

Sitzung des Gemeinderats am 22.05.2023, Rathaus Seckach, Großer Sitzungssaal

Kommunalwahlen im Jahr 2024 – Überprüfung der Sitzverteilung

I. Erläuterungen

a) Allgemeines

Das Landratsamt des Neckar-Odenwald-Kreises hat die Gemeinde Seckach im Oktober 2022 und im März 2023 aufgrund der im Jahre 2024 stattfindenden Kommunalwahlen angeschrieben und darum gebeten, sich rechtzeitig vor der anstehenden Gemeinderatswahl Gedanken über die Sitzverteilung der einzelnen Wohnbezirke in Form der unechten Teilortswahl zu machen.

Aus diesem Grund muss sich der Gemeinderat, wie in allen Jahren zuvor, erneut mit der Thematik der Sitzzahlen beschäftigen, sprich: die Sitzverteilung in seinem Gremium überprüfen und gegebenenfalls Änderungen vornehmen.

Bereits in der öffentlichen Gemeinderatssitzung am 06.03.2023 bat Bürgermeister Ludwig darum, dass sich die Mitglieder des Gemeinderates, alle in der Gemeinde bestehenden Parteien und Wählervereinigungen sowie die gesamte Bevölkerung in den nächsten Wochen und Monaten darüber Gedanken machen, ob die unechte Teilortswahl mehr als 50 Jahre nach der Gemeindereform noch ihre Berechtigung hat. Bis zur Erstellung dieser Sitzungsvorlage sind bei der Gemeindeverwaltung keine Rückmeldungen eingegangen.

Die Zahl der Gemeinderäte richtet sich nach der Einwohnerzahl und ist in § 25 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO) festgelegt. Danach beträgt die Zahl der Gemeinderäte in Gemeinden mit 3.000 – 5.000 Einwohnern 14. In Gemeinden mit unechter Teilortswahl kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass für die Zahl der Gemeinderäte die nächstniedrigere oder die nächsthöhere Gemeindegrößengruppe maßgeblich ist. Im Fall von Seckach wären dies 12 oder 18 Gemeinderäte, aber auch jede dazwischenliegende Zahl könnte bestimmt werden.

Die unechte Teilortswahl wurde in der Gemeinde Seckach schon vor über 50 Jahren eingeführt und damit jedem Ortsteil eine festgeschriebene Anzahl an Sitzen garantiert: der Wohnbezirk Seckach hat 7, der Wohnbezirk Grobeicholzheim 4 und der Wohnbezirk Zimmern 3 Sitze, womit sich eine Gesamtzahl von 14 Gemeinderäten ergibt. Dies ist auch in der heute noch aktuell gültigen Hauptsatzung in § 12 Abs. 2 so verankert.

Die unechte Teilortswahl ist ein Instrument zur Sicherstellung der Repräsentation eines jeden Teilorts durch eine garantierte Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern aus einem bestimmten Wohnbezirk. Die Bewerber aller Wohnbezirke mit ihren jeweils garantierten Sitzzahlen stellen sich jedoch für alle Wähler der Gemeinde im Sinne eines einheitlichen Wahlgebietes zur Wahl und sind so vom Votum der Wahlberechtigten nicht alleine des Wohnbezirks, sondern der ganzen Gemeinde abhängig. Diese Teilortswahl wird also deswegen als unecht bezeichnet, weil jeder Wahlberechtigte die Gemeinderäte aller Wohnbezirke und nicht nur jene seines Wohnbezirks wählt und somit seinen Einfluss auf die Bildung der gesamten Vertretung ausübt.

Die unechte Teilortswahl kann im Übrigen nur durch Änderung der Hauptsatzung jederzeit mit Wirkung zur nächsten regelmäßigen Wahl aufgehoben oder geändert werden. Die Aufhebung bzw. Änderung der unechten Teilortswahl im Rahmen der Hauptsatzung ist allerdings eine wichtige Angelegenheit der betroffenen Ortschaft nach § 70 Abs. 1 GemO und damit anhörungspflichtig. Außerdem wäre in diesem Falle nach § 4 Abs. 2 GemO eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, d.h. die Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats für die Änderung der Hauptsatzung.

Bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Sitzzahl sind gemäß § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO **die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil** zu berücksichtigen. Mit dieser Vorschrift wird der Satzungsgeber (= die Gemeinde Seckach), ausdrücklich an die Kriterien gebunden, die sich vom Zweck der unechten Teilortswahl herleiten. Das Kriterium der örtlichen Verhältnisse ist im Gegensatz zu jenem des Bevölkerungsanteils von außerordentlich weiter und unbestimmter Natur. Da das Gesetz die Berücksichtigung beider Kriterien verlangt, steht dem Satzungsgeber ein erheblicher Regelungsspielraum zur Verfügung.

Mit Urteil vom 19.07.2022 erklärte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) die Kommunalwahl 2019 in Tauberbischofsheim für ungültig. Grund hierfür war, dass von der Stadt nicht ausreichend dargelegt wurde, wieso für den einen Stadtteil eine, gemessen am Bevölkerungsanteil, bestehende Unterrepräsentation von ca. 38 % gerechtfertigt wäre, wohingegen ein viel kleinerer Teilort, ebenfalls gemessen am Bevölkerungsanteil, zu ca. 57 % überrepräsentiert ist.

Ob sich dieser Fall auf die Gemeinde Seckach und die hiesige Sitzverteilung übertragen und vergleichen lässt, kann nicht verlässlich gesagt werden. Ein innenministerieller Rund-erlass vom 30.08.1978 mit Richtwerten von 20%-Abweichungen wurden zwischenzeitig wieder aufgehoben und ist somit keine verlässliche Orientierungshilfe mehr. Als zentrale Ausgangslage gilt laut Urteil des VGH ein Beschluss aus dem Jahr 1989, der besagt: 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.

b) Ausgangslage in der Gemeinde Seckach:

Sitzverteilung gemäß § 12 Abs. 2 Hauptsatzung

Wohnbezirk Seckach:	7 Sitze
Wohnbezirk Grobeicholzheim:	4 Sitze
Wohnbezirk Zimmern:	3 Sitze

Die maßgebliche Einwohnerzahl für die Gemeinderatswahl zum 30.09.2022 lautet:

Seckach:	2.256
Grobeicholzheim:	1.357
Zimmern:	<u>511</u>
	4.124

Bei der aktuell festgelegten Anzahl von 14 Sitzen vertritt somit ein Gemeinderatsmitglied rein rechnerisch 294,57 Einwohner. Bei 14 Gemeinderatssitzen und der o.g. Sitzverteilung wird folgende Über- bzw. Unterrepräsentierung abgebildet:

Seckach:	Unterrepräsentierung von 9,41 %
Grobeicholzheim:	Unterrepräsentierung von 15,17 %
Zimmern:	Überrepräsentierung von 42,18 %.

Die beigefügte Tabelle gibt einen genaueren Überblick über die aktuellen Verhältnisse und enthält außerdem Beispielrechnungen für 12 bis 18 Gemeinderatssitze.

Die Anzahl der Sitze bzw. die Berechnungsmethode hierfür wurden seit der Eingemeindung im Jahre 1972 zweimal geändert: 1974 und 1980.

Im Jahre 1972 belief sich die Zahl der Gemeinderäte in der neuen Großgemeinde Seckach zunächst auf 16 (Gemeindegruppengröße: 5.001 – 10.000 Einwohner), da man seinerzeit noch mit weiteren Eingemeindungen rechnete. Folgende Sitzverteilung wurde vereinbart:

Seckach:	8 Sitze
Grobeicholzheim:	5 Sitze
Zimmern:	3 Sitze.

Der Ortsteil Seckach sollte nicht mehr Sitze haben als die Ortsteile Großeicholzheim und Zimmern zusammen. Sollten keine weiteren Gemeinden hinzukommen, so entschied man damals, dass diese Sitzverteilung beibehalten wird. Bezogen auf seine Einwohnerzahl war Zimmern schon zum damaligen Zeitpunkt überrepräsentiert.

Im Jahre 1974 wurde vom Gesetzgeber eine Änderung der GemO beschlossen, welche die reguläre Zahl der Gemeinderatssitze für Gemeinden mit 3.000 – 5.000 Einwohnern auf 14 und für Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern auf 18 festlegte. Daraufhin beschloss der Gemeinderat am 28. Oktober 1974, dass sich die Zahl der Gemeinderäte zukünftig regulär auf 14 belaufen soll. Schon seinerzeit wurde über die Sitzverteilung rege diskutiert und ein wichtiger Grundsatz war auch hier wieder, dass der Ortsteil Seckach nicht mehr Sitze haben soll wie die beiden anderen Ortsteile zusammen. Mit Beschluss vom 09. Dezember 1974 wurde die Hauptsatzung dann dahingehend geändert, dass jeder Ortsteil vorweg zwei Sitze erhalten soll und die übrigen Sitze im Verhältnis der Einwohnerzahlen der Ortsteile nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt ermittelt werden.

Demnach erhielten der

Ortsteil Seckach	7 Sitze,
Ortsteil Großeicholzheim	4 Sitze und
Ortsteil Zimmern	3 Sitze.

Die Sitzverteilung auf die Ortsteile wurde in der Hauptsatzung seinerzeit jedoch noch nicht festgeschrieben.

Im Jahre 1980 machte es die neuere Verwaltungsrechtsprechung erforderlich, die Zahl der Gemeinderatssitze für die einzelnen Ortsteile in der Hauptsatzung zu regeln. Aus diesem Grund beriet der Gemeinderat in seiner nichtöffentlichen Sitzung am 31. März 1980 erneut über die Sitzverteilung. Bei Berücksichtigung nur der Einwohnerzahlen hätten Seckach 8 Sitze, Großeicholzheim 4 Sitze und Zimmern nur 2 Sitze zugestanden. Nach eingehender Beratung beschloss der Gemeinderat am 08. April 1980 einstimmig, die bisherige Sitzverteilung in der Hauptsatzung festzuschreiben. Als Argument wurde angeführt, dass es gegenüber Zimmern ein großer Vertrauensbruch wäre, wenn es nur noch zwei Sitze erhalten würde.

Der für die Kommunalwahlen 2024 maßgebende Einwohnerstichtag ist der 30.09.2022. Wie oben bereits ausgeführt, beträgt die Überrepräsentierung des Ortsteils Zimmern derzeit 42,18 %, weshalb Zimmern rein rechnerisch einen Sitz verlieren müsste. Nach dem Einwohnerstand vom 30. September 2022 würde dieser Sitz an Großeicholzheim fallen. Der Unterschied zwischen Seckach mit -9,41 % und Großeicholzheim -15,17 % ist jedoch recht gering und könnte sich bei jeder Wahl ändern. Wie bereits erläutert, besteht die Überrepräsentierung von Zimmern schon seit Einführung der unechten Teilortswahl. Sie war bisher stets gewollt und wurde schon des Öfteren im Gremium beraten und von diesem bestätigt, zuletzt am 16.07.2018.

Die vorstehend beschriebenen Unterrepräsentierungen von Seckach und Großeicholzheim können durch besondere örtliche Verhältnisse gerechtfertigt sein. Zu dem unbestimmten Rechtsbegriff der „örtlichen Verhältnisse“ hat der Gemeinderat einen weiten Ermessensspielraum. Hierzu gehören insbesondere frühere Zusagen über Sitzzahlen oder Sitzanteile. Aus diesem Grund sind auch stärkere Über- und Unterrepräsentationen durch besondere örtliche Verhältnisse, also z.B. Eingliederungsvereinbarungen bzw. frühere Beschlüsse, gerechtfertigt. Sie sind rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie am Maßstab der örtlichen Verhältnisse durch überwiegend sachliche Gründe gerechtfertigt sind. Dabei orientieren sich die Gemeinden teilweise an dem o.g. innenministeriellen Runderlass aus dem Jahre 1978, der eine Abweichung von bis zu 20 % als zulässig erachtete, welche mit zunehmender Größe der Wohnbezirke jedoch weniger betragen sollte. Die Rechtsprechung hat mittlerweile aber gezeigt, dass diese Richtzahl nur ein Anhaltspunkt sein kann, der nicht schematisch angewendet werden kann.

Das Gesetz berücksichtigt beide Gegebenheiten: rechnerische Verhältnisse und örtliche Gegebenheiten. Der Maßstab des Bevölkerungsanteils darf nicht gänzlich preisgegeben

oder einer das Gerechtigkeitsgefühl grob verletzenden Art und Weise zurückgedrängt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Gesamtsituation muss sich der Gemeinderat nunmehr also erneut mit der Variabilität der Sitzzahlen auseinandersetzen und prüfen, ob sich durch Abweichungen von der allgemein gültigen Sitzzahl eine bessere, den Anforderungen des § 27 Abs. 2 GemO eher gerecht werdende, Verteilung anbietet.

II. a) Kosten

-entfällt-

b) Deckung

- entfällt -

III. Beschlussempfehlung:

-ergibt sich aus dem Beratungsverlauf-

Aufgestellt:
Seckach, den 11.05.2023



Doris Kohler, Hauptamt

Gesehen:
Seckach, den 11.05.2023



Ludwig, Bürgermeister

Musterberechnung Unechte Teilortswahl

Einwohner-
zahl der
Gemeinde
Gesamtsitz-
zahl

4124

Stand: 30.09.2022

14

daraus ergibt
sich eine
Schlüssel-

zahl von **294,571** d. h. auf diese Einwohnerzahl entfällt 1 Gemeinderatssitz

Mögliche Zahl der Gemeinderäte nach § 25 Abs. 2 **12-18** Sitze

Zur Berechnung sind lediglich die gelb bzw. hellgrün markierten Felder auszufüllen, alle übrigen sind mit Formeln hinterlegt.

Sitzzahlvariationen																		
Wohnbezirke	Einwohnerzahl	rechn. zusteh. Sitzzahl (Einw.zahl /Schlüsselz.)	tats. Sitzzahl	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über-/Unterrepräsentation	Über-/Unterrepräsentation in %	Sitzzahl Variation 1	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über-/Unterrepräsentation	Über-/Unterrepräsentation in %	Sitzzahl Variation 2	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über-/Unterrepräsentation	Über-/Unterrepräsentation in %	Sitzzahl Variation 3	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über-/Unterrepräsentation	Über-/Unterrepräsentation in %
Seckach	2256	7,7	7	2062,0	-194,0	-9,41	7	2062,0	-194,0	-9,41	8	2356,6	100,6	4,27	8	2356,6	100,6	4,27
Großscholzhelm	1357	4,6	4	1178,3	-178,7	-15,17	5	1472,9	115,9	7,87	5	1472,9	115,9	7,87	4	1178,3	-178,7	-15,17
Zimmern	511	1,7	3	883,7	372,7	42,18	2	589,1	78,1	13,26	1	294,6	-216,4	-73,47	2	589,1	78,1	13,26
Gemeinderatssitze gesamt			14				14				14				14			

	Sitzzahlvariationen											
	Sitz- zahl Vari- ation 4	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitz.zahl)	Über- /Unter- repräse- ntation	Über- /Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 5	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 6	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %
Wohnbezirke												
Seckach	8	2356,6	2356,6	4,27	6	1767,4	1767,4	-27,64	7	2062,0	2062,0	-9,41
Großscholzheim	5	1472,9	1472,9	7,87	4	1178,3	1178,3	-15,17	4	1178,3	1178,3	-15,17
Zimmern	2	589,1	589,1	13,26	2	589,1	589,1	13,26	2	589,1	589,1	13,26
Gemeinderatssitze gesamt	15				12				13			

Sitzzahlvariationen												
Wohnbezirke	Sitz- zahl Vari- ation 7	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über- /Unter- repräse n-tation	Über- /Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 8	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 9	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %
Seckach	9	2651,1	2651,1	14,90	9	2651,1	2651,1	14,90	9	2651,1	2651,1	14,90
Großscholzhelm	5	1472,9	1472,9	7,87	6	1767,4	1767,4	23,22	6	1767,4	1767,4	23,22
Zimmern	2	589,1	589,1	13,26	2	589,1	589,1	13,26	3	883,7	883,7	42,18
Gemeinderatssitze gesamt	16				17				18			

Sitzzahlvariationen												
Wohnbezirke	Sitz- zahl Vari- ation 10	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.x Schl.zahl)	Über- /Unter- repräse n-tation	Über- /Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 2	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %	Sitz- zahl Vari- ation 3	aus tats. Sitzzahl erg. Richtzahl (tats.Sitzz.xS chl.zahl)	Über-/Unter- repräsen- tation	Über-/Unter- repräsen- tation in %
Seckach	7	2062,0	2062,0	-9,41								
Großscholzhelm	5	1472,9	1472,9	7,87								
Zimmern	3	883,7	883,7	42,18								
Gemeinderatssitze gesamt	15				0				0			