

Beratungsvorlage GR/008/2023

Amt: Haupt- und Personalamt

Beratungsfolge	Sitzung am	Status	Ergebnis
Gemeinderat	28.02.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Igelsberg	13.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Wittlensweiler	16.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Kniebis	20.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Musbach	22.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Dietersweiler	27.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Ortschaftsrat Grüntal	29.03.2023	Ö - Beschlussfassung	
Gemeinderat	25.04.2023	Ö - Beschlussfassung	

Unechte Teilortswahl - Vorschlag zur Abschaffung durch Änderung der Hauptsatzung und Beauftragung der Verwaltung zur Anhörung der Ortschaftsräte (§ 70 Absatz 1, Satz 2 GemO)

Beschlussvorschlag:

1. Der Gemeinderat hat die Absicht die unechte Teilortswahl zur nächsten Wahl des Gemeinderats im Jahre 2024 abzuschaffen und beschließt zur erforderlichen Änderung der Hauptsatzung die Ortschaftsräte anzuhören.
2. Die Ortschaftsverfassung und damit alle Ortschaftsräte auf dem Gemeindegebiet werden beibehalten.
3. In § 3 der Hauptsatzung (Zusammensetzung des Gemeinderats) wird die Sitzzahl auf **26** festgelegt.

Finanzielle Auswirkungen: ☒ Ja ☐ Nein

Gesamtkosten: Euro

Finanzierung:

Ergebnishaushalt 2023
Haushaltsstelle: Euro

Finanzhaushalt 2023
Haushaltsstelle: Euro

Beratungsvorlage GR/008/2023

Sachverhalt:

1. Allgemeine Einführung

Im bundesdeutschen Vergleich weist das Kommunalwahlrecht des Landes Baden-Württemberg einige Besonderheiten auf. Hierzu schreibt die Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg: „Kein Wahlverfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist sowohl für den abstimmenden Bürger (Stimmgebungsverfahren mit Kumulieren und Panaschieren), für Parteien und Wählervereinigungen bei der Aufstellung von Listen wie für die Gremien zur Überwachung und Auszählung der Wahl und für die Gemeindeverwaltungen (z. B. Einteilung der Wahlkreise bei Unechter Teilortswahl) so schwierig zu handhaben wie das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg“.

Für ein ganzheitliches Bild und eine fundierte Entscheidungsgrundlage ist somit eine Darstellung der Hintergründe und des eigentlichen Wahlverfahrens unerlässlich. Zudem ist es sinnvoll, zurückliegende und aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen und die örtlichen Gegebenheiten zu beleuchten.

2. Grundlagen Unechte Teilortswahl Gemeindegebietsreform und rechtliche Grundlagen

Die Gemeindegebietsreform Anfang der 1970er Jahre in Baden-Württemberg führte zur Eingemeindung zahlreicher kleinerer Gemeinden. Um die Vorbehalte gegen die Gemeindezusammenschlüsse abzubauen, wurde durch das Zweite Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden die Ortschaftsverfassung eingeführt. Ziel war es, in den Gemeinden, die ihre Selbständigkeit aufgaben, in Form des Ortschaftsrats eigene Angelegenheiten in einem der Gesamtgemeinde zuträglichen Maß eigenverantwortlich in der Ortschaft zu belassen. Die Unechte Teilortswahl wurde in das Kommunalrecht von Baden-Württemberg aufgenommen.

Bei der Gemeindegebietsreform in den 1970er Jahren wurde das System der Unechten Teilortswahl nun in vielen Eingemeindungsverträgen niedergelegt, um räumlich abgetrennten Ortsteilen eine Vertretung im Gemeinderat zu sichern, so auch in Freudenstadt mit ihren Ortsteilen Dietersweiler, Grüntal-Frutenhof, Igelsberg, Kniebis, Musbach und Wittlensweiler. **Vom Landesgesetzgeber wurde der Bestand der Unechten Teilortswahl nicht auf Dauer garantiert, sondern nur für zwei Wahlperioden nach der Einführung (also für 10 Jahre).**

Nach Ablauf dieses Bestandsschutzes haben alle Gemeinden die Möglichkeit, die Unechte Teilortswahl **durch Gemeinderatsbeschluss** abzuschaffen (§ 27 Abs. 5 GemO BW). Ebenso wurde vom Gesetzgeber ab der übernächsten regelmäßigen Wahl nach Einführung die Möglichkeit eröffnet, über den Fortbestand der Ortschaftsverfassung zu entscheiden.

Eine Abschaffung der Ortschaftsverfassung ist von der Verwaltung weder beabsichtigt noch gewünscht!

(Nachrichtlicher Hinweis zur Ortschaftsverfassung:

Sofern die Ortschaftsverfassung auf der Grundlage von Eingliederungsvereinbarungen eingeführt wurde, was in Freudenstadt der Fall ist, können diese grundsätzlich nicht aufgehoben werden, da die vertraglichen Bestimmungen die rechtsnachfolgende Gemeinde verpflichtet, die Ortschaftsverfassung uneingeschränkt einzuführen, an diese Zusage ist der Rechtsnachfolger gebunden. Die Aufhebung der Ortschaftsverfassung wäre nach § 73 Absatz 3 GemO

Beratungsvorlage GR/008/2023

BW mit Zustimmung eines Ortschaftsrates möglich, wobei der Beschluss des entsprechenden Ortschaftsrates mit der Mehrheit aller Mitglieder gefasst werden müsste (Anhörungsverfahren).

Rechtliche Grundlagen zur Unechten Teilortswahl:

Nach § 25 Abs. 2 GemO BW beträgt die Zahl der Gemeinderäte in Gemeinden

- | | |
|--|-----------|
| ➤ mit mehr als 10.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 20.000 Einwohnern | 22 |
| ➤ mit mehr als 20.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 30.000 Einwohnern | 26 |
| ➤ mit mehr als 30.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 50.000 Einwohnern | 32 |
| ➤ mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 150.000 Einwohnern | 40. |

In Gemeinden mit Unechter Teilortswahl kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass für die Anzahl der Gemeinderatssitze die nächstniedrigere oder die nächsthöhere Gemeindegrößengruppe maßgebend ist; durch die Hauptsatzung kann auch eine dazwischenliegende Zahl der Gemeinderäte festgelegt werden.

In Freudenstadt hat man davon Gebrauch gemacht und die **Sitzzahl auf 28 festgelegt**.

Rechtsgrundlage für die Einführung bzw. Abschaffung der Unechten Teilortswahl ist § 27 GemO BW.

Danach kann die Unechte Teilortswahl unter folgenden Voraussetzungen eingeführt werden:

Räumlich getrennte Wohnbezirke:

In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können 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, § 27 Abs. 2 S. 1 GemO BW).

Örtliche Verhältnisse und Bevölkerungsanteil:

Bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Anzahl der Sitze sind die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen (§ 27 Abs. 2 S. 4 GemO BW). Beide Gesichtspunkte sind miteinander 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.

Die Sitzverteilung soll vom zuständigen Gremium regelmäßig begutachtet werden, um eventuell notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Bindende Festlegungen in Eingemeindungsverträgen gehören zu den örtlichen Verhältnissen, die zu berücksichtigen sind. Nach der Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ist 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.

Beratungsvorlage GR/008/2023

Die Rechtsprechung sagt jedoch, dass diese Richtzahl nicht strikt angewandt werden muss. Zulässige Abweichungen hängen stark mit den Eingemeindungsverträgen und dem damit zum Ausdruck gebrachten kommunalpolitischen Willen zusammen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg zu berücksichtigen (siehe Ziffer 11)

3. Wahlverfahren der unechten Teilortswahl:

Gewählt wird entweder nach dem System der Mehrheitswahl oder dem System der Verhältniswahl. Die Mehrheitswahl wird angewandt, wenn es nur einen oder gar keinen Wahlvorschlag gibt. Bei zwei oder mehr Vorschlägen wird nach dem System der Verhältnisswahl gewählt.

Bei der Verhältniswahl können 1, 2 oder 3 Stimmen vergeben werden (kumulieren). Bei der Verhältniswahl besteht zusätzlich die Möglichkeit zu panaschieren, d. h. als Wähler kann man seine Stimmen auf mehrere Listen verteilen und somit Kandidaten verschiedener Parteien bzw. Wählervereinigungen wählen.

Bei der Unechten Teilortswahl wählen alle Bürgerinnen und Bürger alle Gemeinderäte. Dabei sind sie aber an die nach den Wohnbezirken gegliederte Sitzzuteilung gebunden. Deshalb spricht man von Unechter und keiner Echten Teilortswahl.

Dadurch kann es sein, dass ein Bürger nicht alle Stimmen frei vergeben kann, sondern je Wohnbezirk nur so viele Bewerber wählen darf, wie dem Wohnbezirk Sitze im Gemeinderat zugeteilt wurden.

Ebenso sind die Parteien und Wählervereinigungen bei der Gestaltung des Wahlvorschlags eingeschränkt, da sie im Wohnbezirk ebenfalls nur eine begrenzte Anzahl von Bewerbern aufstellen dürfen. Die Unechte Teilortswahl nach dem Verhältniswahlsystem führt zu weiteren Besonderheiten:

- Die Bewerber und die Stimmen werden den Wohnbezirken zugeteilt (ersichtlich an dem auf die Wohnbezirke abgestimmten Stimmzettel).
- Die Sitzzuteilung erfolgt in zwei Schritten:
 1. Die Gewählten für die Wohnbezirke werden ermittelt und diese rücken in den Gemeinderat ein. Diese Sitze stehen als erstes fest.
 2. Im zweiten Schritt werden die auf jeden Wahlvorschlag entfallenen Gesamtstimmenzahlen, also wie viele Stimmen jede Partei oder Wählervereinigung im gesamten Wahlgebiet bekommen hat, ermittelt und nach dem Verhältnis der ihnen im Wahlgebiet zugefallenen Gesamtstimmenzahlen verteilt. Wenn einem Wahlvorschlag in den Wohnbezirken insgesamt mehr Sitze zugeteilt wurden, als ihm nach dem Verhältnis der Gesamtstimmenzahlen im Wahlgebiet zukommen würden, bleibt es bei dieser Zuteilung; in diesem Fall ist mit der Verteilung von Sitzen so lange fortzufahren, bis die Wahlvorschläge, denen nach dem Verhältnis der Gesamtstimmenzahlen Mehrsitze zustehen, diese erhalten haben. Dabei können dann auch auf die anderen Parteien und Wählervereinigungen weitere Sitze (Ausgleichssitze) zukommen.

Beratungsvorlage GR/008/2023

4. Aufhebung der Unechten Teilortswahl

Die Unechte Teilortswahl kann gemäß § 4 Abs. 2 in Verbindung mit § 27 Abs. 5 GemO BW durch entsprechende Änderung der Hauptsatzung aufgehoben werden. Dabei kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass die bisherige oder eine andere nach § 25 Abs. 2 GemO BW festzulegende Sitzzahl längstens bis zum Ablauf der zweiten auf die Aufhebung der Unechten Teilortswahl folgenden Amtszeit der Gemeinderäte maßgebend ist.

Verpflichtungen aus den Eingemeindungsverträgen greifen dabei nicht mehr, da der in § 27 Abs. 5 GemO BW genannte Zeitpunkt längst überschritten ist, wonach die Unechte Teilortswahl zur übernächsten Wahl nach ihrer Einführung abgeschafft werden kann.

Der Ortschaftsrat ist zu allen wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zu hören (§ 70 Abs. 1 S. 2 GemO BW). Darunter fällt die Unechte Teilortswahl im Gemeinderat zwingend. Sollte sich der Gemeinderat für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl entscheiden, tritt die Änderung schrittweise mit den nächsten regulären Wahlen in Kraft. Die laufende Amtsperiode wird mit der aktuellen Sitzzahl weitergeführt.

5. Entwicklungen in Baden-Württemberg:

(Abschaffung der Unechten Teilortswahl in Baden-Württemberg)

Jahr der Wahl	Kommunen mit Unechter Teilortswahl	Rückgang gegenüber der Vorwahl	Rückgang gegenüber der Vorwahl in Prozent
1989	680	-	-
1994	638	42	6,2
1999	596	42	6,6
2004	537	59	9,9
2009	483	54	10,1
2014	438	45	9,3
2019	384	54	12,3

Die Entwicklung in Baden-Württemberg zeigt einen relativ gleichbleibenden Rückgang der Kommunen, in denen die Unechte Teilortswahl abgeschafft worden ist. In jeder Wahlperiode seit 1989 entschieden sich zwischen 40 und 60 Städte und Gemeinden für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl.

Beratungsvorlage GR/008/2023

Während zur Kommunalwahl 1989 noch 680 von damals insgesamt 1.111 Gemeinden nach dem Wahlsystem der Unechten Teilortswahl gewählt haben, fiel diese Zahl im Jahr 2004 auf 537 Gemeinden, womit die Zahl der Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl erstmalig die Zahl der Gemeinden mit diesem Wahlsystem überstieg.

Zur letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 wählten nur noch 384 von 1.101 Gemeinden nach dem System der Unechten Teilortswahl. Dabei stieg das prozentuale Verhältnis derer, die die Abschaffung umsetzten, zuletzt auf den bisherigen Höchstwert von 12,3 %.

6. Ausgangslage in Freudenstadt

Mit Antrag vom 12. Juli 2004 hat die CDU-Fraktion neben der Reduzierung der Sitzzahl ab der Amtsperiode 2009 auf 22 ehrenamtliche Mitglieder u. a. beantragt, § 15 der Hauptsatzung ersatzlos zu streichen und damit die unechte Teilortswahl für die Wahl des Gemeinderates abzuschaffen.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass beinahe 35 Jahre (im Jahr 2009) nach der Eingemeindung der Grad des Zusammenwachsens der Teilorte und der Kernstadt soweit gediehen sei, dass auf das Instrument der unechten Teilortswahl verzichtet werden könne. Auch würde das Wahlverfahren einfacher und die hohe Zahl der Stimmenverluste verringert. Eine Vertretung der Teilorte in den Gemeinden könne – wie das Wahlergebnis der letzten Gemeinderatswahl zeige – auch ohne unechte Teilortswahl gesichert werden. Es läge an den Parteien und Wählervereinigungen, die Vertretung der Teilorte im Gemeinderat durch entsprechende Platzierung der Teilortskandidaten zu sichern.

Die SPD-Fraktion hat im Rahmen der diesjährigen Haushaltsplanberatung zur unechten Teilortswahl ebenfalls die Frage aufgeworfen, ob sie noch zeitgemäß ist. Thematisiert wurde auch die Sitzzahl im Gemeinderat dahingehend, dass eine Verschlinkung des Gremiums zu beraten und einer Beschlussfassung zuzuführen ist.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Frage der Abschaffung der unechten Teilortswahl bereits Gegenstand der im Juni 2002 vom Gemeinderat an die Verwaltung ergangenen Prüfungsaufträge war.

In einem ersten Schritt wurde mit Beschluss vom 20. Januar 2004 die unechte Teilortswahl für die Wahl der Ortschaftsräte von Dietersweiler, Grüntal und Musbach aufgehoben.

Die Abschaffung der unechten Teilortswahl für die Wahl des Gemeinderates hingegen wurde nicht zur Beschlussfassung unterbreitet. In den hierzu geführten sondierenden Gesprächen wurde überwiegend präferiert, dies erst für die Wahl 2009 anzugehen.

In den Jahren 2005 und 2006 hat sich der Gemeinderat erneut mit dem Thema der Abschaffung der unechten Teilortswahl beschäftigt, nachdem eine Anhörung der Ortschaftsräte erfolgt ist.

Die Anhörung machte deutlich, dass die für eine Abschaffung der unechten Teilortswahl sprechenden Gesichtspunkte anerkannt wurden, auch von den Ortschaftsratsgremien, die einer Vereinfachung des Wahlrechtes nicht zustimmten.

Beratungsvorlage GR/008/2023

Das seinerzeitige Abstimmungsergebnis in den Ortschaftsräten sah folgendermaßen aus:

Kniebis:	Einstimmig für eine Abschaffung
Dietersweiler:	Einstimmig gegen eine Abschaffung
Musbach:	Einstimmig gegen eine Abschaffung
Grüntal:	Für die Abschaffung bei 8 Ja Stimmen und 1 Nein Stimme
Wittlensweiler:	Gegen eine Abschaffung bei 4 Ja und 4 Nein Stimmen
Igelsberg:	Einstimmig für eine Abstimmung

In der Sitzung des Gemeinderats am 28.03.2006 hat der Gemeinderat nach ausführlicher Beratung und einer Sitzungsunterbrechung den Antrag auf Abschaffung der unechten Teilortswahl mit 14 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen und 0 Enthaltungen abgelehnt.

Aktuelle Situation und Sitzverteilung im Gemeinderat

Die durch die unechte Teilortswahl nach § 14 Absatz 2 und 3 der Hauptsatzung garantierten planmäßigen Sitze werden auf die Wohnbezirke wie folgt verteilt:

Wohnbezirk Freudenstadt	19 Sitze
Wohnbezirk Dietersweiler	3 Sitze
Wohnbezirk Grüntal	1 Sitz
Wohnbezirk Kniebis	1 Sitz
Wohnbezirk Musbach	1 Sitz
<u>Wohnbezirk Wittlensweiler</u>	<u>3 Sitze</u>
Ehrenamtliche Mitglieder	28 (planmäßig)

7. Anhörungspflicht

Die Ortschaftsräte sind – wie bereits oben erwähnt. anzuhören. Mit dem nunmehr dem Gemeinderat vorgeschlagenen Beschluss soll zunächst das Anhörungsverfahren gem. § 70 Absatz 1 Satz 2 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) zur Aufhebung der unechten Teilortswahl eingeleitet werden. Die Entscheidung über eine Satzungsänderung wird der Gemeinderat nach Abschluss der Anhörungen treffen. Dazu ist eine **qualifizierte Mehrheit** der Stimmen (Mehrheit aller Stimmen im Gemeinderat) erforderlich.

8. Argumente für die Beibehaltung der Unechten Teilortswahl

Die Einführung der Unechten Teilortswahl hatte in den 1970er Jahren ihre Berechtigung und führte sehr wahrscheinlich zu einer größeren Akzeptanz in der Bevölkerung der Ortschaften und zur Unterstützung der Gemeindezusammenschlüsse. Durch dieses Wahlsystem konnte die Umsetzung der Eingliederungsverträge vorangetrieben werden. Außerdem garantierte die Unechte Teilortswahl über viele Jahre hinweg kleineren Wohnbezirken einen bzw. mehrere Sitze im Gemeinderat.

Für die heutige Zeit ist von Bedeutung, dass Stadträte aus den verschiedenen Wohnbezirken die örtlichen Gegebenheiten kennen, Informationen erhalten und gut in das örtliche gesellschaftliche Leben integriert sind. Mit diesem Hintergrund können sie im Gemeinderat die Anliegen ihres Wohnbezirks vertreten.

Beratungsvorlage GR/008/2023

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

9. Argumente für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl

- 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. Allerdings ist es mittlerweile historisch überholt, denn die Gründe zur Einführung oder zum Fortbestand haben sich entweder aufgelöst oder so verändert, dass sie auch mithilfe anderer Mittel umgesetzt werden können.
- Die Abschaffung der Unechten Teilortswahl wäre ein klares Zeichen an alle Bürgerinnen und Bürger in Freudenstadt, dass die eingemeindeten Ortschaften nach der Gemeindereform ein fester Bestandteil von Freudenstadt sind. Dies kann und soll das „Wir“-Gefühl fördern, da Freudenstadt sich im Wettbewerb mit anderen Mittelzentren befindet und ein Konkurrenzdenken innerhalb der Stadt unnötige Energie beansprucht.
- Als politisches Zentrum der Stadt wird der Gemeinderat wahrgenommen. Jede Stadträtin und jeder Stadtrat ist politischer Vertreter für alle Freudenstädter/innen, unabhängig ihres eigenen Wahlbezirks oder dem des Wählers. Dieses Bewusstsein des gemeinsamen Miteinanders wird durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl noch einmal in der gesamten Bevölkerung gestärkt. Damit wird auch der Rückhalt von Stadträtinnen und Stadträten gefestigt, um sich nicht nur für den „eigenen“ Stadtteil, sondern in Verantwortung für die gesamte Stadt einzusetzen. Die Teilorte bleiben auch ohne garantierten Vertreter im Gemeinderat ein Pfeiler im politischen Geschehen.
- Die zur Umsetzung der Gemeindereform eingeführte Unechte Teilortswahl ist durch die Erfüllung der Eingemeindungsverträge ebenfalls hinfällig geworden. Die Teilorte in Freudenstadt haben durch die Eingemeindungsverträge ihre Rechte und Pflichten verschriftlicht, die für beide Seiten seit der Unterzeichnung verbindlich sind. Auch eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl ändert nichts an dieser Gegebenheit.

Die Stadtverwaltung Freudenstadt und die Ortschaftsräte arbeiten auf Grundlage der Eingemeindungsverträge seit Jahrzehnten zusammen. In diesem Zusammenhang muss allerdings aufgeführt werden, dass ein großer Teil der getroffenen Vereinbarungen bereits erfüllt wurde bzw. mittlerweile aufgrund der Entwicklungen hinfällig geworden ist.

- Die Abschaffung bringt eine wesentliche Erleichterung und Vereinfachung des Wahlverfahrens für die Wählerinnen und Wähler mit sich. Denn das aktuelle Wahlverfahren ist komplex und dadurch fehleranfällig. Es führte in den vergangenen Wahlen zu vielen ungültigen Stimmen. Außerdem schöpfen die Wählerinnen und Wähler ihre Stimmenkontingente weniger aus als bei Wahlen ohne Unechte Teilortswahl. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Zum einen besteht die Gefahr, dass alle Stimmen ungültig werden, weil der Wähler aus Versehen zu viele Stimmen oder Stimmen falsch

Beratungsvorlage GR/008/2023

abgegeben hat. Zum anderen ist vielen Wählerinnen und Wählern nicht klar, wie viele Stimmen sie bei der Wahl welches Gremiums zu vergeben haben. Dadurch kommt es zum häufigen Fehler, dass in den Wohnbezirken mehr Bewerberinnen und Bewerber Stimmen erhalten als gewählt werden dürfen. Die Stimmzettel würden sich vereinfachen; es würde keine Unterteilung der Stimmzettel nach Wohnbezirken mehr nötig sein. Die Abschaffung in anderen Städten hat gezeigt, dass es zu einer deutlich niedrigeren Anzahl der ungültigen Stimmen bei der Wahl gekommen ist.

- Die Vereinfachung des Wahlsystems könnte auch zu einer höheren Wahlbeteiligung führen. Dies wäre ein wichtiger Baustein, um der Entwicklung rückläufiger Wahlbeteiligungen in Freudenstadt zu begegnen.
- Die Auswertung der Kommunalwahl 2019 (**Anlage 1**) zeigt, dass durch das Wahlsystem der Unechten Teilortswahl der Wählerwille nicht immer zum Tragen kommt. Der Wegfall der Unechten Teilortswahl würde zu weniger ungültigen Stimmen und auch zu weniger ungültigen Stimmzetteln führen.

Es wurden alle gültigen Stimmzettel der Teilorte daraufhin ausgewertet, ob einzelne Wohnbezirke durch das obige Wahlverfahren der Unechten Teilortswahl ungültig gewertet werden mussten. Dabei ist die Zahl der ungültigen Stimmen insbesondere in den Teilorten überdurchschnittlich hoch. Zahlreiche Wählerinnen und Wähler haben bei ihrer Wahl nicht beachtet, dass nur eine vorgegebene Zahl von Bewerber pro Wohnbezirk gewählt werden dürfen. Es wurden teilweise allen Bewerbern einer Ortschaft Stimmen gegeben und damit wurde die Zahl der maximal zulässigen Stimmen für einen Wohnbezirk überschritten. Dies führte zur Ungültigkeit aller Stimmen des Wählers im jeweiligen Wohnbezirk.

Auswertungsergebnisse der Daten zur Unechten Teilortswahl bei der letzten Kommunalwahl:

10% der Stimmzettel der Stadt waren ungültig aufgrund der unechten Teilortswahl **d.h. fast 1.000 Stimmzettel** waren aufgrund der unechten Teilortswahl ungültig. (**Jeder vierte Stimmzettel** aus dem Wohnbezirk Kniebis war deshalb zum Beispiel ungültig!).

5% der Stimmen mussten aufgrund der Unechten Teilortswahl gestrichen werden, **d.h. fast 10.000 Stimmen** zählten aufgrund der unechten Teilortswahl nicht.

Wir hätten **keine 30** Sitze im Gemeinderat (wegen den Ausgleichssitzen), sondern die in der Hauptsatzung vorgesehenen **28 Sitze**.

- Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl wird der Grundsatz der Wahlgleichheit wiederhergestellt. Dadurch, dass in den kleinen Wohnbezirken eine Vertretung im Gemeinderat auf jeden Fall durch die Unechte Teilortswahl gesichert ist, kann sich ergeben, dass gerade in den Stadtteilen oft sehr viel weniger Stimmen notwendig sind, um ein Gemeinderatsmandat zu erhalten als in der Kernstadt. Dieses Ungleichgewicht würde durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl aufgehoben werden und allein der Wählerwille würde die Verteilung der Plätze bestimmen. Bis zur nächsten regulären Kommunalwahl für den Gemeinderat im Jahr 2024 bleibt allen Parteien und Wählervereinigungen genügend Zeit, sich auf ein ggf. geändertes Wahlverfahren einzustellen.

Beratungsvorlage GR/008/2023

- Des Weiteren schränkt die Unechte Teilortswahl die Wahlfreiheit der Wähler massiv ein. Dem Wähler ist es bei der Unechten Teilortswahl nicht möglich, sein Stimmkontingent frei auszunutzen. Die Stimmen müssen primär nach der Wohnbezirkseinteilung abgegeben werden. Persönliche Wahlneigungen sind dem unterzuordnen. Das kann unter Umständen dazu führen, dass die Wohnbezirksergebnisse nicht unbedingt den Willen der Wohnbezirksbevölkerung wiedergeben. Nach der Abschaffung der Unechten Teilortswahl würden die Sitze allein nach der Anzahl der Stimmen für die Parteien und Wählervereinigungen auf die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten verteilt. (Die Sitze innerhalb der Partei oder Wählervereinigung werden nach der persönlich erreichten Stimmenzahl vergeben.)

Die Vertretung der Wohnbezirke im Gemeinderat hängt maßgeblich von der Gestaltung der Wahlvorschläge ab (Ausgewogenheit zwischen Kernstadt und Stadtteilen, Persönlichkeit der Bewerber). Damit kommt der Aufstellung der Wahlvorschläge und der Wahlwerbung durch die Parteien und Wählervereinigungen eine größere Bedeutung zu.

10. Finanzielle Auswirkungen

Die Abschaffung der unechten Teilortswahl wird die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Wahl insgesamt **erheblich** vereinfachen und die Vorprüfung der Über- und Unterrepräsentationen gänzlich entbehrlich machen. In der Verwaltung können personelle Ressourcen geschont und der Einsatz ehrenamtlicher Wahlhelfer verringert werden.

Ein weiterer Einspareffekt ergibt sich bei den Aufwandsentschädigungen dadurch, dass keine Ausgleichs- bzw. Mehrsitze mehr möglich sind. Dieser Einspareffekt würde sich bei einer Reduzierung der Sitzzahl entsprechend verstärken.

11. Urteile des Verwaltungsgerichts Stuttgart und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zur Aufhebung der Gemeinderatswahl in Tauberbischofsheim

Das Verfahren zur Aufhebung der Gemeinderatswahl 2019 in Tauberbischofsheim gilt es in diesem Zusammenhang zu beachten. Nachdem dort am 26. Mai 2019 die Wahl mit der Unechten Teilortswahl durchgeführt wurde, legte eine Bürgerin der Stadt Tauberbischofsheim Einspruch gegen das Wahlergebnis ein. Zunächst hat das Landratsamt Main-Tauber-Kreis den Einspruch der Bürgerin zurückgewiesen, woraufhin diese Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart einlegte.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart verpflichtete am 27. August 2021 das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Landratsamt Main-Tauber-Kreis, die Zurückweisung des Anspruchs aufzuheben und die Wahl vom 26. Mai 2019 für ungültig zu erklären. Da der Angelegenheit jedoch eine grundlegende Bedeutung zugesprochen wurde, ist die Berufung zugelassen worden. In Folge befasste sich der Verwaltungsgerichtshof Mannheim mit der abschließenden rechtlichen Bewertung des Sachverhalts. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Wahl für ungültig erklärt und diese muss wiederholt werden.

Im Zusammenhang mit den Argumenten für eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl sind mehrere Aspekte des Verfahrens interessant und sollten demnach näher betrachtet werden.

Beratungsvorlage GR/008/2023

Die Klägerin sah insbesondere das gesamte Wahlsystem der Unechten Teilortswahl als verfassungswidrig an, da die Repräsentation im Gemeinderat nicht analog zur Einwohnerzahl der Kernstadt und der Teilorte erfolgt, wodurch die Wählerinnen und Wähler in ihren Rechten eingeschränkt werden, weil die Stimmen unterschiedlich wiegen. Zusätzlich kritisiert sie, dass der Aufwand, einen eigenen Wahlvorschlag aufzustellen im System der Unechten Teilortswahl sehr hoch ist und dass sie, trotz einer akademischen Bildung, aufgrund der Unverständlichkeit der amtlichen Stimmzettel eine teilungültige Stimmabgabe zu verzeichnen hatte.

Somit finden sich in der vorgebrachten Begründung der Klägerin durchaus einige Punkte aus dem Feld der aufgezeigten Argumente für eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl.

Das Gericht führte aus, dass sich sowohl im Falle der eingebrachten Wahlvorschläge, als auch mit Blick auf die Modalitäten keine Rechtsverletzungen feststellen lassen. Anders verhält es sich jedoch mit dem Vorwurf der unzureichenden Repräsentation der Teilorte im Hinblick auf die zugesicherten Sitze im Gemeinderat.

Auch wenn eine generelle Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems der Unechten Teilortswahl in aller Deutlichkeit zurückgewiesen wird, kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die in der Hauptsatzung von Tauberbischofsheim festgelegte Sitzverteilung gegen die Vorgaben des § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO verstößt. Demnach hat die Sitzverteilung anhand der Bevölkerungsanteile und der örtlichen Verhältnisse zu erfolgen. Damit wird den Kommunen zunächst ein weiterer Spielraum für etwaige Ausgestaltungen gelassen. Insbesondere kann eine Argumentation mit den örtlichen Verhältnissen mitunter eine Über- bzw. Unterrepräsentation im Gemeinderat rechtfertigen.

Die gerichtliche Überprüfung hat im Falle von Tauberbischofsheim jedoch ergeben, dass bei mehreren Teilorten eine erhebliche Über- bzw. Unterrepräsentation vorliegt, die sich nicht mit sachlichen Gründen in Bezug auf die örtlichen Verhältnisse rechtfertigen lässt.

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

Auch in Freudenstadt muss die festgelegte Sitzverteilung kritisch mit Blick auf die Rechtssicherheit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies ist auch vor früheren Kommunalwahlen erfolgt. Je nach Entwicklung der Bevölkerungszahlen könnte es im Hinblick auf eine vertretbare Über- bzw. Unterrepräsentation zu einer weiteren Erhöhung der Sitzzahlen kommen. Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl werden dieses aufwändige Verfahren und auch das prozessuale Risiko hinfällig.

Abschließende Empfehlung und Ziel der Verwaltung

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.

Beratungsvorlage GR/008/2023

Durch die Annahme des Beschlussvorschlages soll die Neuordnung der Gemeindereform nach knapp 50 Jahren zu einem Abschluss gebracht werden. Dieses bereits erfolgte Zusammenwachsen und Zusammengehören aller Freudenstädterinnen und Freudenstädter soll auch durch ein Wahlsystem, das einheitlich im Stadtgebiet gilt, zum Ausdruck gebracht werden. Damit stellt Freudenstadt klar, dass es im Jahr 2023 angekommen ist und nicht in historischen Gemeindeeinteilungen denkt, sondern sich den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft stellen will und kann – unter anderem durch ein zeitgemäßes Wahlsystem bei der Kommunalwahl.

Anlagen:

Auswertung der Kommunalwahl 2019 – Gültige/ungültige Stimmen