

**Stadt Mühlacker**  
Der Oberbürgermeister

**Sitzungsvorlage Nummer 047/2010**

(zu Vorgang Nr. )

Federführendes Amt	Bürger- und Ordnungsamt
--------------------	-------------------------

**Beratungsfolge**

**Beschlussfassung**

		<b>Termin</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	<b>Nichtteiln.</b>
Gemeinderat	öffentlich	<b>16.03.2010</b>			

**Betreff:**

Unechte Teilortswahl

- Aktuelle Entwicklungen, Argumente Pro und Contra, Handlungsoptionen -

**Beschlussvorschlag:**

Es erfolgt Kenntnisnahme.

**Sachdarstellung:**

**1. Historie**

Bei der Unechten Teilortswahl handelt es sich um ein besonderes Wahlverfahren, bei dem die Stadtteile (entspricht in Mühlacker den Wohnbezirken nach der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg - GemO) eine vorher nach der Einwohnerzahl und den örtlichen Verhältnissen festgelegte Anzahl von Sitzen im Gemeinderat garantiert bekommen.

Die Wahlvorschläge mit den Gemeinderatskandidaten der verschiedenen Parteien/ Wählervereinigungen werden nach den Wohnbezirken getrennt aufgestellt. Die Bewerber sind auf den Stimmzetteln nach den einzelnen Wohnbezirken aufgeführt.

Im Gegensatz zu einer „echten Teilortswahl“ heißt das Wahlverfahren deshalb „unecht“, weil jeder Wähler seine Stimmen nicht nur an die Kandidaten seines Wohnbezirks vergeben, sondern auf die Kandidaten des gesamten Gemeindegebiets verteilen kann.

Vor der Gemeindereform hatte die Unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg keine große Bedeutung. Erst mit den Eingemeindungen wurde Anfang der 70er Jahre in vielen Gemeinden die Unechte Teilortswahl durch die Hauptsatzung eingeführt.

Sie ist ein Instrumentarium, um Ortschaften bei Eingliederungen den Integrationsprozess in die größere Einheit zu erleichtern. Sie sichert ihnen eine Vertretung im Gemeinderat und schafft so die organisatorischen Voraussetzungen für einen gemeindepolitisch erwünschten Ausgleich von Interessensgegensätzen der verschiedenen Einwohnergruppen.

Bei der Eingemeindung der ehemals selbständigen Gemeinden Lomersheim, Enzberg, Mühlhausen und Großlattbach in die Stadt Mühlacker aus den Jahren 1971, 1972 und 1975 wurde die Einführung der Unechten Teilortswahl vertraglich vereinbart.

Nach den 1975 erreichten Wahlergebnissen erfolgte 1980 aus Gründen des Verhältnisausgleichs eine Erweiterung des Verfahrens um die Vergabe von Ausgleichssitzen und Mehrsitzen. Seit den 80er-Jahren steigt die Zahl der Gemeinden, die die Unechte Teilortswahl aufheben. Mittlerweile überwiegt die Zahl der Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl.

## **2. Rechtsgrundlagen**

Die Unechte Teilortswahl wird durch eine Regelung in der Hauptsatzung eingeführt (§ 27 Abs. 2 GemO). Es ist festzulegen, in welchem Verhältnis die Sitze im Gemeinderat auf die einzelnen Wohnbezirke verteilt werden. Dabei müssen die Einwohnerzahl und die örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden.

Nach § 25 GemO ist die Größe des Gemeinderats nach Gemeindegrößengruppen gestaffelt:

In Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern	26
In Gemeinden zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern	32
In Gemeinden zwischen 50.000 und 150.000 Einwohner	40

In Gemeinden mit Unechter Teilortswahl kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass für die Zahl der Gemeinderäte die nächst niedrigere oder die nächst höhere Gemeindegrößengruppe maßgebend ist. Durch die Hauptsatzung kann auch eine dazwischen liegende Zahl der Gemeinderäte festgelegt werden. In Mühlacker ist die nächst höhere Gemeindegrößengruppe mit 32 Gemeinderäten in der Hauptsatzung festgelegt. Durch vier Ausgleichssitze beträgt die aktuelle Zahl der Stadträte 36, d.h. das Gremium ist um 10 Personen (rund 38,5%) größer als die Gemeindeordnung eigentlich vorsieht.

Bei Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl kann dagegen alternativ zur Regelzahl nur die nächst niedrigere Gemeindegrößengruppe gewählt werden; dies wären dann 22 Gemeinderäte.

## **3. Aktuelle Entwicklungen bei der Unechten Teilortswahl**

(Quelle: Rundschreiben R 16119/2010 des Städtetags Baden-Württemberg vom 11.01.2010)

- a) Die Zahl der Gemeinden mit Unechter Teilortswahl ist seit 1989 von 61 % auf 44 % in 2009 zurückgegangen (483 von 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg).
- b) Bei der Gemeinderatswahl 2004 in Baden-Württemberg fand noch in 50 von 98 Großen Kreisstädten und Stadtkreisen (d.h. Städten ab 20.000 Einwohnern) die Unechte Teilortswahl statt; dies entspricht einer Quote von 51,02%. Diese Zahl sank bei der Wahl im vergangenen Jahr auf lediglich noch 39 von 101 Kommunen > 20.000 Einwohner (=38,61%).

#### **4. Pro Unechte Teilortswahl**

Die Unechte Teilortswahl ...

- a) ... sichert eine bestimmte Verteilung der Gemeinderatssitze im Stadtgebiet. Sie gewährleistet eine ausgewogene Besetzung des Gemeinderats durch Stadtteilvertreter ungeachtet von Personen,
- b) ... förderte das Zusammenwachsen der Stadtteile nach der Gemeindegebietsreform der 1970er Jahr
- c) ... unterstützte die Umsetzung der Eingliederungsvereinbarungen.

Die Unechte Teilortswahl war ein Element der Eingliederungsvereinbarung und hat das Zusammenfinden der Stadtteile zweifellos erleichtert. Der weitergehende Zweck, nämlich einen gemeindepolitisch gewünschten Ausgleich von Interessensgegensätzen der verschiedenen Stadtteile herzustellen und insbesondere die Aufgabenkataloge der Eingliederungsvereinbarungen zu erfüllen, wurde erreicht.

**ABER:** Ihr Bestand ist mit Blick auf diese Funktionen in der Gemeindeordnung bewusst nicht auf Dauer garantiert worden!

Die Aufhebung der Unechten Teilortswahl führt nicht zwangsläufig dazu, dass die Vertretung von Teilortsbewerbern abnimmt. In Renningen, Waiblingen oder Tübingen beispielsweise hat sich in der auf die Abschaffung folgenden Wahl das Verhältnis zugunsten der Teilorte verschoben. Bei einer Aufhebung der Unechten Teilortswahl kann es durchaus einzelne Verschiebungen geben, die im Detail nicht vorhersehbar sind. Ob der Vertretungsanteil der Teilorte abnimmt oder nicht, hängt von der Persönlichkeit der Kandidaten ab.

#### **5. Contra Unechte Teilortswahl**

##### **a) der Wählerwille wird ohne Unechte Teilortswahl genauer abgebildet**

Bei der Unechten Teilortswahl hat der Wähler bei seiner Stimmabgabe primär zwingend die Wohnbezirkseinteilung zu beachten. Persönliche Neigungen müssen sich dem unterordnen.

Im hiesigen Wahlgebiet kann der Wähler alle 32 Stimmen im Wohnbezirk Mühlacker vergeben. Möchte er aber z.B. speziell Bewerber aus Lienzingen wählen, ist dies auf maximal 9 Stimmen beschränkt (er darf nicht mehr als 3 Bewerber wählen und diesen jeweils bis zu 3 Stimmen geben). Die Wahlfreiheit des Wählers und die Wählbarkeit der Bewerber werden somit eingeschränkt.

Ohne Unechte Teilortswahl hat der Wähler mehr Möglichkeiten, die Stimmen auf die Bewerber seiner Wahl zu verteilen. Bei der Wahl 2009 hätten z.B. in Lienzingen Stimmen an alle 15 Lienzinger Kandidaten vergeben werden können anstatt nur an 3. Aus welchem Teilort ein Bewerber kommt, ist dann nicht mehr relevant. Die einzelnen Parteien und Wählervereinigungen bekommen einen größeren Spielraum bei der Bewerberaufstellung. Sie müssen nicht mehr darauf achten, dass sie die derzeit in der Hauptsatzung vorgegebenen Wohnbezirkszahlen einhalten. So könnten sie künftig auch mehr Bewerber aus den Teilorten für die Wahlen aufstellen.

Auswertungen zeigen, dass bei der Unechten Teilortswahl eine bewusste Favorisierung der Kandidaten eines Stadtteils zu einer verminderten Ausnutzung des Stimmenkontingents bei den gültigen Stimmzetteln durch ungültige Einzelstimmen und Fehlstimmen führt. Man spricht hierbei von der Stimmenausschöpfungsquote.

Bei der Gemeinderatswahl 2009 in Baden-Württemberg lag die Stimmenausschöpfungsquote in Kommunen ohne Unechte Teilortswahl bei 89,2 %, in Gemeinden mit Unechter Teilortswahl bei 79,6 %, d.h. bei Unechter Teilortswahl schöpften die Wähler ihre Stimmenkontingente weniger aus.

In Mühlacker betrug die Stimmenausschöpfungsquote bei der Gemeinderatswahl 80,22%. Im Einzelnen:

Kernstadt mit Dürrmenz	82,97 %		
Lomersheim	75,28 %	}	Stadtteile gesamt 75,92%
Enzberg	75,86 %		
Mühlhausen	77,65 %		
Großlattbach	73,42 %		
Lienzingen	77,53 %		
Briefwahl	84,60 %		

Es zeigt sich, dass in den Stadtteilen die Stimmenausschöpfungsquote deutlich niedriger ist als in der Kernstadt. Je zwei Wahlbezirke in der Kernstadt (Schiller-Grundschule, Gaststätte Klotzberg) sowie in Stadtteilen (Rathaus Enzberg, Rathaus Lienzingen) wurden noch genauer untersucht. Aufgefallen ist dabei, dass die Wähler im Stadtteil das Stimmenkontingent in „fremden Wahlbezirken“ häufiger nicht ausgeschöpft haben als die Wähler in der Kernstadt.

Die Stadtteilergebnisse geben daher nicht unbedingt den Willen der Stadtteilbevölkerung vollständig wieder; wegen der Wahleinschränkung kann das Wahlergebnis verzerrt sein.

### **b) das Wahlverfahren der Gemeinderatswahl wird für den Bürger erleichtert**

Das Wahlverfahren bei der Unechten Teilortswahl ist kompliziert und führt dadurch zu einer großen Anzahl von zusätzlichen ungültigen Stimmzetteln. Bei den Gemeinderatswahlen 2009 in Baden-Württemberg war die Anzahl der ungültigen Stimmzettel in Gemeinden mit Unechter Teilortswahl mit 4,5 % annähernd doppelt so hoch als in Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl (2,4 %). In Mühlacker lag die Zahl der ungültigen Stimmzettel sogar bei 5,26 %.

Um diesen negativen Auswirkungen zu begegnen, informierte die Stadt Mühlacker über die örtliche Presse regelmäßig über das Wahlsystem und veröffentlichte auch einen Musterstimmzettel. Für Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund führte das Wahlamt eigens eine Informationsveranstaltung durch. Trotzdem konnte die Zahl der ungültigen Stimmzettel bzw. Stimmen nicht verringert werden.

Gerade in Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit dürfen die negativen Auswirkungen eines überkomplizierten Wahlverfahrens nicht gering eingeschätzt werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für den Wähler, sondern auch die hunderte ehrenamtlicher Wahlhelfer.

Im Sinne einer breiten Basisdemokratie kann es eigentlich nicht hingenommen werden, dass Stimmen aufgrund des schwer zu durchschauenden Wahlverfahrens reihenweise ungültig sind oder verschenkt werden. Der Blick auf die landesweite Entwicklung und den Trend zur Aufhebung der Unechten Teilortswahl unterstreicht diese Auffassung.

### **c) Integration wird durch die Unechte Teilortswahl behindert**

Mehr als 35 Jahre nach der Eingemeindung ist die Integration soweit fortgeschritten, dass die Unechte Teilortswahl ein weiteres Zusammenwachsen zur Gesamtstadt mehr behindert als fördert. Die Konzentration auf die stadtteilbezogenen Wohnbezirke steht dem Blick auf die Gesamtstadt entgegen. Die Aufhebung der Unechten Teilortswahl dokumentiert die erfolgreiche Integration und die Gesamtverantwortung der Stadträte für alle Stadtteile. Alle Bürger wählen aus überschaubaren Wahlvorschlägen „ihren“ Gemeinderat.

### **d) keine Benachteiligung der Teilorte durch Ausgleichssitze**

Oftmals verbinden die Teilorte mit der Aufhebung der Teilortswahl die Angst, nicht mehr angemessen im Gemeinderat vertreten zu sein. Beachtet wird dabei häufig nicht, dass das Verfahren mit der Vergabe von Mehrsitzen und Ausgleichssitzen die Teilorte in der Mehrzahl der Fälle sogar benachteiligt hat.

Die beim Verhältnisausgleich anfallenden Ausgleichssitze werden denjenigen Bewerbern der Wahlvorschläge zugeteilt, die die höchsten Stimmzahlen der noch nicht berücksichtigten Bewerber erhalten haben - und zwar ohne Rücksicht auf den Wohnbezirk. Dieses Verfahren führt in Gemeinden, in denen die Wohnbezirke unterschiedlich groß sind, bei der Zuteilung der Sitze zu einer Verschiebung der Vertretungsgewichte.

Die Ausgleichssitze entfielen in den Gemeinden mit Unechter Teilortswahl meist auf Bewerber der Kernstadt. Das hat zur Folge, dass die prozentuale Verteilung der Gemeinderatsmitglieder sich zu Ungunsten der Teilorte verlagert hat.

In Mühlacker ist die Sitzverteilung Kernstadt : Stadtteile auf 16 : 16 ausgelegt. Durch das System des Verhältnisausgleichs ab 1980 kam es aber letztlich nie zu dieser Verteilung. Durch die Zuteilung der Ausgleichssitze hat sich zumindest bei den letzten drei Wahlen auch hier das Verhältnis zu Lasten der Stadtteile verschlechtert: bei der Gemeinderatswahl 1999 entfielen alle drei, im Jahr 2004 drei von vier und im Jahr 2009 alle vier Ausgleichssitze auf die Kernstadt und Dürrmenz.

### **e) Gesamtverantwortung des Gemeinderats**

Alle Mitglieder des Gemeinderats sind nach § 24 Abs. 1 GemO für die Gesamtstadt verpflichtet. Der gesetzliche Auftrag reduziert sich also keinesfalls auf die Vertretung von Teilorten. Die Gesamtverantwortung des Gemeinderats wird dadurch auch im Wahlverfahren dokumentiert.

Zudem sollte bedacht werden, dass die jeweiligen Gemeinderatsmitglieder aus den Stadtteilen für sich allein keine Einzelinteressen der Stadtteile gegen die Kernstadt durchsetzen können. Mehrheiten für streitige Angelegenheiten müssen also ohnehin auf der Ebene der Fraktionen gesucht werden.

## **f) Kosteneinsparungen und Effizienzgewinn**

Die Unechte Teilortswahl hat dazu geführt, dass der Mühlacker Gemeinderat zu einem sehr großen Gremium angewachsen ist. So haben z.B. Ludwigsburg mit über 85.500 Einwohnern und das fast fünf Mal so große Pforzheim mit 120.000 Einwohnern 40 Gemeinderäte.

Bei einer Reduzierung des Gemeinderats von derzeit 36 auf 26 Sitze würde sich eine jährliche Einsparung von mindestens 20.000,- € erzielen lassen.

Zudem ist das Arbeiten in den Gremien bei einer Reduzierung der Mitgliederzahlen effizienter.

## **6. Handlungsoptionen**

### **6.1 Beibehaltung der Unechten Teilortswahl**

Die Beibehaltung der Unechten Teilortswahl in gegenwärtiger Form mit den Vor- und Nachteilen ist vorstehend ausführlich beschrieben.

Möglich wäre auch, die Unechte Teilortswahl (zunächst) beizubehalten und die Zahl der Mitglieder auf die gesetzlich eigentlich vorgesehene Zahl von 26 zu reduzieren. Dadurch könnten Kosten reduziert und die Effizienz der Sitzungen gesteigert werden; die anderen dargestellten Nachteile blieben aber bestehen.

### **6.2 Abschaffung der Unechten Teilortswahl**

#### **a) Festlegung der Sitzzahl**

Mit der Aufhebung der Unechten Teilortswahl entfällt grundsätzlich das Recht, die Sitzzahl des Gemeinderats nach der nächst höheren Gemeindegrößengruppe festzulegen.

Bei der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 1993 hat der Gesetzgeber eine Übergangsregelung in die Gemeindeordnung aufgenommen, die eine stufenweise Rückkehr zur Regelsitzzahl möglich macht. In der Hauptsatzung kann im Fall der Aufhebung der Teilortswahl bestimmt werden, dass die bisherige Sitzzahl (32) noch „längstens bis zum Ablauf der zweiten auf die Aufhebung der Unechten Teilortswahl folgenden Amtszeit der Gemeinderäte“ beibehalten werden kann (§ 25 Abs. 1 Satz 4 GemO).

Wenn von dieser Übergangsregelung Gebrauch gemacht wird, würde der Gemeinderat ab der nächsten Wahl noch fünf oder zehn Jahre lang 32 Mitglieder zählen, die derzeit 4 Ausgleichssitze entfallen und danach bei der Regelzahl 26 ankommen. Alternativ dürfte auch die nächst niedrigere Zahl nach Ablauf der Übergangsregelung festgelegt werden, wonach der Gemeinderat dann aus 22 Mitgliedern bestehen würde.

Das Gesetz ließe auch die Möglichkeit zu, für die Übergangszeit jede andere zwischen 32 und 26 liegende Anzahl zu wählen.

#### **b) Änderung der Hauptsatzung**

Die Unechte Teilortswahl wird durch Änderung der Hauptsatzung aufgehoben.

Die Änderung der Hauptsatzung bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats (sog. qualifizierte Mehrheit; mindestens 19 Mitglieder müssen zustimmen).

Eine Aufhebung der Unechten Teilortswahl würde sich erst zum Ablauf der laufenden Wahlperiode des Gemeinderats im Jahr 2014 auswirken.

#### c) Eingemeindungsverträge

In den Eingemeindungsverträgen zwischen Mühlacker und Enzberg, Großglattbach, Lomersheim und Mühlhausen wird jeweils in § 7 geregelt, dass die Unechte Teilortswahl eingeführt wird. Mit der ehemals selbständigen Gemeinde Lienzingen wurde keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen.

Die Bestimmung in den Eingliederungsverträgen wird hinfällig, wenn der Gesetzgeber bestimmte Bereiche speziell geregelt hat. In § 27 Absatz 5 GemO ist festgelegt, dass die Unechte Teilortswahl, wenn sie aufgrund von Eingliederungen auf unbestimmte Zeit eingeführt wurde, durch eine Änderung der Hauptsatzung aufgehoben werden kann. Diese Bestimmung geht als „lex specialis“ den Eingliederungsverträgen vor.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat auf Anfrage der Stadtverwaltung bereits im Jahr 2005 bestätigt, dass die Aufhebung der Unechten Teilortswahl in Mühlacker rechtlich zulässig wäre.

Durch die o.g. Bestimmung in der Gemeindeordnung soll den Gemeinden die Weiterentwicklung der Gemeindeverfassung erleichtert werden.

#### d) Einführung der Ortschaftsverfassung

Im Zusammenhang mit Überlegungen zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl wird immer wieder die Forderung geäußert, stattdessen die Ortschaftsverfassung einzuführen. Für die Stadtteile wäre jeweils ein eigener Ortschaftsrat zu bilden; die Wahl fände gleichzeitig mit der Gemeinderatswahl statt.

Auf der einen Seite vereinfacht diese Kombination – Abschaffung Unechte Teilortswahl, Einführung Ortschaftsrat – das Wahlrecht durch Wegfall der Wohngebietstrennung bei der Gemeinderatswahl. Andererseits aber würde dies bedeuten, dass bis zu vier Wahlen (Europa-, Kreistags-, Gemeinderats-, Ortschaftsratswahl) gleichzeitig stattfinden – das Wahlgeschäft wird für Wähler und Wahlhelfer noch unübersichtlicher!

Vor allem aber ist die Einführung der Ortschaftsverfassung kontraproduktiv im Hinblick auf Kosteneinsparungen und Effizienzgewinn. In unserer Nachbarstadt Vaihingen/Enz zum Beispiel gibt es die Ortschaftsverfassung. Dort gehören den Ortschaftsräten in kleineren Stadtteilen 9, in größeren 11 Mitglieder an. In der Regel tagt jeder Ortschaftsrat einmal im Monat. Die Einführung dieser oder einer ähnlich gearteten Konstellation in Mühlacker würde Aufwand und Kosten vervielfachen: die Zahl der Sitzungen und sonstigen Termine nimmt deutlich zu, Terminabstimmungen werden noch schwieriger, die städtischen Ausgaben für die Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeit (neben Sitzungsgeldern zusätzlich auch Entschädigung für Ortsvorsteher!) schnellen in die Höhe.

Teplý