

Sitzungsvorlage öffentlich
Nr. GR/2022/064
Stabsstelle 310 - Recht

 Federführung: Riesener, Christine
 Telefon: +49 7021 502-480

 AZ:
 Datum: 29.04.2022

Unechte Teilortswahl
- Entscheidung über die Abschaffung

GREMIUM	BERATUNGSZWECK	STATUS	DATUM
Ortschaftsrat Jesingen	Anhörung	öffentlich	23.05.2022
Ortschaftsrat Nabern	Anhörung	öffentlich	23.05.2022
Ortschaftsrat Lindorf	Kenntnisnahme	öffentlich	23.05.2022
Ortschaftsrat Ötlingen	Kenntnisnahme	öffentlich	23.05.2022
Ausschuss für Bildung, Soziales und Bürgerdienste (BSB)	Vorberatung	nicht öffentlich	24.05.2022
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	01.06.2022

ANLAGEN

- Anlage 1 - Auszüge aus Powerpoint-Präsentation Informationsveranstaltungen 2018 - Begriffe und Inhalte Ortschaftsverfassung zur Abgrenzung unechte Teilortswahl (ö)
- Anlage 2 - Abschaffung Unechte Teilortswahl aktualisierte Powerpoint Präsentation des Städtetags mit Inhalten der Stadt Kirchheim unter Teck (ö)
- Anlage 3 - Übersicht ungültige Stimmen und Stimmzettel von der Kommunalwahl 2019 (ö)
- Anlage 4 - Stellungnahme der Ortschaftsräte Jesingen und Nabern (ö)

BEZUG

- Abschaffung der unechten Teilortswahl: Bericht aus den Informationsveranstaltungen und Verschiebung der Entscheidung in der Sitzung des Gemeinderates vom 21.03.2018 (§ 47 ö, Sitzungsvorlage GR/2018/044)

BETEILIGUNGEN UND AUSZÜGE

Beglaubigte Auszüge an: 150, 350, OVJes; OVNAB

Mitzeichnung von: 150, 350, BMin, EBM, OVJES, OVNAB

Dr. Bader
Oberbürgermeister

STRATEGISCHE AUSRICHTUNG

Die Entwicklung der Stadt Kirchheim unter Teck ist nachhaltig. Eine zeitgemäße Infrastruktur und miteinander in Einklang stehende stadtplanerische Entwicklungen, sind Grundlage hierfür. Zentrale Voraussetzung ist die Gestaltung und Sicherung einer zukunftsfähigen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Die sich stets ändernden Rahmenbedingungen werden berücksichtigt.

Handlungsfelder

Priorität 1

- Wohnen und Quartiere
- Bildung
- Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Energie

Priorität 3

- Gesellschaftliche Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement
- Kultur, Sport und Freizeit
- Gesundes und sicheres Leben

Priorität 2

- Wirtschaft, Arbeit und Tourismus
- Mobilität und Versorgungsnetze
- Umwelt- und Naturschutz

Priorität 4

- Moderne Verwaltung und Gremien

Betroffene Zielsetzungen

AUSWIRKUNGEN AUF DAS KLIMA

<input checked="" type="checkbox"/> <u>Keine Auswirkungen</u>	<i>Hinweise: t CO₂ äq/a = Tonnen Kohlendioxidäquivalente pro Jahr; Bei einer erheblichen Erhöhung sind Alternativen zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Textteil dargestellt und das Klimaschutzmanagement wurde beteiligt.</i>
<input type="checkbox"/> <u>Positive Auswirkungen</u>	<input type="checkbox"/> <u>Negative Auswirkungen</u>
<input type="checkbox"/> Geringfügige Reduktion <100t CO ₂ äq/a	<input type="checkbox"/> Geringfügige Erhöhung <100t CO ₂ äq/a
<input type="checkbox"/> Erhebliche Reduktion ≥100t CO ₂ äq/a	<input type="checkbox"/> Erhebliche Erhöhung einmalig ≥100t CO ₂ äq
	<input type="checkbox"/> Erhebliche Erhöhung langfristig ≥10t CO ₂ äq/a

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Einmalig:	In der Folge: mindestens 3.600 Euro jährlich je wegfallendem Ausgleichssitz
-----------	---

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Finanzielle Auswirkungen | <input checked="" type="checkbox"/> Finanzielle Auswirkungen |
| <input checked="" type="checkbox"/> Keine finanziellen Auswirkungen | <input type="checkbox"/> Keine finanziellen Auswirkungen |

Teilhaushalt	
Produktgruppe	
Kostenstelle/Investitionsauftrag	
Sachkonto	

Teilhaushalt	THH01
Produktgruppe	Geschäftsst.GR
Kostenstelle/Investitionsauftrag	12105000
Sachkonto	44210000

Ergänzende Ausführungen:

Da Ausgleichssitze wegfallen würden, fallen Sitzungsgelder nur für 32 Mitglieder des Gemeinderats an. Bei momentan 37 Mitgliedern würde dies eine Ersparnis von 18.000 Euro pro Jahr bedeuten. Wegfallen würden ebenfalls alle paar Jahre die Kosten für eine technische Ausstattung.

ANTRAG

Zustimmung zur Abschaffung der unechten Teilortswahl zur Kommunalwahl 2024.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Regelung der unechten Teilortswahl ist in § 3 Absatz 3 der Hauptsatzung der Stadt Kirchheim unter Teck enthalten. Grundsätzlich bemisst sich nach dieser Regelung die Anzahl der Sitze für Jesingen und Nabern nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen am 30.06. des Vorjahres. Garantiert werden Jesingen jedoch mindestens 3 Sitze und Nabern mindestens 2 Sitze. Eingeführt wurde die unechte Teilortswahl aufgrund der im Zuge der Gebietsreform in den 1970er Jahren eingemeindeten eigenständigen Gemeinden Jesingen und Nabern. In die Eingliederungsvereinbarungen wurde unter dem jeweiligen § 16 eine entsprechende Verpflichtung zur Einführung der unechten Teilortswahl mit der Sicherung dieser Mindestsitze aufgenommen und im Folgenden dann durch die Hauptsatzung umgesetzt.

Der Gesetzgeber hat mit § 27 Absatz 6 Gemeindeordnung (GemO) schon lange die Möglichkeit eingeführt, auch eine auf unbestimmte Zeit durch Eingliederungsvereinbarungen eingeführte unechte Teilortswahl durch Änderung der Hauptsatzung durch Gemeinderatsentscheidung abzuschaffen. Der früheste Zeitpunkt hierfür wäre 10 Jahre nach Einführung, also 1989, gewesen.

Inzwischen haben viele Städte und Gemeinden in ihrem Bereich die unechte Teilortswahl aufgrund der mit ihr verbundenen Nachteile abgeschafft. Andere halten sie nach wie vor für ein wichtiges Instrument, siehe hierzu auch Folie 25 der beiliegenden PowerPoint-Präsentation (Anlage 2 zur Sitzungsvorlage GR/2022/064) des Städtetags Baden-Württemberg (bei der GR-Wahl 2019 fand in 35 Prozent der Gemeinden eine unechte Teilortswahl statt, 2014 lag diese Zahl noch bei 40 Prozent, eine neuere Erhebung für das Jahr 2022 gibt es nicht; Erhebungen werden in der Regel immer zu den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg über die Städte und Gemeinden abgefragt).

In Kirchheim unter Teck wurde über die Abschaffung der unechten Teilortswahl zuletzt Anfang 2018 aufgrund eines Auftrages aus den Klausurtagungen 2015 und 2016 des Gemeinderates beraten. Es fanden öffentliche Informationsveranstaltungen in den betroffenen Teilorten statt, in denen vor allem über die Unterschiede der Begrifflichkeiten „Ortschaftsverfassung“ und „unechte Teilortswahl“ informiert wurde. Im Anschluss wurde im Gemeinderat am 18.04.2018 entschieden, dass eine Entscheidung über die unechte Teilortswahl nicht zur Kommunalwahl 2019, sondern zur Kommunalwahl 2024 erfolgen solle. Vorab sollten die Ortschaften aber in der Frage beteiligt werden, wo in heutiger Zeit eine Benachteiligung der Ortschaften durch die Abschaffung der unechten Teilortswahl gesehen werde.

Da zwischenzeitlich auch die Änderungen zu den Eingliederungsvereinbarungen Nabern und Jesingen durchgeführt bzw. bestätigt wurden, wurde das Thema erst im Herbst 2020 wieder aufgegriffen. Auf Bitte der Ortschaften wurde die Frage einer möglichen Benachteiligung der Ortschaften durch die Abschaffung der unechten Teilortswahl dann Corona-bedingt geschoben, bis Präsenzsitzungen wieder möglich waren.

Im März 2022 reichten die Ortsvorsteher*innen der betroffenen Ortschaften Nabern und Jesingen schließlich eine untereinander abgestimmte, abschließende Stellungnahme ein (siehe Anlage 4 zur Sitzungsvorlage GR/2022/064). Sie sprachen sich deutlich gegen die Abschaffung der unechten Teilortswahl aus.

ERLÄUTERUNGEN ZUM ANTRAG

1. Unterscheidung der Ortschaftsverfassung und der unechten Teilortswahl

Vorab wird zunächst noch einmal für das Verständnis der Unterschied zwischen Ortschaftsverfassung und unechter Teilortswahl erklärt. Eine Abschaffung der unechten Teilortswahl hätte keine Auswirkung auf die Ortschaftsverfassung:

1.1 Ortschaftsverfassung:

Auch die Ortschaftsverfassung wurde aufgrund der Eingliederungsvereinbarungen durch die Hauptsatzung eingeführt. Es gibt aber anders als bei der unechten Teilortswahl keine Regelung in der Gemeindeordnung, die den Gemeinderat dazu ermächtigen würde, sie ohne Beachtung dieser Eingliederungsvereinbarungen aufzuheben. Die Ortschaftsverfassung kann daher gemäß § 73 Absatz 3 GemO nur mit der Zustimmung des jeweiligen Ortschaftsrates abgeschafft werden.

Die Einführung der Ortschaftsverfassung bedeutet, dass es einen Ortschaftsrat sowie einen Ortsvorsteher gibt. Zudem eröffnet sie die Möglichkeit der Einführung einer örtlichen Verwaltung. Von dieser Möglichkeit haben sowohl Nabern als auch Jesingen Gebrauch gemacht. Die Ortschaftsverfassung regelt die Rechte und Pflichten des Ortschaftsrates als Interessenvertretung der Einwohnerinnen und Einwohner der Ortschaft, soweit sich diese auf die Ortschaft beziehen. Genannt seien hier zum Beispiel das Anhörungsrecht in wichtigen Angelegenheiten der Ortschaft und das Vorschlags-/Antragsrecht des Ortschaftsrates in allen Angelegenheiten der Ortschaft. Durch das Vorschlagsrecht hat der Ortschaftsrat die Möglichkeit, selbst die Initiative zu ergreifen und seine Anregungen an das zuständige Gemeindeorgan zu richten. Als weiteres Beispiel kann das Teilnahmerecht des Ortsvorstehers an Gemeinderats- und Ausschusssitzungen mit beratender Stimme genannt werden.

1.2 Unechte Teilortswahl:

Die unechte Teilortswahl hat nichts mit dem Ortschaftsrat, dem Ortsvorsteher oder inhaltlich mit den Rechten und Pflichten oder Interessenvertretungen zu tun. Sie ist eine zusätzliche Regelung, welche Einfluss auf die Zusammensetzung des Gemeinderates nimmt. Hier sichert sie den Ortsteilen Nabern und Jesingen eine Mindestanzahl von Einwohnern des Ortsteils als Mitglieder des Gemeinderates.

Die unechte Teilortswahl kann ohne Zustimmung des Ortschaftsrates, durch eine reine Hauptsatzungsänderung durch den Gemeinderat abgeschafft werden. Eine solche Abschaffung hat aber (und kann es keinesfalls haben) keinen Einfluss auf die Ortschaftsverfassung und die sich hieraus ergebenden Rechte der Interessenvertretung durch Ortschaftsrat und Ortsvorsteher.

Siehe zu dieser Thematik auch die als Anlage 1 zur Sitzungsvorlage GR/2022/064 beigelegten Auszüge aus dem Powerpoint-Vortrag zu den Informationsveranstaltungen 2018.

2. Funktionsweise der unechten Teilortswahl

Die Sitze im Gemeinderat der Stadt Kirchheim unter Teck werden nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der im Rahmen der unechten Teilortswahl gebildeten Wohnbezirke Kirchheim (beinhaltet Kernstadt, Ötlingen und Lindorf), Jesingen und Nabern besetzt.

Dabei garantiert § 3 Absatz 3 der Hauptsatzung der Stadt Kirchheim unter Teck dem Wohnbezirk Jesingen mindestens 3 Sitze und dem Wohnbezirk Nabern mindestens 2 Sitze. Die Bewerberinnen und Bewerber sind auf dem Stimmzettel den drei Wohnbezirken zugeordnet. Alle Wahlberechtigten der Kirchheimer Gesamtstadt können Bewerber aus jedem Wohnbezirk wählen. Hierbei darf jedoch jeder Wähler aus jedem Wohnbezirk nur so viele Bewerber wählen, wie dem jeweiligen Bezirk entsprechend dem Verhältnis der Einwohnerzahlen Sitze zugewiesen sind. Ergibt sich aus der Verteilung der Sitze im Verhältnis der auf die Wahlvorschläge gefallenen Gesamtstimmenzahlen innerhalb des Wahlgebiets, dass einem Wahlvorschlag außer den bereits in den Wohnbezirken zugewiesenen Sitzen weitere zustehen, so erhöht sich die Zahl der Gemeinderäte entsprechend. Es wird also zunächst das Gesamtergebnis in den Wohnbezirken ermittelt und danach das Gesamtergebnis in der Gesamtstadt. Hat dann ein Wahlvorschlag zum Beispiel in den Wohnbezirken einen Sitz mehr errungen als in der Gesamtstadt, so wird ihm dieser Mehrsitz nicht genommen. Stattdessen erhält der Wahlvorschlag mit der danach folgenden Stimmenhöchstzahl einen weiteren Sitz als Ausgleichssitz.

3. Beibehaltungsaspekte unechte Teilortswahl

Die unechte Teilortswahl wurde mit dem Zweck eingeführt, das Zusammenwachsen der Gemeindeteile nach der Gemeindegebietsreform zu fördern und die Umsetzung der Eingliederungsverträge zu unterstützen. Dies insbesondere dadurch, dass den Stadtteilen Jesingen und Nabern drei bzw. zwei Sitze im Gemeinderat garantiert werden und so eine bestimmte räumliche Verteilung der Sitze im Stadtgebiet gesichert wird.

Die Ortschaften haben durch diese Sicherheit das Gefühl, direkter im gesamten Stadtgeschehen verankert zu sein. Der Informationsfluss sowie Bürgernähe sind ihrer Ansicht nach mit den Mindestsitzen im Gemeinderat sicherer, vor allem angesichts der räumlichen Entfernung von Nabern zu Kernstadt bei gleichzeitiger Nähe Naberns zu Bissingen und Dettingen unter Teck. Ausführlich siehe hierzu die Stellungnahme der Ortschaften als Anlage 4 zur Sitzungsvorlage GR/2022/064.

4. Abschaffungsaspekte unechte Teilortswahl

Man könnte den ursprünglich mit der Einführung der unechten Teilortswahl verfolgten Zweck als erreicht ansehen. Die Eingemeindungsverträge sind erfüllt bzw. werden gelebt und sind inzwischen den heutigen Gegebenheiten angepasst worden. Alle Ortschaften sind in die Gesamtstadt integriert. Ihre Rechte sind in der Ortschaftsverfassung garantiert und gesichert. Die Analyse der Gemeinderatswahl 2019 zeigt, dass Jesingen und Nabern aufgrund ihres Sitzpotentials auch nach Abschaffung der unechten Teilortswahl weiterhin Gemeinderäte aus der jeweiligen Ortschaft stellen würden:

Stadtteil	Einwohner	Sitzverteilung gemäß Unechter Teilortswahl	Sitzpotenzial gemäß Einwohnerzahl	Wahlbeteiligung (OHNE Briefwahl) in Prozent
Kirchheim	35.893	27	27,7	40,2
Jesingen	3.582	3	2,8	48,9
Nabern	1.941	2	1,5	55,4
Gesamtstadt	41.416	32	32	

Weiterhin verzerrt die unechte Teilortswahl die Wahlergebnisse. Die Wähler müssen ihre Stimmen primär nach Wohnbezirkseinteilung abgeben. Persönliche Neigungen müssen sich dem unterordnen. Verdeutlichen lässt sich auch dies am Beispiel der Gemeinderatswahl 2019 mit 32 Stimmen pro Wahlberechtigten. Die folgende Grafik stellt die maximale Anzahl an Stimmen für Bewerber des eigenen Wohnbezirks dar, die unter Berücksichtigung der Kumulationsmöglichkeit (bis zu 3 Stimmen pro Bewerber) bei der Gemeinderatswahl vergeben werden dürfen:

Stadtteil	Bewerberzahl insgesamt	Max. wählbare Stimmzahl mit UTW	Max. wählbare Stimmzahl ohne UTW
Kirchheim	185	32	32
Jesingen	19	9	32
Nabern	14	6	32

Auch scheint sich nach den statistischen Erhebungen in den Gemeinden in der Größengruppe Kirchheims die Durchführung der unechten Teilortswahl negativ auf die Wahlbeteiligung auszuwirken. Da Kirchheim unter Teck im Verhältnis zu anderen Städten (egal ob mit oder ohne unechte Teilortswahl) aber eher eine sehr gute Wahlbeteiligung hat, kann dies nicht verifiziert werden.

Das Erfordernis von Ausgleichssitzen hat die Zahl der Gemeinderäte bei der Wahl im Jahr 2019 in Kirchheim um 15,6 Prozent erhöht (37 statt 32 Sitze). Eine Abschaffung der unechten Teilortswahl würde das Ratsgremium dementsprechend verkleinern. Diese Verkleinerung hätte eine dauerhafte Entlastung des Ergebnishaushalts in Höhe von ca. 3.600Euro jährlich je fehlendem Ausgleichssitz allein für die Sitzungsgelder der regulären Sitzungen von Ausschüssen und Gemeinderäten zur Folge. Ebenfalls würden Kosten für eine Ausstattung der Ausgleichssitze wegfallen.

Das gewichtigste Argument, das von den Befürwortern der Abschaffung der unechten Teilortswahl ins Feld geführt wird, ist schließlich deren Fehleranfälligkeit aufgrund des komplizierten Wahlverfahrens. So dürfen beispielsweise in einem Wohnbezirk nicht mehr Bewerbern Stimmen gegeben werden, als tatsächlich für den Wohnbezirk Vertreter zu wählen sind, obwohl in den Wohnbezirken Jesingen und Nabern jeweils ein Bewerber mehr auf dem Stimmzettel auftauchen darf.

Die hierdurch verursachte Verwirrung auf Seiten der Wähler spiegelt sich im Anteil der ungültigen Stimmzettel wieder. Dieser lag in Kirchheim unter Teck bei der Wahl 2019 bei knapp 6 Prozent. In Gemeinden ohne unechte Teilortswahl lag der Anteil durchschnittlich bei lediglich 3,1 Prozent. Hinzu kam in Kirchheim unter Teck ein Anteil ungültiger Stimmen auf gültigen Stimmzetteln von insgesamt 14,32 Prozent. Gerade in den Wahlbezirken in Jesingen und Nabern betrug der Anteil ungültiger Stimmen auf gültigen Stimmzetteln zwischen 20,18 Prozent und 24,73 Prozent. Siehe hierzu ausführlich die Auflistung der Anlage 3 zur Sitzungsvorlage GR/2022/064.

5. Verwaltungsgerichtliche Entscheidung zur Unwirksamkeit der Gemeinderatswahl Tauberbischofsheim

Da die genannte verwaltungsgerichtliche Entscheidung in Bezug auf eine mögliche Wirksamkeit von Gemeinderatswahlen durch die Presse gegangen ist, soll hier näher auf diese Entscheidung eingegangen werden:

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat am 04.08.2021 entschieden, dass das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Landratsamt Main-Tauber-Kreis die Gemeinderatswahl in Tauberbischofsheim vom 26.05.2019 für ungültig zu erklären hat. Gegen dieses Urteil hat das Land Berufung eingelegt und eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim steht leider noch aus.

Begründet wurde das Urteil mit einer aufgrund der unechten Teilortswahl nicht ausreichenden Präsentation des Stadtteils, in dem die Klägerin wohnt. Das Vertretungsgewicht eines Teils der eingegliederten Gemeinden im Gemeinderat von Tauberbischofsheim bleibe erheblich hinter ihrem Bevölkerungsanteil zurück, einer der eingegliederten Gemeinden werde zudem ein deutlich über ihrem Bevölkerungsanteil liegendes Vertretungsgewicht beigemessen. Damit sei gegen § 27 Absatz 2 Satz 4 GemO verstoßen worden. Nach dieser Vorschrift sind bei der Bestimmung der auf einzelne Wohnbezirke entfallenden Sitze die örtlichen Verhältnisse und die Bevölkerungsanteile zu berücksichtigen.

Diese Entscheidung ist nicht auf Kirchheim unter Teck übertragbar und kann somit kein Kriterium für die Frage der Abschaffung oder Nichtabschaffung der unechten Teilortswahl sein.

Vorliegend ging es in Tauberbischofsheim innerhalb von 7 Teilorten um Überpräsentationen von bis zu 60 Prozent und um Unterpräsentationen von ca. 40 Prozent. Zur Rechtfertigung dieser Ungleichgewichte wurden die örtlichen Verhältnisse vorgebracht. Als Argument für diese örtlichen Verhältnisse wurden dann Sitzgarantien aus den jeweiligen Eingliederungsvereinbarungen vorgebracht.

In Kirchheim unter Teck gibt es demgegenüber keine sehr starke Über- und Unterpräsentation (-2,3 Prozent der Kernstadt gegenüber +0,7 Prozent (Jesingen) und 1,6 Prozent (Nabern). Diese Verzerrung dürfte sich im Rahmen des rechtlich zulässigen bewegen, denn in der Vergangenheit wurde schon Verzerrungen bis zu 20 Prozent für zulässig gehalten. Daher müssen in Kirchheim unter Teck die örtlichen Verhältnisse nicht zur Begründung einer stärkeren Verzerrung herangezogen werden. Der Stadt steht damit der im Rahmen von § 27 GemO gewährte Ermessensspielraum vollumfänglich zu, so dass sie sich frei nach den oben dargestellten Argumenten für oder gegen die Unechte Teilortswahl entscheiden kann.