

Sitzungsvorlage

zur **öffentlichen Sitzung**
der Stadt Gundelsheim



Gremium	Sitzungsdatum	Behandlung
Gemeinderat	15.11.2023	Entscheidung

Vorlage Nr.: 2023/417

Bestätigung der Hauptsatzung und Beibehaltung der unechten Teilortswahl und der bisherigen Sitzverhältnisse

Sachverhalt:

Die unechte Teilortswahl ist eine Sonderregelung im Kommunalwahlrecht von Baden-Württemberg, welche eine ausreichende und garantierte Repräsentanz einzelner Teilorte („Wohnbezirke“) im Gemeinderat garantiert. Dabei bilden die Teilorte einen „Wohnbezirk“, für den zwar eine eigene Teilortliste gebildet werden kann, die dann allerdings von allen Stimmberechtigten der Gesamtgemeinde wählbar ist. Daraus leitet sich die Bezeichnung „unecht“ ab, da bei einer „echten“ Teilortswahl jeder Teilort/Wohnbezirk nur seine eigene Vertretung wählen dürfte. Bei der unechten Teilortswahl wird den einzelnen Wohnbezirken eine bestimmte Anzahl an Gemeinderatssitzen entsprechend der Einwohnerzahl garantiert.

Unabhängig von der unechten Teilortswahl können Ortschaftsräte gewählt werden.

Nach einer vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) stattgegebenen Klage aufgrund eines „unterrepräsentierten Teilorts“ gegen die Kommunalwahl 2019 in Tauberbischofsheim, musste die dortige Kommunalwahl im Februar 2023 wiederholt werden.

Nach § 25 Abs. 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) ist die Regelgröße von Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 10 000 Einwohnern 18 Gemeinderatssitze.

Durch die Hauptsatzung kann jedoch bestimmt werden, dass in Gemeinden mit unechter Teilortswahl die Zahl der Gemeinderäte die nächstniedrigere (14 Sitze) oder die nächsthöhere (22 Sitze) Gemeindegrößengruppe maßgebend ist; durch die Hauptsatzung kann auch eine dazwischenliegende Zahl der Gemeinderäte festgelegt werden.

Ergibt sich aus der Verteilung der Sitze im Verhältnis der auf die Wahlvorschläge gefallenen Gesamtstimmzahlen innerhalb des Wahlgebiets, dass einem Wahlvorschlag außer den in den Wohnbezirken bereits zugewiesenen Sitzen weitere zustehen, erhöht sich die Zahl der Gemeinderäte für die auf die Wahl folgende Amtszeit entsprechend.

Die Sitzverteilung bei der unechten Teilortswahl ist in der Hauptsatzung der Stadt Gundelsheim in § 13 wie folgt geregelt:

Die Zahl der Gemeinderatssitze wird auf 22 festgelegt.

Die Sitze im Gemeinderat werden wie folgt auf die einzelnen Wohnbezirke verteilt:

2.1	Wohnbezirk Gundelsheim	12 Sitze
2.2	Wohnbezirk Böttingen	2 Sitze
2.3	Wohnbezirk Tiefenbach	2 Sitze
2.4	Wohnbezirk Bachenau	2 Sitze
2.5	Wohnbezirk Obergriesheim	2 Sitze
2.6	Wohnbezirk Höchstberg	2 Sitze

Mit Blick auf die im Jahr 2024 anstehenden Kommunalwahlen empfiehlt der Gemeindetag den Kommunen, welche die unechte Teilortswahl anwenden, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 27 Abs. 2 S. 4 GemO „**bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Anzahl der Sitze sind die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen**“ zeitnah zu überprüfen und gegebenenfalls die Hauptsatzung (rechtzeitig vor Beginn der Vorbereitungen für die Gemeinderatswahlen 2024) anzupassen.

In der folgenden Tabelle ist auf der Grundlage der Einwohnerzahl vom 30.09.2022 die Sitzverteilung bei 22 Gemeinderatssitzen entsprechend der Hauptsatzung der Stadt Gundelsheim dargestellt.

Ort	Einwohner	GR-Sitze Hauptsatzung	Sitze nach Einwohner- zahl	Einwohner- richtzahl	Abweichung Einwohner	Repräsen- tation
Gundelsheim	4.608	12	13,27	4164	-444	-10,66 %
Böttingen	432	2	1,24	694	262	37,75 %
Tiefenbach	673	2	1,94	694	21	3,03 %
Bachenau	501	2	1,44	694	193	27,81 %
Obergriesheim	679	2	1,96	694	15	2,16 %
Höchstberg	741	2	2,14	694	-47	-6,77 %
Gesamt	7634	22				

Es ist grundsätzlich eine Änderung der Hauptsatzung erforderlich, um die Anzahl und die Verteilung der Gemeinderatsmitglieder zu verändern. Des Weiteren sollten die Ortschaftsräte vor einer eventuellen Änderung der Hauptsatzung mit einbezogen werden.

Nach Auffassung des Gemeindetags bedeutet das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes vom 19. Juli 2022 (Az. 1 S 2975/21) bei der Kommunalwahl in Tauberbischofsheim keine Änderung oder gar Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung zur unechten Teilortswahl.

Dies gilt insbesondere für die Verfassungsmäßigkeit der unechten Teilortswahl: Der VGH hat in den vergangenen Jahren wiederholt und in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass die Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts in der Form der unechten Teilortswahl verfassungsgemäß ist. An dieser Rechtsprechung hält der VGH auch mit der jüngsten Entscheidung vom 19. Juli 2022 (Az. 1 S 2975/21) fest.

Allerdings lässt sich aus dem Urteil des VGH vom 19. Juli 2022 ableiten, dass allen Gemeinden,

die die unechte Teilortswahl anwenden, eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung obliegt, ob die Kriterien des § 27 Abs. 2 S. 4 Gemeindeordnung BW (GemO) eingehalten werden. Auch diese Verpflichtung ist allerdings nicht „neu“, sondern ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes sowie der zu § 27 GemO bislang ergangenen ständigen Rechtsprechung.

Wie anhand der Kriterien für die Sitzverteilung in § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO gezeigt, lässt sich die Grenze der zulässigen Abweichung von einer an Einwohnerzahlen orientierten Sitzverteilung nicht schematisch festlegen, sondern erfordert immer eine Betrachtung des Einzelfalls. In der Rechtsprechung des VGH wurde in der Vergangenheit beispielsweise eine Unterrepräsentation von 30 % nicht beanstandet, wenn in dem entsprechenden Teilort ein Ortschaftsrat eingeführt war (vgl. VGH, Beschluss vom 26.02.1996, Az. 1 S 2570/95 – juris Rn. 34), hingegen wurde in einem anderen Verfahren eine Unterrepräsentation von 22 % wegen des Fehlens eines rechtfertigenden Grundes gerügt (vgl. VGH, Beschluss vom 03.08.1989., Az. 1 S 1754/89 – VBIBW 1990,22).

Ungeachtet der starren Prozentgrenzen gilt daher: Eine über die bei unechter Teilortswahl systembedingte Verzerrung der Vertretungsgewichte hinausgehende Über- oder Unterrepräsentation einzelner Ortsteile im Gemeinderat ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie am Maßstab der örtlichen Verhältnisse durch überwiegende sachliche Gründe gerechtfertigt ist (vgl. VGH, Beschluss vom 03.08.1989, Az. 1 S 1754/89 – ESVGH 39, 301).

Für eine Neuregelung der unechten Teilortswahl in der Hauptsatzung kommen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Dazu zählen die Rückkehr zur Regelzahl der Gemeinderatssitze, die Zusammenfassung benachbarter Ortsteile zu einem Wohnbezirk oder auch die Neubestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Sitzzahlen. Es ist Sache des Gemeinderats, über die Ausgestaltung im Rahmen des Zulässigen zu entscheiden und im Falle der Beibehaltung der unechten Teilortswahl entsprechend seines Satzungsermessens zu begründen, auf welcher Basis die sich ergebenden Repräsentationsverhältnisse gewählt wurden.

a) Änderung der Zahl der Gemeinderatssitze

Die Gemeindeordnung überlässt den Gemeinden mit unechter Teilortswahl einen großen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Frage der maßgeblichen Zahl der Gemeinderäte.

So können Gemeinden mit unechter Teilortswahl gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 GemO eine zwischen der nächsthöheren und nächstniedrigeren Gemeindegrößengruppe liegende Sitzzahl bestimmen. Damit haben zum Beispiel Gemeinden, welche durch Einwohnerzuwachs in die nächsthöhere Gemeindegrößengruppe gekommen sind, die Möglichkeit, bei der nächsten Kommunalwahl die bisherige Zahl ihrer Gemeinderäte beizubehalten. § 25 Abs. 2 Satz 2 2. HS GemO räumt den Gemeinden mit unechter Teilortswahl somit ausdrücklich die Möglichkeit ein, eine zwischen den Gemeindegrößengruppen liegende Zahl an Gemeinderäten festzulegen. Diese Sonderregelung nur für Gemeinden mit unechter Teilortswahl soll gerade dem Prüfungsmaßstab des § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO Rechnung tragen und eine flexible Verteilung der Sitzzahlen ermöglichen. Der einzelnen Gemeinde wird hierdurch ermöglicht, eine den

besonderen örtlichen Verhältnissen angepasste Größe der Gemeinderatsgremien zu finden und durch eine passgenaue Festlegung der garantierten Sitzzahlen zu verhindern, dass es zu gesetzeswidrigen Schieflagen bei den Repräsentations-verhältnissen kommt.

b) Zusammenfassung benachbarter Ortsteile zu einem Wohnbezirk bzw. Neuregelung der Wohnbezirke

Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 GemO setzt die Zusammenfassung mehrerer Ortsteile zu einem Wohnbezirk voraus, dass die Ortsteile benachbart sind sowie – obgleich nicht unmittelbar aneinander angrenzend – in enger räumlicher Beziehung zueinanderstehen. Nur diese enge räumliche Beziehung lässt die dem Sinn der Zusammenfassung entsprechenden gemeinsamen Interessen entstehen.

c) Neubestimmung der auf einzelne Wohnbezirke entfallenden Sitzzahlen

Bereits aus dem Wortlaut des § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO folgt nach ständiger Rechtsprechung des VGH, dass der Gemeinderat bei der Sitzverteilung in der Hauptsatzung an die in § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO normierten Grundsätze nicht strikt gebunden ist, sondern sie im Rahmen seines Satzungsermessens in seine Erwägungen einzubeziehen und „soweit als möglich zu berücksichtigen“ hat.

Die Grenze des Entscheidungsspielraums des Gemeinderats ist überschritten, wenn bei der in der Satzung geregelten Sitzverteilung einer der beiden im § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO normierten Grundsätze völlig preisgegeben oder „in einer das Gerechtigkeitsgefühl grob verletzenden Weise“ zurückgedrängt worden ist. § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO stellt allerdings nicht allein auf die Bevölkerungsanteile der einzelnen Wohnbezirke ab, sondern macht es den Gemeinden zur Pflicht, die Entscheidung über die Sitzverteilung auch an den besonderen örtlichen Verhältnissen auszurichten.

Erforderlich ist es deshalb, dass die Entscheidung des Gemeinderats – wenn neben den immer relevanten Bevölkerungsanteilen noch besondere örtliche Verhältnisse zu berücksichtigen sind – auf einer Abwägung dieser beiden Gesichtspunkte untereinander beruht, die an dem Erfordernis grundsätzlicher Gleichwertigkeit der Vertretung orientiert ist.

In der Vereinbarung über die Eingliederung wurden den Stadtteilen je 2 Sitze und der Kernstadt 12 Gemeinderatssitze garantiert.

In den Eingliederungsvereinbarungen legen die vertragschließenden Gemeinden die Aufteilung der Sitze auf die künftigen Wohnbezirke fest. Soweit solche Regelungen noch Bindungswirkung entfalten, rechtfertigen sie weithin als rechtliche Ausprägung „besonderer“ örtlicher Verhältnisse eine Verzerrung der Vertretungsgewichte von sonst nicht hinnehmbarem Ausmaß auch dann, wenn eine den jeweiligen Bevölkerungsanteilen näherkommende Sitzverteilung denkbar ist. Dabei ist nach der Rechtsprechung das besondere Vertretungsgewicht, das wesentlich kleineren Vertragspartnern zugestanden wird, „häufig der legitime Preis für die Aufgabe der Eigenständigkeit als politische Gemeinde“. Dass somit in Einzelfällen das öffentliche Interesse an einer dem Bevölkerungsanteil entsprechenden oder zumindest möglichst nahekommenen Sitzverteilung zugunsten besonderer örtlicher Verhältnisse in der Gemeinde vernachlässigt werden kann, entspricht den Besonderheiten der unechten Teilortswahl, deren vom Gesetz

gewollter Zweck es ist, durch eine gesonderte Vertretung räumlich getrennter Teile eines einheitlichen Wahlgebiets den gemeindepolitisch erwünschten Ausgleich von Interessengegensätzen unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

Der VGH hatte sich im Übrigen schon in mehreren Normenkontrollbeschlüssen zu der Problematik der örtlichen Verhältnisse und der Berücksichtigung von Eingliederungsvereinbarungen bei der Aufteilung der Gemeinderatssitze im Falle der unechten Teilortswahl beschäftigt; unter anderem in seinem Normenkontrollbeschluss vom 14.9.1989 (vgl. BWGZ 1993, Seite 506). In dem damals zu entscheidenden Fall gab es eine starke Überrepräsentation eines kleinen Wohnbezirks mit 139 Einwohnern, d. h. im Ergebnis eine Überrepräsentation von 75,38 %. Der VGH gelangte jedoch seinerzeit zu der Schlussfolgerung, dass diese starke Überrepräsentation durch besondere örtliche Verhältnisse – konkret:

Eingliederungsvereinbarungen – gerechtfertigt sei bzw. gerechtfertigt sein könne.

Auch wenn die Bindung an Gebietsveränderungsverträge und die Garantie bestimmter Sitzzahlen für einzelne Wohnbezirke entfallen ist, wird eine Pflicht zur Anpassung anzunehmen sein; dabei kann aber die historische Entwicklung als „örtliche Verhältnisse“ im Sinne des § 24 Abs. 2 S. 4 berücksichtigt werden.

Beschlussvorschlag:

1. Der Gemeinderat beschließt die Beibehaltung der unechten Teilortswahl.
2. Der Gemeinderat bestätigt die Sitzverteilung der Gemeinderatssitze entsprechend § 13 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Gundelsheim vom 18.01.2017 und stimmt der systembedingten Verzerrung (Überrepräsentation der Stadtteile Böttingen und Bachenau) aufgrund der örtlichen Besonderheiten der Stadt Gundelsheim mit der Kernstadt und den 5 Teilorten zu.

Anlagen: