

Sitzung	Gemeinderat - öffentlich - 18.04.2023		
Beratungspunkt	<b>Gemeinderatswahl 2024 - unechte Teilortswahl</b>		
Anlagen	Anlage 1 – Berechnung der Repräsentation bei unechter Teilortswahl		
Kontierung			
Gäste			
vorangegangene Beratungen	Vorlage Nr.	Sitzung	Datum

Erläuterungen:

Die unechte Teilortswahl wurde 1953 in das Kommunalwahlrecht von Baden-Württemberg eingeführt und erlangte insbesondere im Rahmen der Gemeindegebietsreform in den 1970ern eine hohe praktische Relevanz, um den eingegliederten Ortsteilen eine Vertretung im Gemeinderat zu gewährleisten.

Nach § 27 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO) können in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen durch die Hauptsatzung Wohnbezirke aus einem oder mehreren benachbarten Ortsteilen gebildet werden. Bei der unechten Teilortswahl sind die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke zu besetzen. Wahlgebiet bleibt die gesamte Gemeinde – alle Bürger der Stadt Donaueschingen wählen den gesamten Gemeinderat der Stadt Donaueschingen, die Wahl ist nicht auf den eigenen Wohnbezirk beschränkt.

In Donaueschingen ist durch die Hauptsatzung derzeit die unechte Teilortswahl mit folgenden Sitzzahlen festgelegt. Zum Vergleich sind außerdem die Vereinbarungen aus den Eingemeindungsverträgen dargestellt.

Wohnbezirk	Hauptsatzung In der Fassung vom 26.01.2021	Eingemeindungsvertrag
Kernstadt	19	
Aasen	2	2 bis erste Wahl
Grünigen	1	1 2 bis erste Wahl
Heidenhofen	1	1 1 bis erste Wahl
Hubertshofen	1	1 1 bis erste Wahl
Neudingen	1	2 bis erste Wahl
Pföhren	2	3 bis erste Wahl
Wolterdingen	2	3 bis erste Wahl

Die unechte Teilortswahl ist ein viel diskutiertes Thema. Immer mehr Gemeinden schaffen diese besondere Wahlform ab. Folgende Tabelle zeigt, wie viele Städte und Gemeinden im jeweiligen Wahljahr mit unechter Teilortswahl gewählt haben. Aktuell gibt es insgesamt 1.101 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg.

<b>Wahljahr</b>	<b>Anzahl Gemeinden mit unechter Teilortswahl</b>
1989	680
1994	638
1999	596
2004	537
2009	483
2014	438
2019	384

Das Verwaltungsgericht Stuttgart erklärte die Gemeinderatswahl in Tauberbischofsheim 2019 für ungültig, da bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Anzahl der Sitze die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil nicht angemessen berücksichtigt wurden. Dieses Urteil wurde zwischenzeitlich durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bestätigt. In Tauberbischofsheim musste daher am 5. Februar 2023 eine Gemeinderatswahl für die verbleibende Wahlperiode bis 2024 durchgeführt werden.

Die Urteilsbegründung hebt hervor: bei der Verteilung der Sitze durch die unechte Teilortswahl muss die Bevölkerungsverteilung immer zwingend berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es möglich, bei der Festlegung der Anzahl der Sitze Abweichungen vom Verhältnis der Bevölkerung mit örtlichen Verhältnissen zu begründen. In der Rechtsprechung wurden in der Vergangenheit Abweichungen von bis zu 30 % nicht beanstandet, soweit diese durch sachliche Gründe gerechtfertigt sind. Beispiele für solche sachlichen Gründe sind die unveränderte Beibehaltung von Vereinbarungen aus den damaligen Eingemeindungsverträgen oder die Einführung einer Ortschaftsverfassung im Teilort als Rechtfertigung einer Unterrepräsentation – allerdings nur, wenn nicht für alle Teilorte eine Ortschaftsverfassung eingerichtet wurde. In einem anderen gerichtlichen Verfahren wurde eine Unterrepräsentation von 22 % wegen des Fehlens eines rechtfertigenden Grundes gerügt.

Weiter hebt das Urteil die Pflicht der Gemeinde hervor, die Kriterien der angemessenen Repräsentation regelmäßig vor jeder Gemeinderatswahl zu überprüfen und nach Bedarf Änderungen an der Sitzverteilung vorzunehmen. Dabei ist es Aufgabe des Gemeinderates, im Rahmen des Zulässigen über die grundsätzliche Beibehaltung sowie ggf. die konkrete Ausgestaltung der unechten Teilortswahl zu entscheiden. Die gewählte Sitzverteilung bei Beibehaltung der unechten Teilortswahl muss begründet werden.

Nach dem von den Gerichten angewandten Berechnungsverfahren der Repräsentation mit Schlüsselzahl und Einwohnerrichtzahl ergibt sich für die Regelung in der Donaueschinger Hauptsatzung in der derzeit gültigen Fassung und den maßgeblichen Einwohnerzahlen zum 30.09.2022 folgendes Ergebnis. Weitere Ausführungen zur Berechnung können der Anlage zur Sitzungsvorlage entnommen werden.

Wohnbezirk	Maßgebliche Einwohnerzahl	Sitze	Überrepräsentation	Unterrepräsentation	Betrag
Kernstadt	15.592	19		X	6 %
Aasen	1.322	2	X		15 %
Grünigen	795	1		X	3 %
Heidenhofen	255	1	X		67 %
Hubertshofen	421	1	X		46 %
Neudingen	698	1	X		10 %
Pföhren	1.631	2		X	5 %
Wolterdingen	1.765	2		X	14 %

Für Heidenhofen und Hubertshofen ergibt sich danach eine deutliche Überrepräsentation im Gemeinderat von 67% bzw. 46%. Die Beibehaltung dieser Sitzverteilung muss ausreichend begründet werden und birgt die Gefahr, dass künftige Gemeinderatswahlen im Nachgang für ungültig erklärt und dann wiederholt werden müssen.

Bezüglich der unechten Teilortswahl in Donaueschingen bestehen nun folgende Möglichkeiten:

#### 1. Neuregelung der Sitzverteilung

Nach § 25 Abs. 2 GemO beträgt die Zahl der Gemeinderäte in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 30.000 Einwohnern 26. In Gemeinden mit unechter Teilortswahl kann jedoch durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass für die Zahl der Gemeinderäte die nächstniedrige (hier: 22 Gemeinderäte) oder die nächsthöhere (hier: 32 Gemeinderäte) Gemeindegrößengruppe maßgebend ist. Alternativ kann auch eine dazwischenliegende Zahl der Gemeinderäte festgelegt werden. Nach Berechnungen der Verwaltung wären selbst bei einer Erhöhung von den derzeit 29 auf die maximal möglichen 32 Sitze Heidenhofen und Hubertshofen jedoch noch immer über das zulässige Maß von 30 % hinaus überrepräsentiert und in anderen Orten wäre die Abweichung sogar noch größer als beim Status quo:

Wohnbezirk	Sitze	Überrepräsentation	Unterrepräsentation	Betrag
Kernstadt	21		X	6 %
Aasen	2	X		6 %
Grünigen	1		X	13 %
Heidenhofen	1	X		64 %
Hubertshofen	1	X		40 %
Neudingen	1	X		1 %
Pföhren	2		X	16 %
Wolterdingen	3	X		16 %

Da die dargestellte mögliche Neuregelung der Sitzverteilung bei Ausnutzung der maximal zulässigen Sitzzahl nur marginale Verbesserungen einer geringeren Überrepräsentation von wenigen Prozentpunkten ermöglichen würde, allerdings drei weitere Sitze im Gemeinderat zu besetzen und entsprechende Mehrkosten bei der Wahl sowie Durchführung und Entschädigung von Gemeinderatssitzungen einzukalkulieren sind, rät die Verwaltung von der Erhöhung der Sitzzahl ab.

## 2. Beibehaltung der Regelung

Der Gemeinderat entscheidet sich dafür, die bisherige Sitzverteilung beizubehalten. In diesem Fall müssen die Abweichungen der Repräsentation begründet werden. Diese Begründung kann sich bei den Ortsteilen Heidenhofen und Hubertshofen darauf beziehen, dass auch für diese kleinen Ortsteile eine Vertretung im Gemeinderat sichergestellt werden soll, der rechtliche Rahmen der zulässigen Gesamtsitzzahl jedoch keine geeignetere Lösung zulässt. Da für alle in den 1970ern eingemeindeten Ortsteile eine Ortschaftsverfassung eingeführt wurde, ist hierbei keine Unterscheidung möglich. Auch die Begründung mit den Vereinbarungen aus den damaligen Eingliederungsverträgen ist ausgeschlossen, da es diesbezüglich bereits zu Anpassungen kam und die damalige Vereinbarung damit schon heute nicht unverändert fortbesteht. In den übrigen Ortsteilen ist die Abweichung von bis zu 15 % damit zu begründen, dass die gesetzlich vorgegebene Sitzzahl keine besser geeignete Verteilung zulässt.

## 3. Neuordnung der Wohnbezirke

Die Wohnbezirke können nach der Regelung in § 27 Abs. 2 GemO „aus jeweils einem oder mehreren benachbarten Ortsteilen“ bestehen. So besteht die Möglichkeit, beispielsweise Aasen/Heidenhofen und Hubertshofen/Wolterdingen jeweils zu einem Wohnbezirk zusammenzufassen. Dabei wäre folgende Sitzverteilung möglich:

Wohnbezirk	Sitze	Überrepräsentation	Unterrepräsentation	Betrag
Kernstadt	20		X	1 %
Aasen/Heidenhofen	2		X	2 %
Grünigen	1		X	3 %
Hubertshofen/ Wolterdingen	3	X		6 %
Neudingen	1	X		10 %
Pföhren	2		X	5 %

## 4. Abschaffung der unechten Teilortswahl

Ist die unechte Teilortswahl wie in Donaueschingen aufgrund von Eingliederungsvereinbarungen auf unbestimmte Zeit eingeführt worden, kann sie nach § 27 Abs. 6 GemO durch Änderung der Hauptsatzung aufgehoben werden.

Für die Abschaffung der unechten Teilortswahl sprechen insbesondere folgende Argumente: Das Wahlsystem ist mit unechter Teilortswahl deutlich komplizierter als ohne und führt daher zu einer höheren Anzahl ungültiger Stimmen – der Stimmzettel ist durch die nach Wohnbezirken getrennte Auflistung sehr groß und unübersichtlich, außerdem muss bei der Stimmabgabe neben den Möglichkeiten zu kumulieren und zu panaschieren das Sitzverhältnis der einzelnen Wohnbezirke berücksichtigt werden.

Dies verdeutlicht beispielsweise folgende Auswertung des Städtetags der gültigen Stimmzettel bezüglich der Ausschöpfung des Stimmenkontingents sowie des Anteils ungültiger Stimmen im Nachgang zur Kommunalwahl 2019:

Wahlform	Stimmen-ausschöpfungsquote	Anteil ungültiger Stimmen
Mit unechter Teilortswahl	76,7 %	4,9 %
Ohne unechte Teilortswahl	88,4 %	2,5 %

Darüber hinaus stellt die unechte Teilortswahl eine Mehrbelastung für alle Beteiligten an der Wahl dar:

- Für die Parteien bei der Kandidatensuche und Aufstellung der Wahlvorschläge
- Für die Wähler durch große Stimmzettel und erforderliches Nachrechnen
- Für die Verwaltung bei der Vorbereitung der Wahl und der Ermittlung der Wahlergebnisse
- Für die Wahlhelfer bei der Auszählung der Stimmen sowie möglichen Rückfragen im Wahllokal
- Für die Gremien, da bedingt durch Ausgleichssitze und damit verbundene höhere Sitzzahlen größere Gremien entstehen.

Die Ortschaftsverfassung, die für alle Ortsteile eine eigene Ortsverwaltung sowie einen Ortschaftsrat vorsieht, ist von dieser Entscheidung unabhängig und wird auch weiterhin den Ortsteilen die Wahrung der eigenen Interessen gewährleisten.

Für die Änderung der Sitzverteilung oder die vollständige Abschaffung der unechten Teilortswahl ist eine Änderung der Hauptsatzung der Stadt Donaueschingen erforderlich. Außerdem handelt es sich hierbei um eine wichtige Angelegenheit im Sinne von § 70 Abs. 1 S. 2 GemO, zu der der Ortschaftsrat zu hören ist. Das weitere Vorgehen bei einer Änderung der Regelungen zur unechten Teilortswahl wäre daher folgendermaßen:

1. Beschluss des Gemeinderates über die bevorzugte Vorgehensweise
2. Anhörung aller sieben Ortschaftsräte
3. Beschluss des Gemeinderates über die tatsächliche Vorgehensweise
4. Änderung der Hauptsatzung – erforderlich ist ein Beschluss mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderates (§ 4 Abs. 2 GemO).

#### Stellungnahme der Verwaltung

Die Neuregelung der Sitzverteilung (Erhöhung der Sitzzahl) bringt nicht die gewünschte Verbesserung und wird daher abgelehnt.

Bei einer Neuordnung der Wohnbezirke wäre zwar die Repräsentation auf Grundlage der Bevölkerung deutlich optimiert, allerdings würde diese Variante die neu zusammengelegten Wohnbezirke Aasen/Heidenhofen und Hubertshofen/Wolterdingen vor neue Herausforderungen stellen, mit einer Zustimmung der hiervon betroffenen Ortschaften ist nicht zu rechnen. Auch diese Variante wird daher abgelehnt.

Die Abschaffung der unechten Teilortswahl wäre rein rechtlich gesehen die sicherste Möglichkeit. Allerdings sollte dieser Schritt aus Sicht der Verwaltung nur mit Zustimmung aus den Ortsteilen gegangen werden, was derzeit nicht absehbar ist.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die unechte Teilortswahl mit der bestehenden Sitzverteilung beizubehalten. Wichtig ist hierbei, dass sich der Gemeinderat bewusst sowohl für die Wahlform als auch für die Sitzverteilung ausspricht. Bei der Sitzverteilung sind zwingend der Bevölkerungsanteil sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.



#### Beschlussvorschlag:

Die Regelungen zur unechten Teilortswahl sollen mit der bestehenden Sitzverteilung beibehalten werden.

Beratung: