

Fachamt: Hauptamt

Vorlage-Nr.: 2023-064

Datum: 15.03.2023

Beschlussvorlage

Kommunalwahlen 2024

hier: Abschaffung der Unechten Teilortswahl für den Ortschaftsrat Friedrichsdorf

Beratungsfolge:

Gremium	am	
Verwaltungs- und Finanzausschuss	17.04.2023	nicht öffentlich
Ortschaftsrat Friedrichsdorf		öffentlich
Gemeinderat	27.04.2023	öffentlich

Beschlussantrag:

1. Die Unechte Teilortswahl für den Ortschaftsrat Friedrichsdorf wird zur nächsten Kommunalwahl abgeschafft.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die erforderliche Änderung der Hauptsatzung (Streichung des § 16 Abs. 2) zu veranlassen.

Klimarelevanz:

Keine.

Sachverhalt / Begründung:

1. Ausgangslage:

In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können nach § 27 Abs. 2 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO), durch die Hauptsatzung aus jeweils einem oder mehreren benachbarten Ortsteilen bestehende Wohnbezirke mit der Bestimmung gebildet werden, dass die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke zu besetzen sind (Unechte Teilortswahl). Die Bewerber müssen im Wohnbezirk wohnen. Das Recht der Bürger zur gleichmäßigen Teilnahme an der Wahl sämtlicher Gemeinderäte wird hierdurch nicht berührt. Bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Anzahl der Sitze, sind die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen.

Gem. § 69 GemO werden die Mitglieder des Ortschaftsrats nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Vorschriften gewählt. Ihre Zahl wird durch die Hauptsatzung bestimmt.

Für den Ortschaftsrat Friedrichsdorf ist die Unechte Teilortswahl eingeführt. Hierbei wurden die Wohnbezirke Friedrichsdorf und bad. Schöllnbach gebildet.

Vor jeder Wahl der Gemeinde- und Ortschaftsräte (anstehend: 2024) besteht die Verpflichtung zu überprüfen, ob die Kriterien der Sitzverteilung auf die einzelnen Wohnbezirke noch eingehalten werden.

Der Gemeinderat entscheidet über die Ausgestaltung der Unechten Teilortswahl und begründet, auf welcher Basis die sich ergebende Sitzverteilung gewählt wurde.

In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zur Aufhebung der Gemeinderatswahl in Tauberbischofsheim hinzuweisen. Dort legte nach der letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 eine Bürgerin Einspruch gegen das Wahlergebnis ein, da sie durch die Sitzverteilung auf die Wohnbezirke in ihren Rechten eingeschränkt worden sei. Die gerichtliche Überprüfung der Sitzverteilung ergab, dass bei mehreren Teilorten eine erhebliche Über- bzw. Unterrepräsentation vorliege, die sich nicht mit sachlichen Gründen in Bezug auf die örtlichen Verhältnisse rechtfertigen lasse. Die Wahl wurde daher aufgehoben und musste im Jahr 2023 nachgeholt werden.

Für die Kommunen mit dem Wahlsystem der Unechten Teilortswahl gibt es hier wichtige Aussagen zu einem rechtmäßigen Spielraum hinsichtlich der Sitzverteilung in ihren Gremien:

- Die Entscheidung des Gemeinderats muss auf einer **Abwägung** der einzelnen Kriterien der Sitzverteilung beruhen. Diese muss am Grundsatz einer gleichwertigen Vertretung orientiert sein.
- Die **Eingliederungsvereinbarung** aus den 1970er Jahre sind nicht mehr verbindlich.
- Grenzwerte für die zulässige Abweichung von der Sitzverteilung anhand der Einwohnerzahlen, erfordern immer eine Betrachtung des Einzelfalls. Eine über die systembedingte Verzerrung der Vertretungsgewichte hinausgehende **Über- und Unterrepräsentation** einzelner Ortsteile ist rechtlich **nicht zu beanstanden**, wenn sie am Maßstab der örtlichen Verhältnisse durch **überwiegende sachliche Gründe gerechtfertigt** ist.
- Die Angleichung der Sitzverhältnisse durch **Veränderung der Gremiengröße** ist zu beachten.

2. Zweck und Entwicklung der Unechten Teilortswahl:

Die Unechte Teilortswahl wurde im Zuge der Gemeindegebietsreform Anfang der 1970er Jahre in das Kommunalwahlrecht aufgenommen. Ziel war es, in den Gemeinden, die ihre Selbständigkeit aufgaben, einen Ausgleich hierfür zu geben. Der Bestand der Unechten Teilortswahl wurde nur für die Dauer von zwei Wahlperioden (10 Jahre) garantiert.

Die Entwicklung zeigt, dass immer mehr Gemeinden die Unechte Teilortswahl abschaffen. Zur letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 wählten nur noch 384 Gemeinden nach diesem System.

3. Verteilung der Sitze auf die Wohnbezirke:

Die Verteilung der Sitze des Ortschaftsrats Friedrichsdorf auf die Wohnbezirke wird in § 16 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Eberbach geregelt:

Friedrichsdorf: 5 Sitze
bad. Schöllnbach: 1 Sitz

Nach § 27 Abs. 2 S. 4 GemO sind bei der Bestimmung der Sitzverteilung die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen. Beide Gesichtspunkte sind abzuwägen. Es kann nach der Rechtsprechung in einzelnen Fällen das öffentliche Interesse an einer dem Bevölkerungsanteil entsprechenden oder möglichst nahekommenden Sitzverteilung zugunsten besonderer örtlicher Verhältnisse vernachlässigt werden. Nach der Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ist jedoch eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende oder möglichst nahekommende Sitzverteilung anzustreben.

In einer früheren Verwaltungsvorschrift hat das Innenministerium eine Über- und Unterrepräsentation einzelner Wohnbezirke um bis zu 20% für zulässig erklärt. Die Rechtsprechung sagt jedoch, dass diese Richtzahl nicht strikt angewandt werden muss. Die Grenze des Entscheidungsspielraums des Gemeinderats ist vielmehr dann überschritten, wenn bei der in der Satzung geregelten Sitzverteilung einer der beiden Grundsätze völlig preisgegeben oder in einer das Gerechtigkeitsgefühl grob verletzenden Weise zurückgedrängt worden ist.

a) Bevölkerungsanteil

Für die Berechnung der Sitzverteilung anhand des Bevölkerungsanteils wird eine sogenannte Schlüsselzahl gebildet. Diese besagt, wie viele Einwohner durch einen Sitz im Gremium vertreten werden.

Um die Über- bzw. Unterrepräsentation eines Wohnbezirks zu ermitteln, wird verglichen, wie viele Einwohner anhand der Schlüsselzahl durch die zugeordneten Sitze vertreten werden würden und dies anschließend mit der tatsächlichen Einwohnerzahl des Wohnbezirks verglichen.

Aktuell ergibt sich eine **Unterrepräsentation** des Wohnbezirks Friedrichsdorf von **8,6 %** und eine **Überrepräsentation** des Wohnbezirks bad. Schöllnbach von **43,1 %**.

b) Örtliche Verhältnisse

Zu den örtlichen Verhältnissen zählen beispielsweise Regelungen in den Eingemeindungsverträgen.

In der Eingemeindungsvereinbarung des Ortsteils Friedrichsdorf heißt es in § 6 Abs. 3:

„Im Jahre 1974 sind 6 Ortschaftsräte zu wählen, von denen einer den Ortsteil bad. Schöllnbach vertritt.“

Allerdings erfolgte die Eingemeindung bad. Schöllnbachs zu Friedrichsdorf bereits 1925. Bad. Schöllnbach gehörte somit zum Zeitpunkt der Eingemeindung bereits zu Friedrichsdorf, womit sich 1974 hinsichtlich der Zusammengehörigkeit der beiden Wohnbezirke keine Veränderung ergab.

Ein weiterer Aspekt für die Abwägung der örtlichen Verhältnisse, ist die geografische Lage der beiden Wohnbezirke. Hier kann durchaus von einer räumlichen Trennung gesprochen werden.

c) Abwägung:

Die bisherige Sitzverteilung stellt anhand der Bevölkerungsanteile eine starke Überrepräsentation des Wohnbezirks bad. Schöllnbach dar.

Die Regelung der Eingemeindungsvereinbarung mit der Stadt Eberbach kann diese nicht aufwiegen. Einerseits wurde diese Regelung vor über 50 Jahren getroffen und berücksichtigt keine Entwicklungen der örtlichen Gegebenheiten. Andererseits handelt es sich um die

Eingemeindung Friedrichsdorfs in die Stadt Eberbach. Der Wohnbezirk bad. Schöllnbach gehörte zu diesem Zeitpunkt bereits zu Friedrichsdorf. Hintergrund der Einführung der Unechten Teilortswahl in das baden-württembergische Kommunalwahlrecht war ein Interessensausgleich für die Aufgabe der Selbstständigkeit (siehe oben). Diese Argumentation kann auf die Teilorte Friedrichsdorf und bad. Schöllnbach nicht angewandt werden, da seitens des Teilorts bad. Schöllnbach keine Selbstständigkeit aufgegeben wurde.

Auch die räumliche Trennung der beiden Wohnbezirke wird seitens der Verwaltung als nicht trennend genug angesehen, die starke Überrepräsentation ausgleichen zu können.

Die derzeitige Sitzverteilung wäre somit nicht zulässig.

4. Lösungsmöglichkeiten:

a) Änderung der Sitzverteilung:

§ 25 Abs. 2 GemO räumt Gemeinden mit Unechter Teilortswahl die Möglichkeit ein, die Anzahl der Gemeinderatssitze der nächstniedrigeren oder nächsthöheren Gemeindegrößengruppe anzugleichen. Auch eine dazwischenliegende Zahl ist möglich.

Bei einer Reduzierung der Anzahl der Mitglieder des Ortschaftsrats Friedrichsdorf würde sich die Überrepräsentation des Wohnbezirks bad. Schöllnbach weiter erhöhen.

Bei einer Vergrößerung des Gremiums könnte die Überrepräsentation zwar nicht aufgehoben, jedoch verringert werden. Die Hauptsatzung der Stadt Eberbach legt für die größeren Ortsteile Pleutersbach und Rockenau 8 Mitglieder der jeweiligen Ortschaftsräte fest. Dies könnte als nächsthöhere Gemeindegrößengruppe gewertet werden. Als dazwischenliegende Zahl kämen 7 Mitglieder in Frage. Bei Beibehaltung eines Sitzes im Wohnbezirk bad. Schöllnbach und Zuordnung der restlichen Sitze auf den Wohnbezirk Friedrichsdorf stellt sich die Überrepräsentation wie folgt dar:

7 Mitglieder des Ortschaftsrats:	34 % Überrepräsentation bad. Schöllnbach
8 Mitglieder des Ortschaftsrats:	24 % Überrepräsentation bad. Schöllnbach

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass es gerade in den Ortsteilen, immer schwieriger wird, ausreichend Bewerber für einen Wahlvorschlag zu finden. Eine Vergrößerung des Gremiums könnte dazu führen, dass keine vollständigen Wahlvorschläge eingereicht werden und durch die Mehrheitswahl Bürger in den Ortschaftsrat gewählt werden, die diese ehrenamtliche Tätigkeit eigentlich nicht übernehmen wollten.

Zudem muss auch das Verhältnis der durch die Ortschaftsräte vertretenen Einwohner im Vergleich aller Ortsteile der Stadt Eberbach berücksichtigt werden.

Ortsteil	Einwohner	Mitglieder im Ortschaftsrat
Rockenau	708	8
Pleutersbach	586	8
Brombach	352	6
Friedrichsdorf	327	6
Lindach	221	6

Die Ortsteile Brombach und Friedrichsdorf haben nahezu gleich viele Einwohner. Bei einer Vergrößerung des Ortschaftsrats Friedrichsdorf müsste somit konsequenter Weise auch der Ortschaftsrat Brombach entsprechend vergrößert werden. Dass diese dann in gleicher Stärke repräsentiert wären wie die annähernd doppelt so großen Ortschaften Rockenau und Pleutersbach, könnte weiteren Handlungsbedarf auslösen.

b) Abschaffung der unechten Teilortswahl:

Nach § 27 Abs. 5 GemO kann die Unechte Teilortswahl durch Änderung der Hauptsatzung aufgehoben werden.

Argumente für die Beibehaltung:

Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass mancher Teilort keinen Vertreter mehr in den Ortschaftsrat entsenden kann. Dadurch kann es sein, dass sich manche Bürgerinnen und Bürger aus diesem Teilort weniger adäquat im Gremium vertreten fühlen und befürchten, dass ihre Interessen auf weniger Gehör stoßen würden. Des Weiteren könnte die Abschaffung dazu führen, dass die Teilorte in der Gesamtortschaft nicht mehr als gleichberechtigte Partner im politischen Geschehen wahrgenommen werden.

Argumente für die Abschaffung:

Die Unechte Teilortswahl existiert nur im Bundesland Baden-Württemberg. Sie ist ein historisches Konstrukt, das zur Sicherstellung des Zusammenwachsens und zur Begleitung dieses Prozesses seine Berechtigung im politischen System der Kommunen hatte. Inzwischen sind die Gründe jedoch überholt, da sie sich entweder aufgelöst oder so verändert haben, dass sie auch mithilfe anderer Mittel umgesetzt werden können.

Jede Ortschaftsrätin und jeder Ortschaftsrat ist politischer Vertreter für die gesamte Ortschaft, unabhängig ihres eigenen Wahlbezirks oder dem des Wählers. Dieses Bewusstsein des gemeinsamen Miteinanders wird durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl noch einmal gestärkt.

Die Unechte Teilortswahl greift zudem in die Wahlgrundsätze Wahlgleichheit und Wahlfreiheit ein. Durch die Sitzgarantie kleinerer Orte, sind dort oft sehr viel weniger Stimmen notwendig, um ein Mandat zu erhalten. Ohne die Unechte Teilortswahl würde allein der Wählerwille die Sitzverteilung bestimmen. Weiterhin ist der Wähler in der Verteilung seines Stimmenkontingents nicht mehr an die Beschränkungen der Wohnbezirke gebunden. Das Gleiche gilt für Parteien und Wählervereinigungen bei der Aufstellung der Wahlvorschläge.

Für Wahlen ohne Unechte Teilortswahl dürfen die Wahlvorschläge bis zu doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Sitze zu vergeben sind. Dadurch erhalten die Wähler eine größere Auswahl.

Bei den letzten beiden Kommunalwahlen (2014 + 2019) wäre die Vertreterin von bad. Schöllnbach auch ohne Unechte Teilortswahl über die Stimmenanzahl gewählt worden. Bei der Wahl davor (2009) gab es keinen Bewerber für den Wohnbezirk bad. Schöllnbach.

5. Fazit:

Mit dem Beschluss zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl soll erreicht werden, das Wahlverfahren attraktiver und verständlicher zu gestalten. Die Verwaltung erhofft sich in diesem Zusammenhang eine höhere Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen.

Ein einfacheres und gerechteres Wahlsystem soll die Demokratie auch auf Gemeindeebene stärken und die Wähler zur Ausübung des aktiven Wahlrechts animieren.

Die Gefahr vieler ungültiger Stimmen soll gebannt werden und zu einer Reduzierung derer dauerhaft beitragen. Außerdem soll das vorgeschlagene System die Auszählung der Stimmen vereinfachen.

Die Abschaffung der Unechten Teilortswahl ist das geeignete Mittel, eine gleichwertige Vertretung der, in den Ortschaften wohnenden Einwohner, herzustellen.

Peter Reichert
Bürgermeister