfindung wird jedoch wiederholt als hemmender Faktor kritisiert. Winston Churchill etwa bemerkte einmal über die englischen committees: ‚We are overrun by them, like the Australians were by the rabbits‘².

Eine Inflation des Ausschußwesens muß für Deutschland gerade auch auf kommunaler Ebene konstatiert werden. Dieses Phänomen äußert sich für die Gemeinden aber nicht nur in der großen Anzahl bestehender Ausschüsse der Vertretungskörperschaften³, sondern vor allem in der großen Anzahl der diesen Gremien angehörenden Mitglieder: so ist es in der Praxis nicht ungewöhnlich, daß ein Ausschuß bis zu 22 Mitglieder zählt⁴. Ursache für diese Aufblähung ist aber nicht etwa, daß sich die Ausschüsse aus einer größeren Zahl von Gemeindevertretern zusammensetzen. Vielmehr sind es Personen *ohne* Mandat in der Gemeindevertretung, sogenannte sachkundige Bürger oder Einwohner, die für diesen Größenzuwachs der Gremien verantwortlich sind. Die Durchdringung gemeindlicher Ausschüsse mit solchen Ausschußmitgliedern ist beeindruckend. So wurden in den Ausschüssen der Gemeinden und Landkreise von Sachsen-Anhalt fast 1800 sachkundige Einwohner gezählt⁵, nach den Ergebnissen einer Umfrage des Verfassers bei den 23 kreisfreien Städten des Landes Nordrhein-Westfalen haben deren Vertretungen insgesamt 1192 sachkundige Bürger und Einwohner in ihre Ausschüsse gewählt⁶. Legt man nunmehr zugrunde, daß den Parlamenten der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen insgesamt nur 1541 Mandatsträger angehören⁷, wirken in den

¹ Ausführlich hierzu *K. C. Wheare, Government By Committee*, S. 12 ff.

² *W. Churchill, The Second World War*, S. 606.

³ So hat etwa der Rat der Stadt Düsseldorf 20 Ausschüsse gebildet, die Bonner Gemeindevertretung sogar 21.

⁴ Beispielsweise hat in Bonn der Ausschuß für Soziales, Multikulturelles und Wohnungswesen eine derart große Anzahl von Mitgliedern.

⁵ Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage vom 15.8. 1996, LT-Drucks. 2/2532, S. 12.

⁶ Siehe näheres zu dieser Umfrage unten bei § 3, B.II., S. 67 ff.

⁷ Zur Größe der Gemeindevertretungen vgl. die Vorgabe in § 3 Abs. 2 KWG NW.

Ausschüssen von der absoluten Zahl her fast ebenso viele sachkundige Bürger und Einwohner wie Mitglieder der Vertretungskörperschaften mit.

Im Gegensatz zu dieser greifbaren praktischen Bedeutung der Institution steht das wissenschaftliche Interesse an einer solchen Form der bürgerschaftlichen Mitwirkung. Bisher liegt zu diesem Thema lediglich eine über vierzig Jahre alte Monographie des späteren Oberstadtdirektors von Münster *Hermann Fechtrup* vor⁸. Diese Arbeit betraf allerdings nur den sachkundigen Bürger, die erst später eingeführte Rechtsfigur des sachkundigen Einwohners wurde nicht behandelt. Zudem beschränkte sich *Fechtrup* auf die Rechtslage nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung.

Über diesen Ansatz versucht die vorliegende Arbeit hinauszugehen. Anspruch ist dabei zunächst, die Institution des sachkundigen Bürgers und Einwohners nicht nur für ein einzelnes Land der Bundesrepublik Deutschland, sondern übergreifend für alle Flächenländer darzustellen. Alle Länder, die eine solche Ausschußmitgliedschaft von Personen ohne Mandat in der Gemeindevertretung kennen, sollen dabei gleichberechtigt Berücksichtigung erfahren; dieses gilt vor allem für die in der Literatur bisher noch oftmals vernachlässigten neuen Länder. Denn trotz der landesrechtlichen Zersplitterung bestehen grundlegende Gemeinsamkeiten, die es zulassen, dieser Partizipationsform ein einheitliches dogmatisches Gefüge zu geben und eine kataloghafte Beschreibung zu vermeiden. Der Gefahr der Unübersichtlichkeit bei Zugrundelegung einer Vielzahl von Landesrechten kann hierbei durch die mögliche Bündelung und Gruppierung vergleichbarer Regelungen begegnet werden, ebenso durch eine paradigmatische Beschränkung auf die Gemeinden unter Außerachtlassung der Rechtslage in sonstigen kommunalen Einheiten. Dabei stellt sich heraus, daß die Vielfalt der normativen Ausgestaltungen unter rechtsvergleichenden Aspekten den Zugang zu in dieser Weise noch nicht aufgeworfenen Gesichtspunkten eröffnet. Weiterhin will die Arbeit auf aktuelle Fragestellungen eingehen, die die Institution in ihren Grundlagen betreffen. Hier erweist sich, daß die wissenschaftliche Bedeutung des Themas nicht nur im gemeinderechtlichen Bereich liegt, sondern auch einschlägige verfassungsrechtliche Bezüge aufweist, vor allem hinsichtlich möglicher Spielräume des Gesetzgebers. Schließlich will die Arbeit auch der kommunalen Praxis einen Leitfaden an die Hand geben, der sich in der alltäglichen Ausschußarbeit für sachkundige Bürger und Einwohner sowie alle sonstigen Beteiligten als Ratgeber und Hilfe anbietet. Die Schrift will damit auch das bürgerschaftliche Element in den Gemeinden stärken.

⁸ *H. Fechtrup, Der sachkundige Bürger im Gemeinderatsausschuß.*

B. Gang der Untersuchung

Zur Grundlegung der folgenden Ausführungen werden zunächst die gemeindlichen Ausschüsse als Tätigkeitsfeld sachkundiger Bürger und Einwohner beschrieben und sodann deren Erscheinungsformen in den Gemeindeordnungen dargestellt (§ 2). Hier ist darauf hinzuweisen, daß von der Untersuchung nur sachkundige Bürger und Einwohner in den im kommunalen Verfassungsrecht verankerten Ausschüssen erfaßt werden. Aus der Betrachtung scheiden mithin sachkundige Bürger und Einwohner in aufgrund von Sondergesetzen gebildeten Ausschüssen wie etwa dem Jugendhilfeausschuß⁹ aus, weisen diese Gremien doch zu den übrigen Ausschüssen hinsichtlich Zusammensetzung und Verfahren erhebliche Abweichungen auf, die sie als Fremdkörper im kommunalen Verfassungsrecht erscheinen lassen. Weiterhin muß auch die Rechtslage in Berlin, Bremen und Hamburg außer Betracht gelassen werden. Mangels klarer Zweigliederung in Landes- und Kommunalverwaltung läßt die Struktur dieser Stadtstaaten keinen direkten Vergleich zur kommunalen Ordnung der Flächenstaaten zu. Eine teilweise Ausnahme resultiert für Bremen aus dem Umstand, daß das Land kein Stadtstaat im eigentlichen Sinn ist, sondern aus den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven besteht. Von dem den Gemeinden nach Art. 145 Abs. 1 Bremer Verfassung zustehenden Recht, sich selbst eine Stadtverfassung zu geben, hat aber nur die Stadt Bremerhaven Gebrauch gemacht, während eine selbständige Gemeindeverfassung der Stadt Bremen nicht besteht¹⁰. Deshalb ist es auch gerechtfertigt, die Gemeindeverfassung der Stadt Bremerhaven in die Untersuchung mit einzubeziehen.

Im Anschluß an diese Grundlegung wird zunächst die Entwicklungsgeschichte der heute gültigen Vorschriften über sachkundige Bürger und Einwohner anhand eines Abrisses ihrer historischen Vorläufer aufgezeigt, sodann die Bedeutung der Institution in der kommunalen Praxis beschrieben (§ 3). Hierbei wird das Hauptaugenmerk auf der Frage liegen, ob Sachkunde oder vielmehr eine Parteizugehörigkeit sich als maßgebliches Kriterium für eine Ausschußbestellung erweisen. Diese Untersuchung wird durch empirisches Zahlenmaterial abgesichert.

Sodann sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für gesetzliche Vorschriften über sachkundige Bürger und Einwohner herausgearbeitet werden (§ 4). Neben der Vereinbarkeit der Institution mit den Grundsätzen der demokratischen Legitimation und der demokratischen Repräsentation soll geklärt werden, ob de lege ferenda auch Ausländer zu stimmberechtigten Mitgliedern beschließender Ausschüsse berufen werden können. Die Abklärung der Grenzen der kommunalen Organisationshoheit in Bezug auf sachkundige Bürger und Einwohner wird diese verfassungsrechtliche Perspektive abrunden.

⁹ Siehe hierzu etwa ausführlich *H.-J. David, Jugendhilfeausschuß.*

¹⁰ *H. Heise, Kommunalverfassungsrecht Bremen*, in: HdKW, Band 2, S. 310 ff.