



## **Unechte Teilortswahl im Gemeinderat und in den Ortschaftsräten, Ortschaftsräte/Bezirksbeiräte, Neufassung der Hauptsatzung**

<b>Gremium</b>	<b>Termin</b>	<b>Beratungsfolge</b>	<b>Status</b>
Ortschaftsrat Roßfeld	11.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Jagstheim	12.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Onolzheim	13.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Tiefenbach	20.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Goldbach	25.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Westgartshausen	27.04.2022	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Triensbach	03.05.2022	Vorberatung	öffentlich
Hauptausschuss	20.06.2022	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	22.06.2022	Entscheidung	öffentlich

### **Anlagen**

Auswertung der Städteumfrage zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl  
Neufassung der Hauptsatzung der Stadt Crailsheim  
Gegenüberstellung Hauptsatzung alt – neu

### **Weitere beteiligte Ressorts**

Ressort Verwaltung  
Ressort Sicherheit & Bürgerservice

### **I. Beschlussvorschlag**

1. Die Unechte Teilortswahl im Gemeinderat wird abgeschafft und die reguläre Sitzzahl des Gremiums auf 36 Sitze festgelegt.
2. Alle Ortschaftsräte auf dem Gemeindegebiet Crailsheim werden beibehalten. Die Unechte Teilortswahl in den Ortschaftsräten Triensbach, Roßfeld, Jagstheim, Westgartshausen und Tiefenbach wird abgeschafft.
3. Die Sitzzahl des Ortschaftsrats Goldbach wird von 8 auf 10 Sitze erhöht.
4. Die Sitzzahl des Ortschaftsrats Tiefenbach wird von 9 auf 10 Sitze erhöht.
5. Der Gemeinderat beschließt die Neufassung der Hauptsatzung gemäß der Anlage.
6. Die Stadtverwaltung wird beauftragt, die bestehenden Eingemeindungsverträge im Hinblick auf Möglichkeiten zur Bereinigung von überholten Vertragsgegenständen und Vereinheitlichung der getroffenen Vereinbarungen zu überprüfen und diesbezüglich Vorschläge zur Anpassung zu erarbeiten.



## II. Sachverhalt und Begründung

Im bundesdeutschen Vergleich weist das Kommunalwahlrecht des Landes Baden-Württemberg einige Besonderheiten auf. Hierzu schreibt die Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg: „Kein Wahlverfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist sowohl für den abstimmenden Bürger (Stimmgebungsverfahren mit Kumulieren und Panaschieren), für Parteien und Wählervereinigungen bei der Aufstellung von Listen wie für die Gremien zur Überwachung und Auszählung der Wahl und für die Gemeindeverwaltungen (z. B. Einteilung der Wahlkreise bei Unechter Teilortswahl) so schwierig zu handhaben wie das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg“.<sup>1</sup>

Für ein ganzheitliches Bild und eine fundierte Entscheidungsgrundlage ist somit eine Darstellung der Hintergründe und des eigentlichen Wahlverfahrens unerlässlich. Zudem ist es sinnvoll, zurückliegende und aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen und die örtlichen Gegebenheiten zu beleuchten.

### 1 Grundlagen Unechte Teilortswahl

#### 1.1 Gemeindegebietsreform und rechtliche Grundlagen

Die Gemeindegebietsreform Anfang der 1970er Jahre in Baden-Württemberg führte zur Eingemeindung zahlreicher kleinerer Gemeinden. Um die Vorbehalte gegen die Gemeindegemeinschaften abzubauen, wurde durch das Zweite Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden die Ortschaftsverfassung eingeführt. Ziel war es, in den Gemeinden, die ihre Selbständigkeit aufgaben, in Form des Ortschaftsrats eigene Angelegenheiten in einem der Gesamtgemeinde zuträglichen Maß eigenverantwortlich in der Ortschaft zu belassen.

Die Unechte Teilortswahl wurde im Jahr 1953 in das Kommunalrecht von Baden-Württemberg aufgenommen, nachdem bereits seit 1853 im württembergischen Landesteil danach gewählt wurde. Bei der Gemeindegebietsreform in den 1970er Jahren wurde das System der Unechten Teilortswahl nun in vielen Eingemeindungsverträgen niedergelegt, um räumlich abgetrennten Ortsteilen eine Vertretung im Gemeinderat zu sichern.

Vom Landesgesetzgeber wurde der Bestand der Unechten Teilortswahl nicht auf Dauer garantiert, sondern nur für zwei Wahlperioden nach der Einführung (10 Jahre). Nach Ablauf dieses Bestandsschutzes haben alle Gemeinden die Möglichkeit, die Unechte Teilortswahl durch Gemeinderatsbeschluss oder durch Bürgerentscheid abzuschaffen (§ 27 Abs. 5 GemO BW). Ebenso wurde vom Gesetzgeber ab der übernächsten regelmäßigen Wahl nach Einführung die Möglichkeit eröffnet, über den Fortbestand der Ortschaftsverfassung zu entscheiden.<sup>2</sup> In der kommunalen Praxis ist über die Abschaffung bzw. Beibehaltung der Unechten Teilortswahl auch schon per Bürgerentscheid entschieden worden. Dabei kam die Initiative hierfür von

---

<sup>1</sup> <https://www.kommunalwahl-bw.de/wie-wird-gewaehlt-kommunalwahl#c2974>.

<sup>2</sup> Wenn Eingliederungsvereinbarungen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurden – wie es in Crailsheim geschehen ist –, bedarf ein Beschluss über die Aufhebung der Ortschaftsverfassung der Zustimmung des Ortschaftsrats.



unterschiedlichen Stellen. Es ist jedoch durchaus kritisch zu bewerten, ob eine abstrakte Thematik wie die Unechte Teilortswahl einen geeigneten Gegenstand für einen Bürgerentscheid darstellt.

#### Rechtliche Grundlagen zur Unechten Teilortswahl

Nach § 25 Abs. 2 GemO BW beträgt die Zahl der Gemeinderäte in Gemeinden

mit mehr als 20.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 30.000 Einwohnern	26
mit mehr als 30.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 50.000 Einwohnern	32
mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 150.000 Einwohnern	40

In Gemeinden mit Unechter Teilortswahl kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass für die Anzahl der Gemeinderatssitze die nächstniedrigere oder die nächsthöhere Gemeindegrößengruppe maßgebend ist; durch die Hauptsatzung kann auch eine dazwischenliegende Zahl der Gemeinderäte festgelegt werden. Crailsheim hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und die Sitzzahl im Oktober 2013 von 32 auf 36 erhöht.

Rechtsgrundlage für die Einführung bzw. Abschaffung der Unechten Teilortswahl ist § 27 GemO BW. Danach kann die Unechte Teilortswahl unter folgenden Voraussetzungen eingeführt werden:

➤ Räumlich getrennte Wohnbezirke:

In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können durch die Hauptsatzung aus jeweils einem oder mehreren benachbarten Ortsteilen bestehende Wohnbezirke mit der Bestimmung gebildet werden, dass die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke zu besetzen sind (Unechte Teilortswahl, § 27 Abs. 2 S. 1 GemO BW).

➤ Örtliche Verhältnisse und Bevölkerungsanteil:

Bei der Bestimmung der auf die einzelnen Wohnbezirke entfallenden Anzahl der Sitze sind die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen (§ 27 Abs. 2 S. 4 GemO BW). Beide Gesichtspunkte sind miteinander abzuwägen. Es kann nach der Rechtsprechung in einzelnen Fällen das öffentliche Interesse an einer dem Bevölkerungsanteil entsprechenden oder möglichst nahekommenden Sitzverteilung zugunsten besonderer örtlicher Verhältnisse vernachlässigt werden. Die Sitzverteilung soll vom zuständigen Gremium regelmäßig begutachtet werden, um eventuell notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Bindende Festlegungen in Eingemeindungsverträgen gehören zu den örtlichen Verhältnissen, die zu berücksichtigen sind. Nach der Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ist eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende oder möglichst nahekommende Sitzverteilung anzustreben. In einer früheren Verwaltungsvorschrift hat das Innenministerium eine Über- und Unterrepräsentation einzelner Wohnbezirke um bis zu 20% für zulässig erklärt. Die Rechtsprechung sagt jedoch, dass diese Richtzahl nicht strikt angewandt werden muss. Zulässige Abweichungen hängen stark mit den Eingemeindungsverträgen und dem damit zum Ausdruck gebrachten kommunalpolitischen Willen zusammen.

## 1.2 Verschiedene Formen der Wahlgebietsaufteilung

Die verschiedenen Wahlformen werden anhand von drei Schaubildern des Städtetags Baden-Württemberg dargestellt:<sup>3</sup>

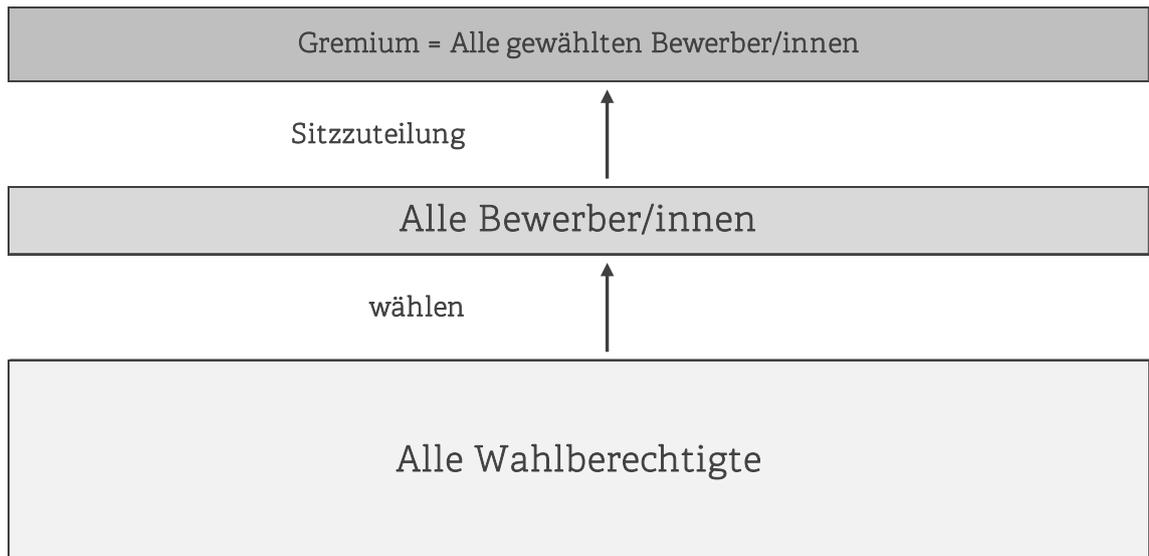


Abbildung 1: Wahl ohne Wahlgebietsgliederung (Beispiel: Gemeinderatswahl ohne Unechte Teilortswahl)

Die Wahl ohne Wahlgebietsgliederung ist das einfachste Modell, das auch nach einer möglichen Abschaffung der Unechten Teilortswahl zum Zuge kommt. Dabei können alle Wahlberechtigten alle Bewerberinnen und Bewerber frei wählen – unabhängig vom jeweiligen Wohnbezirk. Alle Gewählten ziehen nach Sitzzuteilung in den Gemeinderat bzw. den Ortschaftsrat ein und sind Vertreter aller Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde bzw. Ortschaft.

Der Vollständigkeit halber wird hier auch das System der echten Teilortswahl aufgeführt. Hierbei sind die Wahlberechtigten in Wahlkreise eingeteilt. Sie können nur Kandidaten wählen, die für ihren Wahlkreis aufgestellt sind. Alle Gewählten ziehen nach Sitzzuteilung in das zu besetzende Gremium ein. Das Wahlsystem ist vergleichbar mit einer Landtags- oder Bundestagswahl.

---

<sup>3</sup> Eigene Darstellung der Stadtverwaltung Crailsheim auf Grundlage von Schaubildern des Städtetags Baden-Württemberg.

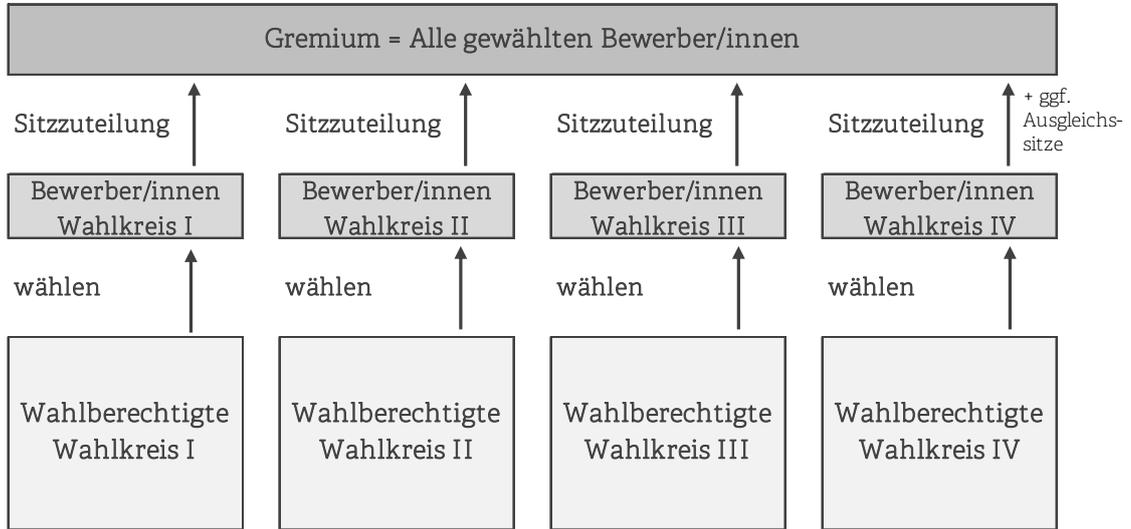


Abbildung 2: Wahl mit Wahlkreisen (Beispiel Kreistagswahl)

Variante 3 gilt nur bei Gemeinderats- und Ortschaftsratswahlen in Baden-Württemberg. Nach dem System der Unechten Teilortswahl wird auch in Crailsheim gewählt. Alle Wahlberechtigten können Bewerberinnen und Bewerber aus allen Teilorten wählen. Allerdings gelten hier Besonderheiten bei der Stimmabgabe. Das Wahlverfahren bedarf näherer Ausführungen.

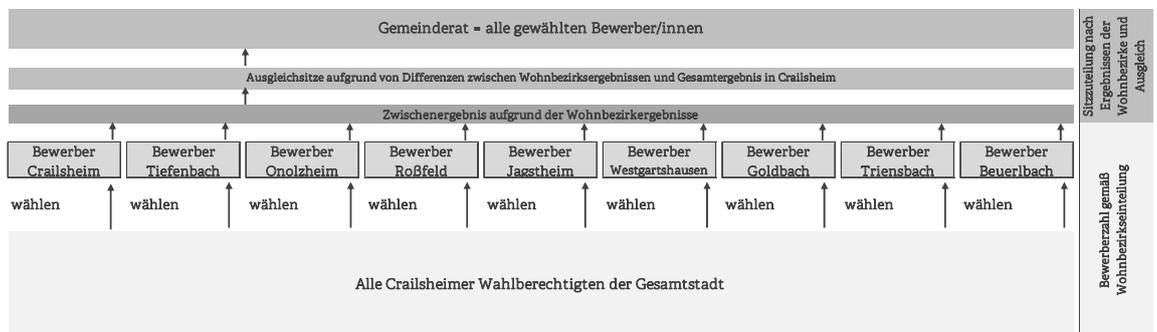


Abbildung 3: Unechte Teilortswahl (Diese Option gibt es nur bei Gemeinderats und Ortschaftsratswahlen in Baden-Württemberg)

### Wahlverfahren der Unechten Teilortswahl

Gewählt wird entweder nach dem System der Mehrheitswahl oder dem System der Verhältniswahl. Die Mehrheitswahl wird angewandt, wenn es nur einen oder gar keinen Wahlvorschlag gibt. Bei zwei oder mehr Vorschlägen wird nach dem System der Verhältniswahl gewählt.

Bei der Verhältniswahl können 1, 2 oder 3 Stimmen vergeben werden (kumulieren). Bei der Verhältniswahl besteht zusätzlich die Möglichkeit zu panaschieren, d. h. als Wähler kann man seine Stimmen auf mehrere Listen verteilen und somit Kandidaten verschiedener Parteien bzw. Wählervereinigungen wählen.

Bei der Unechten Teilortswahl wählen alle Bürgerinnen und Bürger alle Gemeinderäte. Dabei sind sie aber an die nach den Wohnbezirken gegliederte Sitzzuteilung gebunden. Deshalb spricht man von Unechter und keiner Echten Teilortswahl. Dadurch kann es sein, dass ein Bürger nicht alle Stimmen frei vergeben kann, sondern je Wohnbezirk nur so viele Bewerber wählen



darf wie dem Wohnbezirk Sitze im Gemeinderat zugeteilt wurden. Ebenso sind die Parteien und Wählervereinigungen bei der Gestaltung des Wahlvorschlags eingeschränkt, da sie im Wohnbezirk ebenfalls nur eine begrenzte Anzahl von Bewerbern aufstellen dürfen. Die Unechte Teilortswahl nach dem Verhältniswahlsystem führt zu weiteren Besonderheiten:

- Die Bewerber und die Stimmen werden den Wohnbezirken zugeteilt (ersichtlich an dem auf die Wohnbezirke abgestimmten Stimmzettel).
- Die Sitzzuteilung erfolgt in zwei Schritten:
  1. Die Gewählten für die Wohnbezirke werden ermittelt und diese rücken in den Gemeinderat ein. Diese Sitze stehen als erstes fest.
  2. Im zweiten Schritt werden die auf jeden Wahlvorschlag entfallenen Gesamtstimmenzahlen, also wie viele Stimmen jede Partei oder Wählervereinigung im gesamten Wahlgebiet bekommen hat, ermittelt und nach dem Verhältnis der ihnen im Wahlgebiet zugefallenen Gesamtstimmenzahlen verteilt. Wenn einem Wahlvorschlag in den Wohnbezirken insgesamt mehr Sitze zugeteilt wurden, als ihm nach dem Verhältnis der Gesamtstimmenzahlen im Wahlgebiet zukommen würden, bleibt es bei dieser Zuteilung; in diesem Fall ist mit der Verteilung von Sitzen so lange fortzufahren, bis die Wahlvorschläge, denen nach dem Verhältnis der Gesamtstimmenzahlen Mehrsitze zustehen, diese erhalten haben. Dabei können dann auch auf die anderen Parteien und Wählervereinigungen weitere Sitze zukommen.

Durch diese Zuteilung von Mehrsitzen darf jedoch die Zahl der Gemeinderäte nach § 25 Abs. 2 höchstens verdoppelt werden. Diese Mehrsitze werden den in den Wohnbezirken nicht zum Zuge gekommenen Bewerbern in der Reihenfolge der von ihnen erreichten Stimmzahl zugeteilt, ohne Rücksicht darauf für welchen Wohnbezirk die Bewerber aufgestellt wurden. Bei der Zuteilung der Ausgleichssitze hat der größte Wohnbezirk Vorteile. In Crailsheim entfallen alle sieben Ausgleichssitze auf die Kernstadt mit Altenmünster und Ingersheim.

#### Aufhebung der Unechten Teilortswahl

Die Unechte Teilortswahl kann jederzeit gemäß § 4 Abs. 2 i.V.m. § 27 Abs. 6 GemO BW durch entsprechende Änderung der Hauptsatzung aufgehoben werden. Dabei kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass die bisherige oder eine andere nach § 25 Abs. 2 GemO BW festzulegende Sitzzahl längstens bis zum Ablauf der zweiten auf die Aufhebung der Unechten Teilortswahl folgenden Amtszeit der Gemeinderäte maßgebend ist. Verpflichtungen aus den Eingemeindungsverträgen greifen dabei nicht mehr, da der in § 27 Abs. 6 GemO BW genannte Zeitpunkt längst überschritten ist, wonach die Unechte Teilortswahl zur übernächsten Wahl nach ihrer Einführung abgeschafft werden kann.

Der Ortschaftsrat ist zu allen wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zu hören (§ 70 Abs. 1 S. 2 GemO BW). Darunter fällt die Unechte Teilortswahl sowohl im Gemeinderat als auch in den Ortschaftsräten. Sollte sich der Gemeinderat für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl entscheiden, tritt die Änderung schrittweise mit den nächsten regulären Wahlen in Kraft. Die laufende Amtsperiode wird mit der aktuellen Sitzzahl weitergeführt.



## 2 Status quo in Baden-Württemberg

**Tabelle 1: Abschaffung der Unechten Teilortswahl in Baden-Württemberg**

Jahr der Wahl	Kommunen mit Unechter Teilortswahl	Rückgang gegenüber der Vorwahl	Rückgang gegenüber der Vorwahl in Prozent
1989	680	-	-
1994	638	42	6,2
1999	596	42	6,6
2004	537	59	9,9
2009	483	54	10,1
2014	438	45	9,3
2019	384	54	12,3

Die Entwicklung in Baden-Württemberg zeigt einen relativ gleichbleibenden Rückgang der Kommunen, in denen die Unechte Teilortswahl abgeschafft worden ist. In jeder Wahlperiode seit 1989 entschieden sich zwischen 40 und 60 Städte und Gemeinden für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl. Während zur Kommunalwahl 1989 noch 680 von damals insgesamt 1.111 Gemeinden nach dem Wahlsystem der Unechten Teilortswahl gewählt haben, fiel diese Zahl im Jahr 2004 auf 537 Gemeinden, womit die Zahl der Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl erstmalig die Zahl der Gemeinden mit diesem Wahlsystem überstieg. Zur letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 wählten nur noch 384 von 1.101<sup>4</sup> Gemeinden nach dem System der Unechten Teilortswahl. Dabei stieg das prozentuale Verhältnis derer, die die Abschaffung umsetzten, zuletzt auf den bisherigen Höchstwert von 12,3 %.

### Ratsgremien im Größenvergleich

Als Überblick über die Größe der Ratsgremien werden zwei Vergleiche angefügt. Zum einen ein Vergleich der Ratsgremien in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern und zum anderen ein Vergleich bei Städten zwischen 30.000 und 40.000 Einwohnern, in deren Mitte sich Crailsheim mit rund 35.000 Einwohnern zahlenmäßig bewegt. Grundsätzlich gilt nach § 25 GemO BW eine Einteilung in Gemeindegroßenklassen. Hierbei gilt: Je größer die Stadt, desto größer das Ratsgremium. Die Unechte Teilortswahl setzt diesen Grundsatz aber außer Kraft.

---

<sup>4</sup> Durch den Zusammenschluss weiterer Gemeinden hat sich die Zahl von 1.111 Gemeinden im Jahr 1989 weiter verkleinert.



**Tabelle 2: Vergleich Crailsheim zu Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern in Baden-Württemberg<sup>5</sup>  
 (sortiert nach Einwohnerzahl)**

Stadt	Einwohner gesamt	Gewählte Ratsmitglieder	Einwohner / Stadtrat
Stuttgart	612.500	60	10.208
Karlsruhe	300.000	48	6.250
Mannheim	300.000	48	6.250
Freiburg	227.000	48	4.729
Heidelberg	156.500	48	3.260
Ulm	126.500	40	3.163
Heilbronn	126.000	40	3.150
Pforzheim	120.000	40	3.000
Reutlingen	112.500	40	2.813
Crailsheim	34.130	43	794

**Tabelle 3: Städte zwischen 30.000 und 40.000 Einwohnern in Baden-Württemberg (sortiert nach dem Verhältnis Einwohner pro Stadtrat)**

Stadt	Einwohner gesamt	Gewählte Ratsmitglieder	Einwohner / Stadtrat
Leinfelden-Echterdingen	39.826	26	1.532
Ostfildern	39.205	26	1.508
Backnang	36.893	26	1.419
Kornwestheim	33.766	26	1.299
Kehl	39.695	29	1.275
Schorndorf	39.601	32	1.238
Ettlingen	39.315	32	1.229
Radolfzell	31.064	26	1.195

<sup>5</sup> Zahlen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, 2017.



Schwäbisch-Hall	39.818	34	1.171
Weil am Rhein	31.197	26	1.161
Balingen	34.062	32	1.061
Rheinfelden	32.856	32	1.027
Biberach an der Riß	32.801	32	1.025
Herrenberg	31.499	32	984
Tuttlingen*	35.456	37	958
Sinsheim*	35.439	41	864
Crailsheim*	34.130	43	794

\* Tuttlingen, Sinsheim und Crailsheim sind die einzigen der 17 Städte in Baden-Württemberg zwischen 30.000 und 40.000 Einwohnern mit dem System der Unechten Teilortswahl.

Vor allem der Vergleich mit Städten über 100.000 Einwohnern anhand der aktuellen Größe des Ratsgremiums macht deutlich, in welchen Größendimensionen sich Crailsheim bewegt. Crailsheim hat aktuell mehr Gemeinderatsmitglieder als die Städte Reutlingen, Pforzheim, Heilbronn und Ulm, die allerdings jeweils mehr als drei Mal so viele Einwohner zählen wie Crailsheim.

### 3 Umfrage zu Erfahrungen anderer Städte nach Abschaffung der unechten Teilortswahl

Aus einer Zusammenfassung des Städtetags Baden-Württemberg ist ersichtlich, welche Städte nach den jeweiligen Kommunalwahlen die Unechte Teilortswahl abgeschafft haben. Die Verwaltung hat bei Städten zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern, die zwischen 2014 und 2019 die Unechte Teilortswahl abgeschafft haben, eine Umfrage durchgeführt. Angefragt wurde die Sitzzuteilung im Rahmen der Unechten Teilortswahl nach den fest zugewiesenen Sitzen nach Wohnbezirken sowie die Sitzverteilung nach Abschaffung der Unechten Teilortswahl.

Die Städte Stutensee, Singen, Oberkirch, Wiesloch und Mühlacker haben die Anfrage vollständig beantwortet und dienen als Referenz für eine mögliche Sitzverteilung in Crailsheim.

Die Stadt Stutensee mit 24.800 Einwohnern hatte 27 Sitze im Gemeinderat im System der Unechten Teilortswahl.<sup>6</sup> 11 Gemeinderäte stellte der Kernort, 16 kamen aus den Ortsteilen. Nach der Umstellung wurde ohne Unechte Teilortswahl gewählt. 2014 betrug die Gesamtsitzanzahl nach Hauptsatzung 26 Sitze. Davon wurden 10 aus dem Kernort besetzt und 16 aus den Ortschaften. Es konnte zu keinen Ausgleichssitzen mehr kommen. In der Wahl 2019 verschob sich die Verteilung zwischen Kernort und Ortschaften: So kommen aus dem Kernort 12 Stadträte, aus den Ortschaften 14. Die Ortschaften dominieren trotz der Verschiebung im Gemeinderat in Summe. Allerdings werden einzelne Wahlbezirke der Ortschaften unter-, andere überrepräsentiert. Als extreme Beispiele für

<sup>6</sup> Sitzanzahl laut Hauptsatzung ohne Überhangmandate.



Stutensee aus den Ergebnissen der Wahl 2019 seien hier der Wahlbezirk Friedrichstal (zu 45 % unterrepräsentiert) und der Wahlbezirk Straffort (zu 48 % überrepräsentiert) genannt.<sup>7</sup> Rein rechnerisch gemessen am Einwohnerverhältnis zwischen den Wahlbezirken kämen auf den Hauptort 13,4 Mandate und auf die Summe der Ortschaften 12,6 Mandate. Damit haben die Ortschaften über die beiden Wahlen ohne die Unechte Teilortswahl hinweg profitiert.

Die Stadt Singen (Hohentwiel) hat ebenfalls ihre Daten und damit auch ihre Erfahrungen zur Verfügung gestellt.<sup>8</sup> Der Hauptort hatte bei der letzten Wahl unter Anwendung der Unechten Teilortswahl 26 Sitze inne, aktuell – und somit ohne die Unechte Teilortswahl – sind es 27 Sitze. Gemessen am Verhältnis der Einwohnerzahl würde die Kernstadt mit 26,4 Sitzen vertreten sein. Die Teilorte hatten mit der Anwendung der Unechten Teilortswahl 6 Sitze gehalten und vertreten aktuell ihre Belange im Gemeinderat mit 5 Sitzen. Auch hier kam es zu einer Verschiebung innerhalb der Ortschaften, wodurch manche Wohnbezirke stärker und andere mit weniger Sitzen vertreten werden als es eine rein an den Einwohnerzahlen gemessene Vertretung vorsehen müsste. Singen hat mittlerweile die zweite Wahl nach der Abschaffung der Unechten Teilortswahl durchgeführt. Hierbei kam es zu Verschiebungen innerhalb der Ortschaften, die Kernstadt blieb bei der Sitzzahl im Gemeinderat konstant.

In der Stadt Oberkirch lässt sich nach Abschaffung der Unechten Teilortswahl eine Verschiebung zur Kernstadt hin feststellen. Mit Unechter Teilortswahl wurde der Hauptort durch 12 Sitze vertreten, nach zwei Wahlen ohne die Unechte Teilortswahl werden vom Kernort 17 Sitze gestellt (in der ersten Wahl ohne Unechte Teilortswahl waren es 15 Sitze). Gemessen an der Einwohnerzahl hätte der Kernort „Anspruch“ auf 14 Mandate. In Oberkirch sank die Sitzzahl der Teilorte von 14 Sitzen unter dem System der Unechten Teilortswahl auf aktuell 9 Sitze ohne Unechte Teilortswahl. Gemessen an der Einwohnerzahl hätten die Teilorte in Summe „Anspruch“ auf 12 Sitze. Hier profitiert der Hauptort von der Umstellung des Wahlsystems aktuell, wohingegen besonders zwei Teilorte (Stadelhofen und Nußbach) überdurchschnittliche Einbußen hinnehmen mussten.<sup>9</sup> Die anderen Ortschaften sind auch ohne das System der Unechten Teilortswahl entsprechend ihrer Einwohnerzahl mit Sitzen im Gemeinderat vertreten.

Die vierte Gemeinde, die auf die Anfrage der Stadtverwaltung Crailsheim zur Unechten Teilortswahl vollständig geantwortet hat und ihre Daten zur Verfügung stellte, ist Wiesloch. Laut Hauptsatzung hatte der Gemeinderat mit der Unechten Teilortswahl 34 Sitze. Davon wurden 26 von der Kernstadt Wiesloch besetzt. Die übrigen acht Sitze wurden auf die beiden weiteren Ortsteile aufgeteilt. In beiden Wahlen nach der Abschaffung der Unechten Teilortswahl blieb die neue Sitzverteilung der aktuell 26 Sitze konstant. Somit wird im Gemeinderat der Kernort mit 19 Sitzen und die beiden Ortsteile mit 4 und 3 Sitzen vertreten. Die rechnerische Aufteilung nach Einwohnern ergäbe folgendes Bild: Kernort 20,2 Sitze, Teilorte gemeinsam 5,8 Sitze. Hier zeigt sich ein umgekehrtes Bild des vorherigen Beispiels, da hier die Ortschaften aktuell von der Abschaffung der Unechten Teilortswahl

---

<sup>7</sup> Die weitere Aufschlüsselung der Wahlbezirke zu Stutensee in Anlage 1.

<sup>8</sup> Die weitere Aufschlüsselung der Wahlbezirke zu Singen in Anlage 1.

<sup>9</sup> Die weitere Aufschlüsselung der Wahlbezirke zu Oberkirch in Anlage 1.



profitieren. So hat der kleinste Ortsteil doppelt so viele Sitze – nämlich 3 – wie ihm im Einwohnerverhältnis (1,6 Sitze) zustehen würden.<sup>10</sup>

Das fünfte und abschließende Beispiel von vergleichbaren Städten in Baden-Württemberg, die in den vergangenen zehn Jahren die Abschaffung der Unechten Teilortswahl beschlossen haben und der Stadtverwaltung ihre Daten vollständig zur Verfügung stellten, ist Mühlacker mit 26.000 Einwohnern. Die Sitzzahl des Gemeinderats von 32 Sitzen wurde auch in der ersten Wahl nach Abschaffung der Unechten Teilortswahl beibehalten. Im System der Unechten Teilortswahl stellte der Kernort 16 Gemeinderäte, aktuell bei insgesamt 26 Sitzen sind 12 Sitze aus dem Kernort besetzt. Gemessen an der Einwohnerzahl würden dem Kernort rechnerisch 15 Sitze zustehen. Dementsprechend anders verhält es sich bei den Teilorten. Mit der Unechten Teilortswahl wurden 16 der 32 Sitze im Gemeinderat von Teilorten besetzt. Aktuell stellen die Ortschaften bei einer Gesamtsitzzahl von 26 Sitzen 14 Mandate – somit gehen mehr als 50 % der Gemeinderatssitze an die Teilorte – obwohl ihnen gemessen an der Einwohnerzahl nur 11 zustünden. Insofern profitieren in der Stadt Mühlacker überdurchschnittlich stark die Ortschaften mit drei zusätzlichen Sitzen. Im Detail gab es zusätzliche Verschiebungen innerhalb der Ortschaften. So haben zwei Teilorte einen Sitz weniger als ihnen gemessen an ihrer Einwohnerzahl zustünden, zwei andere dafür je einen Sitz mehr; eine fünfte Ortschaft profitiert mit drei zusätzlichen Sitzen (5 statt 2).<sup>11</sup>

In drei der fünf Kommunen profitieren nach Abschaffung der Unechten Teilortswahl die Teilorte gegenüber dem Kernort, wenn auch kein spezielles Schema – insbesondere hinsichtlich der Sitzverteilung innerhalb der Ortschaften – zu erkennen ist. Die Berechnungen zeigen vielmehr, dass es sich bei der Kommunalwahl ohne Unechte Teilortswahl um eine Persönlichkeitswahl handelt und/oder die Rangfolge in der Besetzung der Listen maßgeblich ist für die Zusammensetzung des Gremiums.

---

<sup>10</sup> Die weitere Aufschlüsselung der Wahlbezirke zu Wiesloch in Anlage 1.

<sup>11</sup> Die weitere Aufschlüsselung der Wahlbezirke zu Mühlacker in Anlage 1.

#### 4 Unechte Teilortswahl in Crailsheim

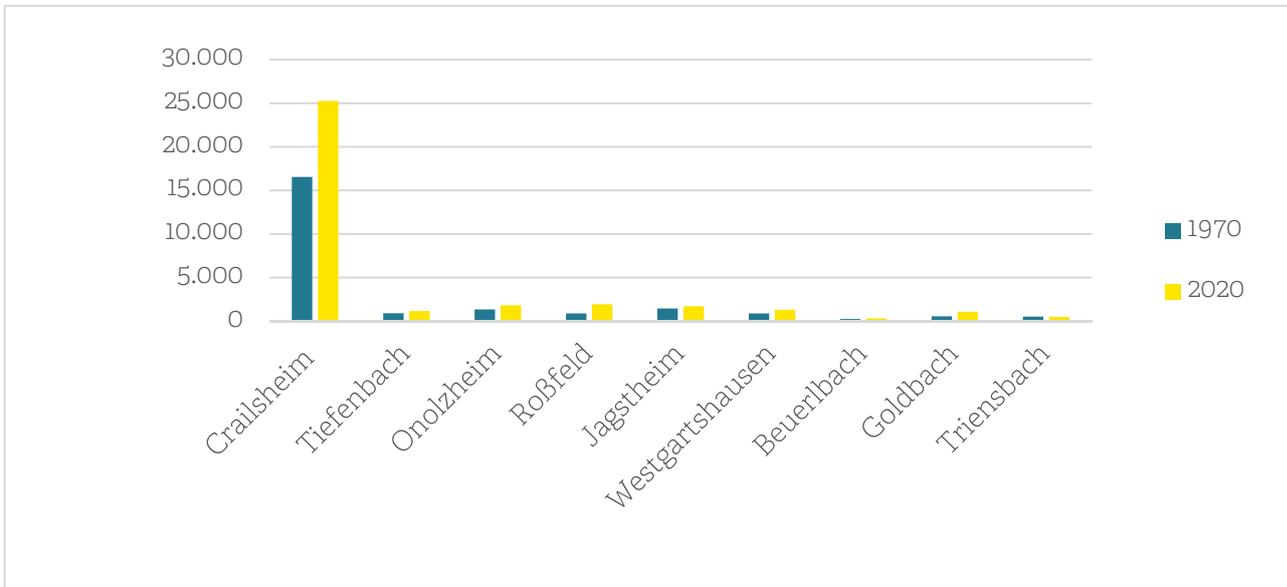


Abbildung 4: Einwohnervergleich vor der Gemeindereform und heute

#### Ausgangslage

In Crailsheim wurden in den Jahren 1971 bis 1975 die Ortschaften Tiefenbach, Onolzheim, Roßfeld, Jagstheim, Westgartshausen, Goldbach und Triensbach eingemeindet sowie der Ortsteil Beuerlbach von der Gemeinde Satteldorf in die Stadt Crailsheim umgemeindet. Die Stadt Crailsheim hatte im Jahr 1970 16.540 Einwohner und wuchs im Zuge der Eingemeindungen und durch Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 1975 auf 24.660 Einwohner an.

Am 24.10.2013 beschloss der Gemeinderat Crailsheim, die Anzahl der Gemeinderatssitze von 32 Sitzen (dies entspricht der nach § 25 GemO BW vorgesehenen Zahl in der Gemeindegrößengruppe von 30.000 bis 50.000 Einwohnern) auf 36 Sitze zu erhöhen, um dem gewachsenen Bevölkerungsanteil des Wohnbezirkes Crailsheim gerecht zu werden (Sitzungsvorlage 2013/210).

**Tabelle 4: Aufteilung der Gemeinderatssitze nach Wohnbezirken**

Wohnbezirke								
Crailsheim	Tiefenbach	Onolzheim	Roßfeld	Jagstheim	Westgartshausen	Goldbach	Triensbach	Beuerlbach
23	2	2	2	2	2	1	1	1
Sitzzahl								

Die Voraussetzungen für die räumliche Trennung liegen noch in sämtlichen Ortschaften vor: Durch die bauliche Entwicklung in den vergangenen Jahren sind Crailsheim und Roßfeld jedoch immer mehr zusammengewachsen. Der Kommentar zur Gemeindeordnung (Kunze/Bronner/Katz)



führt dazu Folgendes aus: „Ist ein früher getrennter Ortsteil mit dem Hauptort völlig zusammengewachsen, ist die Voraussetzung für die Unehchte Teilortswahl nicht mehr gegeben.“

In Zweifelsfällen, d.h. wenn nicht klar ist, ob bereits von einem Zusammenwachsen oder noch von einem losen Siedlungszusammenhang gesprochen werden kann, wird die räumliche Trennung dann noch zu bejahen sein, wenn die Ortsteile ein gewisses Eigenleben führen. Die Auswirkungen der weiteren baulichen Entwicklung sowohl auf die Unehchte Teilortswahl als auch auf die Ortschaftsverfassung, für die nach § 67 GemO BW ebenfalls eine räumliche Trennung erforderlich ist, sind im Blick zu behalten.

Zu der nach der Hauptsatzung festgelegten Zahl der Gemeinderatssitze kommen bei Unehchter Teilortswahl in Verbindung mit der Verhältniswahl die Ausgleichssitze, deren Anzahl sich nach dem jeweiligen Wahlergebnis der Kommunalwahl richtet (Höchstbegrenzung auf das Doppelte).

Bei der Unehchten Teilortswahl sind die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke zu besetzen. Dabei sind die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen. Durch die Ausgleichssitze wird diese zunächst aufgrund der Vorgaben der Gemeindeordnung errechnete Sitzzuteilung verschoben. In Crailsheim entfallen sämtliche sieben Ausgleichssitze an den Wohnbezirk Crailsheim.

**Tabelle 5: Verteilung der Ausgleichsmandate im Gemeinderat**

Wohnbezirk	garantierte Sitzzahlen nach Hauptsatzung	tatsächliche Sitzzahlen GR-Wahl am 26.05.2019	Ausgleichssitze
Crailsheim	23	30	7
Beuerlbach	1	1	0
Goldbach	1	1	0
Triensbach	1	1	0
Tiefenbach	2	2	0
Westgartshausen	2	2	0
Onolzheim	2	2	0
Jagstheim	2	2	0
Roßfeld	2	2	0
<b>Gesamt</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>7</b>

Durch die Abschaffung der Unehchten Teilortswahl würde das eben ausführlich erläuterte Wahlsystem reduziert werden auf: Jeder Wahlberechtigte kann jeden Kandidaten wählen. Die Bewerberinnen und Bewerber mit den meisten Stimmen ziehen unabhängig ihres Wohnorts gemäß des Stimmenanteils der Parteien und Wählervereinigungen ins Gremium ein.



## 5 Analyse der Kommunalwahl 2019

### 5.1 Konstantes/Steigendes Interesse zur kommunalpolitischen Beteiligung im Gemeinderat

Der Gemeinderat Crailsheim zeigt im Gegensatz zu den einzelnen Ortschaftsräten eine steigende Anzahl an Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt im Gremium. Haben sich im Jahr 1999 nur 69 Bewerberinnen und Bewerber aus der Kernstadt nominieren lassen, konnten die Crailsheimerinnen und Crailsheimer bei der Wahl 2019 bereits zwischen 80 Personen (aus-)wählen. In den dazwischenliegenden Jahren waren ähnliche Veränderungen bei der Beteiligung feststellbar (2004: 62 Kandidatinnen und Kandidaten, 2009: 70, 2014 sogar 83 Kandidatinnen und Kandidaten). Dieser Trend ist auch bei der Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten aus folgenden Ortschaften für den Gemeinderat zu verzeichnen: In den Ortschaften Tiefenbach, Onolzheim und Roßfeld haben sich jeweils mehr Kandidatinnen und Kandidaten 2019 zur Wahl gestellt als noch zwanzig Jahre zuvor. Lediglich in Jagstheim, Westgartshausen und Triensbach war die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten in den genannten Jahren rückläufig. Goldbach und Beuerlbach haben mit Schwankungen in den Jahren dazwischen wieder die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber von 1999 erreicht. Insgesamt wurden im Jahr 1999 120 Personen zur Wahl für den Gemeinderat nominiert. 2019 waren es bereits 131 Personen, wobei der Zuwachs auf die Kernstadt entfällt und die Ortschaften in der Summe sowohl 1999 als auch 2019 insgesamt 51 Bewerberinnen und Bewerber zur Wahl stellten.

### 5.2 Wahlbeteiligung insgesamt und in Städten zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern

In Crailsheim ist die Wahlbeteiligung gegenüber den Kommunalwahlen 2014 gestiegen (44,7 % nach zuvor 35 %), aber immer noch unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich (58,6 %). Auch lag die Zahl der ungültigen Stimmzettel und der ungültigen Stimmen überproportional hoch (6,4 % gegenüber 3,2 % im Landesdurchschnitt).

Die Wahlbeteiligung in Städten mit 30.000 bis zu 50.000 Einwohnern und ohne Unehchte Teilortswahl betrug bei der Kommunalwahl 2019 55,3 Prozent. Betrachtet man hingegen nur Städte, die die Unehchte Teilortswahl anwenden, und in derselben Einordnungsgrößenklasse liegen, dann lag die Wahlbeteiligung 2019 nur bei 51 Prozent. Von den tatsächlichen Wählern in Gemeinden mit Unehchter Teilortswahl nutzten aber nur 72,7 Prozent ihre Stimmenanzahl vollständig aus.<sup>12</sup>

#### Ungültige Stimmen

Die Verwaltung hat eine umfangreiche Auswertung der Stimmzettel der Kommunalwahl in Crailsheim vom 26.05.2019 vorgenommen. Es wurden alle gültigen Stimmzettel der Teilorte daraufhin ausgewertet, ob einzelne Wohnbezirke durch das obige Wahlverfahren der Unehchten Teilortswahl ungültig gewertet werden mussten, sonst – also ohne die Unehchte Teilortswahl –

---

<sup>12</sup> Die Zahlen wurden vom Städtetag Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt und beruhen auf einer Auswertung des Landesamtes für Statistik Baden-Württemberg.



aber gültig geblieben wären. Dabei ist die Zahl der ungültigen Stimmen insbesondere in den Teilorten überdurchschnittlich hoch.

Zahlreiche Wählerinnen und Wähler haben bei ihrer Wahl nicht beachtet, dass nur ein oder zwei Bewerber pro Wohnbezirk gewählt werden dürfen. Es wurden teilweise allen Bewerbern einer Ortschaft Stimmen gegeben und damit wurde die Zahl der maximal zulässigen Stimmen für einen Wohnbezirk überschritten. Dies führte zur Ungültigkeit aller Stimmen des Wählers im jeweiligen Wohnbezirk. Exakt 2.865 ungültige Stimmen hat die Auswertung ergeben. Unter den gleichen Voraussetzungen wurden die Stimmzettel der beiden Briefwahlbezirke geprüft. Die Auswertung ergab 1.360 ungültige Stimmen in allen Briefwahlbezirken. In der Innenstadt wurde ein Wahlbezirk exemplarisch herausgenommen und ausgewertet (Wahlbezirk 010/10/LSS). Der dort ermittelte Anteil der ungültigen Stimmen wurde auf die Kernstadt-Wahlbezirke hochgerechnet und betrug nach der Schätzung 945 ungültige Stimmen. Insgesamt wurden somit 5.170 ungültige Stimmen aufgrund der Stimmenüberschreitung in den Wohnbezirken ermittelt; damit 55,4 Prozent in den Ortschaften selbst (ohne Briefwahl).

Auf den ersten Blick scheint die Zahl der ungültigen Stimmen nicht ausschlaggebend. Hinzu kommen aber weitere ungültige Stimmen, die nicht in die Berechnung eingeflossen sind:

- Insgesamt zu viel abgegebene Stimmen. Es wurden zum Beispiel 38 Stimmen anstatt der zulässigen 36 Stimmen vergeben.
- Es wurden nur die tatsächlich abgegebenen Stimmen gewertet. Wurden zum Beispiel in einer Ortschaft mit nur zwei zu wählenden Sitzen drei Kandidaten jeweils eine Stimme gegeben, wurden auch nur diese drei Stimmen als ungültig gewertet – und nicht die maximal mögliche Stimmenzahl ( $2 \times 3 = 6$ ).
- Hinzu kommen die insgesamt ungültigen Stimmen, also jene Stimmzettel, die beispielsweise durch Kommentare der Wähler als insgesamt ungültig gewertet werden mussten.

Die hier genannten Zahlen wurden bewusst vorsichtig ermittelt, d.h. es bleibt festzustellen, dass die Zahl der durch das komplizierte und unübersichtliche Wahlsystem ungültigen Stimmen deutlich höher ist.<sup>13</sup> 778 komplett ungültige Stimmzettel bedeuten im ungünstigsten Fall 28.008 ( $778 \times 36$ ) ungültige Stimmen. Hinzu kommt die Anzahl der aus Sorge oder Unsicherheit nicht vergebenen Stimmen.<sup>14</sup> Aber nicht nur die Wählerinnen und Wähler sind teilweise vom Wahlsystem frustriert, auch die Wahlhelfer/-innen, die die Stimmen auszählen müssen, sehen sich Wahl für Wahl vor eine schwierige Aufgabe gestellt.

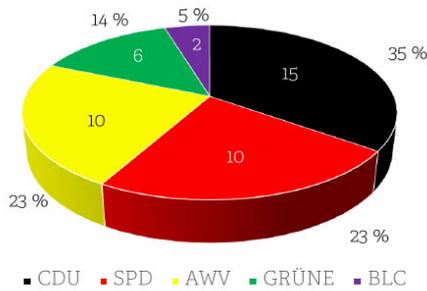
---

<sup>13</sup> Auch das baden-württembergische Innenministerium geht davon aus, dass die niedrige Wahlbeteiligung in Zusammenhang mit dem komplizierten Wahlsystem der Unechten Teilortswahl steht (<https://www.kommunalwahl-bw.de/wie-wird-gewaehlt-kommunalwahl/>, Stand 11. Mai 2020).

<sup>14</sup> In Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl waren bei der Wahl 2014 nur 2,3 % der Stimmzettel ungültig, in Gemeinden hingegen mit Unechter Teilortswahl 4,6 % der Stimmzettel. Ebenso wurde in Gemeinden mit Unechter Teilortswahl das Stimmenkontingent nur zu 76,7 % ausgeschöpft. In Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl lag die Ausschöpfungsquote bei 88,4 % (Quelle: Städtetag Baden-Württemberg, Präsentation zur Sitzung des Gemeinderats von Crailsheim am 11. Februar 2022).

## 6 Modellrechnung

Aktuelle Sitzverteilung mit 43 Sitzen



Sitzverteilung mit 32 Mitgliedern

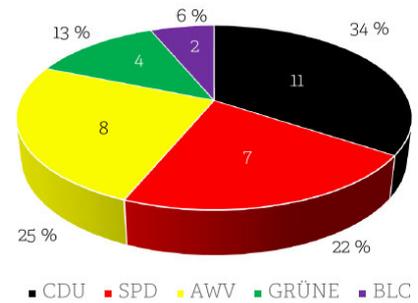


Abbildung 5: Vergleich der Sitzverteilung im Gemeinderat mit 43 und 32 Sitzen

Da die Unechte Teilortswahl auch eine Reduzierung der Sitze des Gemeinderats mit sich bringt, wurde eine Gegenüberstellung erarbeitet, um eine neue Sitzverteilung mit 32 und der aktuellen mit 43 Sitzen zu veranschaulichen. Dabei wird vor allem deutlich, dass die Verkleinerung des Gremiums nichts an den Verhältnissen der Gruppierungen zueinander verändert. Koalitionen und Mehrheiten sind wie bei einer Sitzanzahl von 43 ebenso möglich. Deutlich wird auch, dass kleine Gruppierungen keine größeren Verluste hinnehmen müssen als die stärkste Gruppe. Umgekehrt erleidet die traditionell in den Ortschaften stärkste Partei keine größeren Verluste als andere Parteien oder Wählervereinigungen.

Schorndorf 32 Sitze



■ CDU ■ SPD ■ Wählerverein. ■ Grüne ■ AfD

Crailsheim 32 Sitze



■ CDU ■ SPD ■ AWV ■ GRÜNE ■ BLC

Backnang 26 Sitze



■ CDU ■ SPD ■ Wählerverein. ■ Grüne ■ AfD

Abbildung 6: Zusammensetzung der Gemeinderäte der Städte Schorndorf (32 Sitze) und Backnang (26 Sitze) mit der Stadt Crailsheim (32 Sitze)

Betrachtet man Städte wie Schorndorf (ca. 39.500 Einwohner) und Backnang (ca. 37.500 Einwohner), die jeweils etwas mehr Einwohner haben als Crailsheim, wird deutlich, dass diese Städte wesentlich kleinere Gemeinderäte haben als Crailsheim aktuell. Außerdem wird deutlich, dass beispielsweise SPD, GRÜNE und eine Wählervereinigung ähnlich viele Sitze haben. Die CDU in Crailsheim hat bei der modellhaften Berechnung auch bei einer Verkleinerung des Gremiums noch immer die meisten Sitze.



## **7 Argumente für die Beibehaltung der Unechten Teilortswahl**

Die Einführung der Unechten Teilortswahl hatte in den 1970er Jahren ihre Berechtigung und führte sehr wahrscheinlich zu einer größeren Akzeptanz in der Bevölkerung der Ortschaften und zur Unterstützung der Gemeindegemeinschaften. Durch dieses Wahlsystem konnte die Umsetzung der Eingliederungsverträge vorangetrieben werden. Außerdem garantiert die Unechte Teilortswahl über viele Jahre hinweg kleineren Wohnbezirken einen bzw. mehrere Sitze im Gemeinderat.

Für die heutige Zeit ist von Bedeutung, dass Stadträte aus den verschiedenen Wohnbezirken die örtlichen Gegebenheiten kennen, Informationen erhalten und gut in das örtliche gesellschaftliche Leben integriert sind. Mit diesem Hintergrund können sie im Gemeinderat die Anliegen ihres Wohnbezirks vertreten.

Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl besteht die Möglichkeit, dass mancher Teilort keinen Vertreter mehr in den Gemeinderat der Stadt entsenden kann. Dadurch kann es sein, dass sich manche Bürgerinnen und Bürger aus diesem Teilort weniger adäquat im Gremium vertreten fühlen und ihre Interessen auf weniger Gehör stoßen würden. Des Weiteren kann die Abschaffung dazu führen, dass die Teilorte in der Gesamtstadt nicht mehr als gleichberechtigte Partner im politischen Geschehen wahrgenommen werden.

## **8 Argumente für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl**

Die Unechte Teilortswahl existiert nur im Bundesland Baden-Württemberg. Sie ist ein historisches Konstrukt, das zur Sicherstellung des Zusammenwachsens und zur Begleitung dieses Prozesses seine Berechtigung im politischen System der Kommunen hatte. Allerdings ist es mittlerweile historisch überholt, denn die Gründe zur Einführung oder zum Fortbestand haben sich entweder aufgelöst oder so verändert, dass sie auch mithilfe anderer Mittel umgesetzt werden können.

Die Abschaffung der Unechten Teilortswahl wäre ein klares Zeichen an alle Crailsheimerinnen und Crailsheimer, dass die eingemeindeten Ortschaften nahezu 50 Jahre nach der Gemeindeform ein fester Bestandteil von Crailsheim sind. Dies kann und soll das „Wir“-Gefühl fördern, da Crailsheim sich im Wettbewerb mit anderen Mittelzentren befindet und ein Konkurrenzdenken innerhalb der Stadt unnötige Energie beansprucht.

Als politisches Zentrum der Stadt wird der Gemeinderat wahrgenommen. Jede Stadträtin und jeder Stadtrat ist politischer Vertreter für alle Crailsheimerinnen und Crailsheimer, unabhängig ihres eigenen Wahlbezirks oder dem des Wählers. Dieses Bewusstsein des gemeinsamen Miteinanders wird durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl noch einmal in der gesamten Bevölkerung gestärkt. Damit wird auch der Rückhalt von Stadträtinnen und Stadträten gefestigt, um sich nicht nur für den „eigenen“ Stadtteil, sondern in Verantwortung für die gesamte Stadt einzusetzen.

Die Teilorte bleiben auch ohne garantierten Vertreter im Gemeinderat ein Pfeiler im politischen Geschehen. Als Beispiele sind hier die bereits 1940 eingemeindeten Stadtteile der Kernstadt zu nennen, die nicht mehr als eigenständige Wahlbezirke mit garantierten Plätzen im Gemeinderat agieren. Altenmünster und Ingersheim bilden gemeinsam mit Crailsheim einen Wahlbezirk. Sie sind mit Stadträtinnen und Stadträten im Gemeinderat vertreten, auch wenn ihnen keine Sitze garantiert sind.



Die zur Umsetzung der Gemeindereform eingeführte Unechte Teilortswahl ist durch die Erfüllung der Eingemeindungsverträge ebenfalls hinfällig geworden. Die Teilorte in Crailsheim haben durch die Eingemeindungsverträge ihre Rechte und Pflichten verschriftlicht, die für beide Seiten seit der Unterzeichnung verbindlich sind. Auch eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl ändert zunächst nichts an dieser Gegebenheit. Die Stadtverwaltung Crailsheim und die Ortschaftsräte arbeiten auf Grundlage der Eingemeindungsverträge seit Jahrzehnten zusammen. In diesem Zusammenhang muss allerdings aufgeführt werden, dass ein großer Teil der getroffenen Vereinbarungen bereits erfüllt wurde bzw. mittlerweile aufgrund der Entwicklungen hinfällig geworden ist. Hier besteht durchaus das Potenzial, die bestehenden Verträge von überholten Vertragsgegenständen zu bereinigen und andere Regelungen für alle Ortschaften zu vereinheitlichen.

Die Abschaffung bringt eine Erleichterung und Vereinfachung des Wahlverfahrens für die Wählerinnen und Wähler mit sich. Denn das aktuelle Wahlverfahren ist komplex und dadurch fehleranfällig. Es führte in den vergangenen Wahlen zu vielen ungültigen Stimmen. Außerdem schöpfen die Wählerinnen und Wähler ihre Stimmenkontingente weniger aus als bei Wahlen ohne Unechte Teilortswahl. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Zum einen besteht die Gefahr, dass alle Stimmen ungültig werden, weil der Wähler aus Versehen zu viele Stimmen oder Stimmen falsch abgegeben hat. Zum anderen ist vielen Wählerinnen und Wählern nicht klar, wie viele Stimmen sie bei der Wahl welches Gremiums zu vergeben haben. Dadurch kommt es zum häufigen Fehler, dass in den Wohnbezirken mehr Bewerberinnen und Bewerber Stimmen erhalten als gewählt werden dürfen. Die Stimmzettel würden sich vereinfachen; es würde keine Unterteilung der Stimmzettel nach Wohnbezirken mehr nötig sein. Die Abschaffung in anderen Städten hat gezeigt, dass es zu einer deutlich niedrigeren Anzahl der ungültigen Stimmen bei der Wahl gekommen ist.

Die Vereinfachung des Wahlsystems könnte auch zu einer höheren Wahlbeteiligung führen. Dies wäre ein wichtiger Baustein, um der bisher unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung in Crailsheim zu begegnen.

Die Auswertung der Kommunalwahl 2019 zeigt, dass durch das Wahlsystem der Unechten Teilortswahl der Wählerwille nicht immer zum Tragen kommt. Demnach kann es sein, dass zwar sechs Bewerber im Vergleich zu Bewerbern aus anderen Wahlbezirken mehr Stimmen erhalten haben, aber nur zwei von ihnen ins Gremium einziehen, weil hier nicht mehr Sitze vorgesehen sind. Der Wegfall der Unechten Teilortswahl würde zu weniger ungültigen Stimmen und auch zu weniger ungültigen Stimmzetteln führen.

Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl wird der Grundsatz der Wahlgleichheit wiederhergestellt. Dadurch, dass in den Einer- und Zweierwohnbezirken eine Vertretung im Gemeinderat auf jeden Fall durch die Unechte Teilortswahl gesichert ist, kann sich ergeben, dass gerade in den Stadtteilen oft sehr viel weniger Stimmen notwendig sind, um ein Gemeinderatsmandat zu erhalten als in der Kernstadt. Dieses Ungleichgewicht würde durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl aufgehoben werden und allein der Wählerwille würde die Verteilung der Plätze bestimmen. Bis zur nächsten regulären Kommunalwahl für den Gemeinderat im Jahr 2024 bleibt allen Parteien und Wählervereinigungen genügend Zeit, sich auf ein ggf. geändertes Wahlverfahren einzustellen.

Des Weiteren schränkt die Unechte Teilortswahl die Wahlfreiheit der Wähler massiv ein. Dem Wähler ist es bei der Unechten Teilortswahl nicht möglich, sein Stimmenkontingent frei auszunutzen. Die Stimmen müssen primär nach der Wohnbezirkseinteilung abgegeben werden. Persönliche



Wahlneigungen sind dem unterzuordnen. Das kann unter Umständen dazu führen, dass die Wohnbezirksergebnisse nicht unbedingt den Willen der Wohnbezirksbevölkerung wiedergeben. Nach der Abschaffung der Unechten Teilortswahl würden die Sitze allein nach der Anzahl der Stimmen für die Parteien und Wählervereinigungen auf die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten verteilt. (Die Sitze innerhalb der Partei oder Wählervereinigung werden nach der persönlich erreichten Stimmenzahl vergeben.)

Die Vertretung der Wohnbezirke im Gemeinderat hängt maßgeblich von der Gestaltung der Wahlvorschläge ab (Ausgewogenheit zwischen Kernstadt und Stadtteilen, Persönlichkeit der Bewerber). Damit kommt der Aufstellung der Wahlvorschläge und der Wahlwerbung durch die Parteien und Wählervereinigungen eine größere Bedeutung zu.

Zur Veranschaulichung wurden auf Grundlage der Kommunalwahl 2019 die wählbaren Bewerber mit Unechter Teilortswahl je Wohnbezirk den theoretisch wählbaren Bewerbern ohne Unechte Teilortswahl gegenübergestellt.

**Tabelle 6: Vergleich der wählbaren Bewerberinnen und Bewerber mit und ohne Unechte Teilortswahl**

Stadtteile	Bewerberzahl insgesamt	wählbare Bewerberinnen und Bewerber <u>mit</u> Unechter Teilortswahl	wählbare Bewerberinnen und Bewerber <u>ohne</u> Unechte Teilortswahl
Crailsheim	80	23	36
Tiefenbach	8	2	8
Onolzheim	10	2	10
Roßfeld	10	2	10
Jagstheim	6	2	6
Westgartshausen	5	2	5
Goldbach	6	1	6
Triensbach	3	1	3
Beuerlbach	3	1	3

Dadurch wird auf den ersten Blick ersichtlich, dass jeder Stadt- und Ortsteil ohne Unechte Teilortswahl die Chance hätte, mehr Kandidatinnen und Kandidaten aus dem eigenen Bezirk ins Gremium zu entsenden. Durch die Möglichkeit des Wählers zu kumulieren, könnten den einzelnen Bewerberinnen und Bewerber bis zu 3 Stimmen gegeben werden. Hierdurch besteht beispielsweise in Goldbach die Möglichkeit, allen sechs Kandidatinnen und Kandidaten jeweils 3 Stimmen zu geben, womit 18 der 36 möglichen Stimmen im Ort verbleiben würden, wo aktuell mit Unechter Teilortswahl nur ein Mal drei Stimmen eingesetzt werden können. Sollte sich der Gemeinderat für die Abschaffung der Unechten Teilortswahl entschließen und für die Kommunalwahl im Jahr 2029 die Anzahl der Sitze auf die gemäß Gemeindeordnung vorgesehenen 32 reduzieren, hätten alle Wählerinnen und



Wähler in Crailsheim – insbesondere die in Goldbach wohnhaften Bürgerinnen und Bürger – die Chance, mehr als die Hälfte der zu vergebenden Stimmen in ihrem Teilort zu vergeben (18 von 32 entspricht 56,3 %), wenn dort weiterhin sechs Personen kandidieren. Aktuell sind die insgesamt 36 verfügbaren Stimmen auf 3 für eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten limitiert (8,3 %).

Durch die garantierten Sitze bei der Unechten Teilortswahl kann es vermehrt auch zu Ausgleichssitzen kommen, die die Über- und Unterrepräsentierungen verändern. Von den bei der vergangenen Gemeinderatswahl 2019 anfallenden Ausgleichssitzen gingen alle sieben an die Kernstadt. Insofern wird das zunächst ausgewogene Zahlenverhältnis, das aufgrund der Vorgaben der Gemeindeordnung zu errechnen ist, zwischen der Kernstadt und den Wohnbezirken nicht mehr aufrechterhalten. Die Anzahl der Ausgleichssitze und deren Verteilung sind vom jeweiligen Wahlergebnis abhängig. Das führt in der Folge dazu, dass der Crailsheimer Gemeinderat im Vergleich zu anderen Städten ähnlicher Größe oder mit wesentlich mehr Einwohnern (Heilbronn, Pforzheim, Reutlingen, Ulm) unverhältnismäßig groß ist. Durch die Abschaffung der Unechten Teilortswahl würden keine Ausgleichssitze mehr entstehen. Der Gemeinderat könnte mit einer einheitlichen Größe agieren. Mit einem Beschluss zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl würde sich jedoch zunächst nichts an der derzeitigen Zusammensetzung des Gemeinderats ändern. Erst mit Ablauf der aktuellen Wahlperiode würden die Änderungen zum Tragen kommen.

Ein weiterer Schwachpunkt des Wahlsystems wird deutlich, wenn sich in einem Teilort nur wenige Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl aufstellen lassen. Zwar können in der Summe noch genügend Kandidatinnen und Kandidaten motiviert werden, die flächendeckende Verteilung nach Wohnbezirken weist aber beträchtliche Lücken auf. Bei sehr wenigen Bewerberinnen und Bewerbern wird durch das System der Unechten Teilortswahl die „echte“ Auswahl zwischen mehreren Kandidatinnen und Kandidaten noch erheblich weiter eingeschränkt. So konnten bspw. in Westgartshausen im Jahr 2019 nur zwei Wählervereinigungen Kandidatinnen und Kandidaten mobilisieren. Die übrigen drei Listen stellten dort keine Kandidaten zur Wahl:



**Tabelle 7: Verteilung der Zugehörigkeit zu Parteien und Wählervereinigungen auf die Wohnbezirke**

Wohnbezirk	CDU	SPD	AWV	GRÜNE	BLC	Gesamt
Crailsheim	22	23	19	8	8	80
Tiefenbach	3	3	2	-	-	8
Onolzheim	3	3	2	1	1	10
Roßfeld	3	3	3	1	-	10
Jagstheim	2	1	2	1	-	6
Westgartshausen	3	-	2	-	-	5
Goldbach	2	2	2	-	-	6
Triensbach	2	-	-	-	1	3
Beuerlbach	2	-	-	1	-	3
Gesamt	42	35	32	12	10	131

Durch den Wegfall vieler Ausgleichsmandate durch Abschaffung der Unechten Teilortswahl würden die Gremien des Gemeinderats auf natürliche Art verkleinert werden. Nicht unerheblich sind auch die finanziellen Einsparungen durch ein kleineres Gremium. Die Stadt Crailsheim investiert jährlich ca. 3.330 Euro für jedes Gemeinderatsmitglied. Diese Summe setzt sich beispielsweise aus durchschnittlich 2.602 Euro Sitzungsgeld, 189 Euro für eine Klausursitzung und 234 Euro für die Verpflegung während der Sitzungen zusammen. Ebenfalls einberechnet sind Ortstermine, Fachliteratur und ähnliches. Durch die digitale Bereitstellung der Sitzungsunterlagen sind die Kopierkosten nunmehr vernachlässigbar, hinzugekommen ist jedoch die Ausstattung mit einem iPad und die Kosten für Lizenzen und E-Mail Hosting, die zusammengenommen 245 Euro ergeben. Der kommunale Haushalt wird bei einer Reduzierung der Sitze auf 32 – und damit 11 Sitzen weniger – in einer Wahlperiode um rund 183.000 Euro entlastet werden.

Auch die Zahl der Mitglieder in den Ausschüssen würde sich nach Abschaffung der Unechten Teilortswahl ändern. Gemäß des Gemeinderatsbeschlusses ist jeder Stadtrat auch in einem Ausschuss vertreten. Dies hat zur Folge, dass selbst die Ausschüsse mit 21 bzw. 22 Mitgliedern größer sind als viele Gemeinderatsgremien im Landkreis Schwäbisch Hall.<sup>15</sup> Trotz der genannten Beispiele kann bei der Abschaffung der Unechten Teilortswahl die Sitzanzahl des Gemeinderats von derzeit 36 gemäß § 25 Abs. 2 GemO BW für zwei weitere Wahlperioden vorübergehend beibehalten werden.

<sup>15</sup> Die Gemeinderäte im Landkreis Schwäbisch Hall haben derzeit zwischen 12 und 43 Mitgliedern. Zugleich haben 22 von 30 Kommunen weniger als 21 Mitglieder im Gemeinderat.



Viele bekannte Strukturen bleiben ohne Unechte Teilortswahl erhalten. Darunter fallen insbesondere die Teilnahme der Ortsvorsteher an den Gemeinderatssitzungen. Sie werden auch weiterhin zu Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse eingeladen. Die Ortsvorsteher behalten dabei nach wie vor das Recht auf Worterteilung. Auch werden Sie weiterhin gemäß der Eingemeindungsverträge in Angelegenheiten ihres Wohnbezirks durch die Stadtverwaltung informiert. Die Ortsvorsteherdienstbesprechungen sowie die Zuziehung der Ortsvorsteher zu Besprechungen der Stadtverwaltung, soweit der Wohnbezirk vom jeweiligen Besprechungsgegenstand speziell betroffen ist, werden in gewohnter Weise beibehalten.

Von Bedeutung ist bei der Abwägung auch die Rechtsstellung des Gemeinderats (§ 32 Abs. 3 GemO BW). Demnach entscheidet ein Gemeinderat im Rahmen der Gesetze nach seiner freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Somit dürfen weder parteipolitische Entscheidungen noch der Wohnbezirk des Stadtrats den eigenen Beschluss lenken. Er hat stets zum Wohle der gesamten Stadt zu entscheiden.

Sollten sich nach einer möglichen Abschaffung der Unechten Teilortswahl die Erwartungen an die Veränderungen nicht erfüllen, ist beispielsweise über einen Bürgerentscheid der Weg zur Wiedereinführung möglich. Überdies muss auch beachtet werden, dass eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl mit einem ausreichenden Abstand zur nächsten Kommunalwahl beschlossen werden sollte. Zwar sind hier rechtlich keine verbindlichen Fristen diesbezüglich definiert, jedoch stellen die organisatorischen Abläufe bei der Planung und Durchführung einer Kommunalwahl einen limitierenden Faktor auf der Zeitachse dar. In Rücksprache mit dem Ressort Sicherheit & Bürgerservice sollte eine Entscheidung hierzu spätestens vor dem Beginn des vierten Quartals 2023 vorliegen. Von diesem Zeitpunkt an müssen die Planungen mit Blick auf die Umsetzung eine verbindliche Form annehmen und entsprechend bekanntgemacht werden.

## **9 Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart zur Aufhebung der Gemeinderatswahl in Tauberbischofsheim**

Derzeit findet ein laufendes Verfahren zur Aufhebung der Gemeinderatswahl 2019 in Tauberbischofsheim viel Beachtung. Nachdem dort am 26. Mai 2019 die Wahl mit der Unechten Teilortswahl durchgeführt wurde, legte eine Bürgerin der Stadt Tauberbischofsheim Einspruch gegen das Wahlergebnis ein. Zunächst hat das Landratsamt Main-Tauber-Kreis den Einspruch der Bürgerin zurückgewiesen, woraufhin diese Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart einlegte.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart verpflichtete am 27. August 2021 das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Landratsamt Main-Tauber-Kreis, die Zurückweisung des Anspruchs aufzuheben und die Wahl vom 26. Mai 2019 für ungültig zu erklären. Da der Angelegenheit jedoch eine grundlegende Bedeutung zugesprochen wurde, ist die Berufung zugelassen worden. In Folge befasst sich nun der Verwaltungsgerichtshof Mannheim mit der abschließenden rechtlichen Bewertung des Sachverhalts.

Im Zusammenhang mit den Argumenten für eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl sind mehrere Aspekte des Verfahrens interessant und sollten demnach näher betrachtet werden. Die Begründung der Klägerin gibt hierbei zunächst Aufschluss über die Hintergründe des Einspruchs und der darauffolgenden Klage. So vertritt die Klägerin die Auffassung, dass die eingebrachten Wahlvorschläge sie in ihrem Recht auf eine gleichberechtigte Repräsentation von Frauen und Männern im



Gemeinderat nach § 18 Abs. 2 KomWO i.V.m. § 9 Abs. 6 KomWG verletzt. Grund hierfür sei die überproportionale Besetzung der Wahlvorschläge mit Männern.

Weiterhin sieht die Klägerin das gesamte Wahlsystem der Unechten Teilortswahl als verfassungswidrig an, da die Repräsentation im Gemeinderat nicht analog zur Einwohnerzahl der Kernstadt und der Teilorte erfolgt, wodurch die Wählerinnen und Wähler in ihren Rechten eingeschränkt werden, weil die Stimmen unterschiedlich wiegen. Zusätzlich kritisiert sie, dass der Aufwand, einen eigenen Wahlvorschlag aufzustellen im System der Unechten Teilortswahl sehr hoch ist und dass sie, trotz einer akademischen Bildung, aufgrund der Unverständlichkeit der amtlichen Stimmzettel eine teilungültige Stimmabgabe zu verzeichnen hatte.

Somit finden sich in der vorgebrachten Begründung der Klägerin durchaus einige Punkte aus dem Feld der aufgezeigten Argumente für eine Abschaffung der Unechten Teilortswahl. Für das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart ist jedoch nur ein Teilaspekt ausschlaggebend gewesen. Das Gericht führte aus, dass sich sowohl im Falle der eingebrachten Wahlvorschläge, als auch mit Blick auf die Modalitäten keine Rechtsverletzungen feststellen lassen. Anders verhält es sich jedoch mit dem Vorwurf der unzureichenden Repräsentation der Teilorte im Hinblick auf die zugesicherten Sitze im Gemeinderat.

Auch wenn eine generelle Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems der Unechten Teilortswahl in aller Deutlichkeit zurückgewiesen wird, kommt das Verwaltungsgericht Stuttgart zu dem Ergebnis, dass die in der Hauptsatzung von Tauberbischofsheim festgelegte Sitzverteilung gegen die Vorgaben des § 27 Abs. 2 Satz 4 GemO verstößt. Demnach hat die Sitzverteilung anhand der Bevölkerungsanteile und der örtlichen Verhältnisse zu erfolgen. Damit wird den Kommunen zunächst ein weiter Spielraum für etwaige Ausgestaltungen gelassen. Insbesondere kann eine Argumentation mit den örtlichen Verhältnissen mitunter eine Über- bzw. Unterrepräsentation im Gemeinderat rechtfertigen.

Die gerichtliche Überprüfung hat im Falle von Tauberbischofsheim jedoch ergeben, dass bei mehreren Teilorten eine erhebliche Über- bzw. Unterrepräsentation vorliegt, die sich nicht mit sachlichen Gründen in Bezug auf die örtlichen Verhältnisse rechtfertigen lässt. So entfällt auf den Teilort Impfen mit 1.123 Einwohnerinnen und Einwohnern ein garantierter Sitz im Hauptgremium, während dem Teilort Dienstadt mit einer deutlich geringeren Einwohnerzahl von 333 Einwohnerinnen und Einwohnern ebenfalls ein Sitz zugesprochen wird. Somit hat die Gemeinde Tauberbischofsheim nach Ansicht der Kammer den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen bei der Sitzverteilung überschritten.

Nun wird der Verwaltungsgerichtshof sämtliche Aspekte des zurückliegenden Verfahrens beleuchten und in dem vorliegenden Fall eine endgültige Entscheidung zur Wahlanfechtung in Tauberbischofsheim treffen. Für die Kommunen mit dem Wahlsystem der Unechten Teilortswahl werden hier wichtige Aussagen zu einem rechtmäßigen Spielraum hinsichtlich der Sitzverteilung in ihren Gremien erwartet. Dies stellt ein Urteil dar, das durchaus vielerorts Handlungsbedarf erzeugen könnte – auch für die Stadt Crailsheim. Abhängig vom Ausgang müsste die festgelegte Sitzverteilung kritisch mit Blick auf die Rechtssicherheit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Da derzeit keine verlässliche Prognose abgegeben werden kann, wann mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs zu rechnen ist, sollte ggf. mit Blick auf die kommende Kommunalwahl eine proaktive Überprüfung der Sitzverteilung erfolgen, um hiermit einer möglichen Wahlanfechtung



vorzubeugen. Gänzlich wird sich eine Über- bzw. Unterrepräsentation – sofern die Unechte Teilortswahl für den Gemeinderat und/oder die Ortschaftsräte entgegen des vorliegenden Verwaltungsvorschlags beibehalten werden soll – zwar nicht vermeiden lassen, jedoch muss dort, wo diese als erheblich einzustufen ist (mehr als 20 %), ein besonderer Blick auf die Begründung hierfür gelegt werden. Der Verweis auf örtliche Verhältnisse muss dementsprechend stichhaltig unterlegt sein.

Ungeachtet dessen sollte aber bereits jetzt die Feststellung des Verwaltungsgerichts Stuttgart Beachtung finden, dass die unterstellte immanente Gerechtigkeit bei der Repräsentation der Teilorte im Wahlsystem der Unechten Teilortswahl mitnichten generell angenommen werden kann, sondern maßgeblich von der tatsächlichen Ausgestaltung abhängig ist.

## 10 Abschaffung der Unechten Teilortswahl in den Gremien der Ortschaftsräte

### 10.1 Grundlagen

Die Ortschaftsverfassung ist in der Gemeindeordnung in den §§ 67 ff geregelt und kann in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen eingeführt werden. Soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, sind nach § 72 GemO BW die Vorschriften für den Gemeinderat auch auf die Ortschaftsräte anwendbar. Demnach besteht in Ortschaftsräten mit räumlich getrennten Wohnbezirken die Möglichkeit, von der Unechten Teilortswahl Gebrauch zu machen.

Die Zahl der Gemeinderäte (Ortschaftsräte) beträgt nach § 25 GemO BW

in Gemeinden mit nicht mehr als 1.000 Einwohnern 8

in Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 2.000 Einwohnern 10

in Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 3.000 Einwohnern 12.

Die Zahl der Sitze nach § 25 GemO BW sind für den Ortschaftsrat nicht zwingend vorgeschrieben, können jedoch einen Anhaltspunkt zur Sitzanzahl geben (Kommentar Kunze/Bronner/Katz, Rd. 7). Nach § 10 Abs. 2 der Hauptsatzung sind die Ortschaftsräte in der Stadt Crailsheim wie folgt besetzt:

**Tabelle 8: Sitzzahl in den Ortschaftsräten**

<b>Ortschaftsrat</b>						
<i>Tiefenbach</i>	<i>Onolzheim</i>	<i>Roßfeld</i>	<i>Jagstheim</i>	<i>Westgarts- hausen</i>	<i>Goldbach</i>	<i>Triensbach</i>
<i>9 Sitze</i> <i>1.146 Einwohner</i>	<i>10 Sitze</i> <i>1.808 Ein- wohner</i>	<i>10 Sitze</i> <i>1.920 Ein- wohner</i>	<i>10 Sitze</i> <i>1.692 Ein- wohner</i>	<i>10 Sitze</i> <i>1.292 Ein- wohner</i>	<i>8 Sitze</i> <i>1.057 Ein- wohner</i>	<i>8 Sitze</i> <i>472 Ein- wohner</i>
<b>Sitzzahl / Einwohnerzahl<sup>16</sup></b>						

Die Vereinheitlichung der Sitze in den Ortschaftsräten soll ebenfalls vorgenommen werden. Damit wird der aktuellen demografischen Entwicklung Rechnung getragen und die Ortsteile

<sup>16</sup> Stand 2019.



erhalten dieselben Grundlagen für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt. In den Eingemeindungsverträgen wird mit Blick auf die Sitzzahlen der Ortschaftsräte auf die jeweiligen Vorschriften der Gemeindeordnung verwiesen. Insofern erscheint eine Anpassung mit Blick auf die demografische Entwicklung angezeigt. Aus Sicht der Verwaltung sollten demnach die Sitzzahlen der Ortschaftsräte in Tiefenbach und Goldbach jeweils auf 10 Sitze erhöht werden.

Die Unechte Teilortswahl besteht in den Ortschaften Tiefenbach, Roßfeld, Jagstheim, Westgartshausen und Triensbach, also in den Ortschaften mit räumlich getrennten Wohnbezirken. Die Sitze verteilen sich folgendermaßen auf die einzelnen Wohnbezirke:

**Tabelle 9: Ortschaftsräte und deren Bezirke mit Sitzverteilung**

Ortschaft	Bezirk	Sitzzahl
<b>Tiefenbach</b>	Tiefenbach / Weidenhausen	7
	Rüddern	1
	Wollmershausen	1
<b>Roßfeld</b>	Roßfeld / Sauerbronnen	8
	Maulach / Hagenhof / Ölhaus	2
<b>Jagstheim</b>	Jagstheim	5
	Burgbergsiedlung	4
	Alexandersreut / Eichelberg / Kaihof / Stöckenhof / Jakobsburg	1
<b>Westgartshausen</b>	Westgartshausen / Ofenbach	5
	Wittau / Lohr	3
	Oßhalden / Wegses / Mittelmühle	1
	Schüttberg	1
<b>Triensbach</b>	Triensbach / Weilershof	4
	Erkenbrechtshausen	2
	Buch / Heinkenbusch / Saurach	2

In den 1970er Jahren wurden die örtlichen Verwaltungsräume durch Gemeindegemeinschaften optimiert. Dabei sollte ein Teil der Aufgaben vorerst in der Eigenverantwortung der Ortsteile belassen werden. Damit wollte man die Eigenständigkeit der Ortsteile vorübergehend bei einzelnen Schwerpunkten bestehen lassen, um auch die neue Hauptverwaltung zu Beginn nicht übermäßig zu belasten. Um Vorbehalte gegen den Zusammenschluss abzubauen, wurde durch das Zweite Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.07.1970 die



Ortschaftsverfassung eingeführt. Demnach werden gemäß § 68 GemO BW in den Ortschaften Ortschaftsräte gebildet, es werden Ortsvorsteher bestellt und es kann eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden.

Der Ortschaftsrat hat die örtliche Verwaltung zu beraten. Er ist zu allen wichtigen Angelegenheiten zu hören, die die Ortschaft betreffen (also auch zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl im Gemeinderat und im Ortschaftsrat). Des Weiteren hat er ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen (§ 73 Abs. 1 GemO BW).

Durch die Hauptsatzung wurden dem Ortschaftsrat bestimmte Angelegenheiten übertragen, die die Ortschaft betreffen. Diese Angelegenheiten beruhen auf den Eingliederungsvereinbarungen und sind durch Änderung der Aufgaben zum Teil weggefallen oder haben sich aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen oder anderer Rahmenbedingungen verändert. Sollte somit die Unechte Teilortswahl in den Ortschaftsräten abgeschafft werden, ist dafür der Gemeinderat nach Anhörung der jeweiligen Ortschaftsräte zuständig.

In der Präsentation bei den Ortschaftsräten im Jahr 2019 ist Oberbürgermeister Dr. Grimmer auch auf eine Zusammenlegung von Ortschaftsräten eingegangen. Gegenstand des Vorschlags war, jeweils zwei räumlich beieinanderliegende Ortschaften zu einem Ortschaftsrat zusammenzuführen und den Ortschaftsrat im Stadtteil Roßfeld aufgrund des Zusammenwachsens aufzulösen, da mit dem Stadtteil Hirtenwiesen sowie den Baugebieten Hummelsberg, Heckenbühl und Rotäcker ein baulicher Zusammenschluss besteht. Somit wären statt bislang sieben Ortschaftsräten nur noch drei gegeben (Goldbach/Westgartshausen, Tiefenbach/Triensbach, Jagstheim/Onolzheim). Gemäß den Einwohnerzahlen wären die Gremien wie folgt zusammengesetzt:

- Goldbach/Westgartshausen (1044/1265 Einwohner): 12 Mitglieder (entweder 6/6 oder 5/7)
- Tiefenbach/Triensbach (1156/485 Einwohner): 10 Mitglieder (7/3)
- Jagstheim/Onolzheim (1660/1798 Einwohner): 14 Mitglieder (7/7)

Nach § 73 GemO BW kann die Ortschaftsverfassung durch Änderung der Hauptsatzung zur nächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte aufgehoben werden. Wenn die Ortschaftsverfassung aufgrund einer Eingliederungsvereinbarung auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde, kann sie durch Änderung der Hauptsatzung mit Zustimmung des Ortschaftsrats aufgehoben werden (§ 73 Abs. 3 GemO BW). Den Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen ist es freigestellt, ob sie die Ortschaftsverfassung oder die Bezirksverfassung wählen.

Bei der Diskussion in den Ortschaftsräten bestand kaum Bereitschaft zur dargestellten Zusammenlegung. Da für eine entsprechende Veränderung die Zustimmung der Ortschaftsräte erforderlich ist, wird diese Option aktuell vonseiten der Verwaltung nicht weiterverfolgt. Dennoch sollten aus Sicht der Verwaltung die Bewerberzahlen im Blick behalten werden, um den Wählerinnen und Wählern bei den Wahlen zum Ortschaftsrat auch wirklich eine Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.



### **10.2 Vielfalt in einer Stadt mit sieben Ortschaftsräten**

Die Stadt Crailsheim ist in vielerlei Hinsicht vielseitig aufgestellt. Dies wird auch bei den unterschiedlichen politischen Gremien und deren Wahl sichtbar. Die verschiedenen Ausprägungen wurden in der Hauptsatzung der Stadt verschriftlicht. Demnach gibt es neben dem Gemeinderat der Stadt auch sieben Ortschaftsräte. Bei der Wahl des Gemeinderats und bei fünf von sieben Ortschaftsräten wird nach dem System der Unechten Teilortswahl gewählt (ausgenommen sind hiervon Onolzheim und Goldbach). Die Aufteilung der Sitze nach Wohnbezirken ist in der Hauptsatzung hinterlegt und aus der Historie der Ortschaften zu erklären.

Für den Gemeinderat konnten die Wählerinnen und Wähler bei der Kommunalwahl 2019 Kandidatinnen und Kandidaten aus fünf Listen wählen, für den Ortschaftsrat Jagstheim aus zwei Listen. Hier wurde nach der Verhältniswahl gewählt und ausgezählt. Für alle übrigen Ortschaftsräte konnte den Wählerinnen und Wählern nur eine Liste vorgelegt werden, aus der sie Kandidatinnen und Kandidaten für die Ortschaftsräte wählen konnten. Demnach kam hier das Mehrheitswahlrecht zum Tragen.

Diese unterschiedlichen Ausprägungen des Wahlrechts allein auf kommunaler Ebene machen die Vielschichtigkeit, aber auch Undurchsichtigkeit der Kommunalwahlen deutlich.

### **10.3 Rückgang der Bewerberzahlen**

Nicht zuletzt diese Undurchsichtigkeit führt dazu, dass seit Jahren ein starker Rückgang der Bewerberzahlen in den Ortschaften zu verzeichnen ist. Fanden im Jahr 1999 noch „echte“ Wahlen statt, bei denen die Wählerinnen und Wähler eine wirkliche Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten hatten, so ist dies bei den Wahlen zu den Ortschaftsräten 2019 nur noch in Jagstheim tatsächlich der Fall. Jagstheim stellte in den zurückliegenden Wahlen immer konstant 20 Bewerberinnen und Bewerber zur Wahl. Somit ist in Jagstheim bisher ausschließlich nach der Verhältniswahl gewählt worden, wohingegen in den anderen Ortschaften die Mehrheitswahl dominiert. Den größten Rückgang an Bewerberinnen und Bewerbern verzeichnet Roßfeld. Im Jahr 1999 bewarben sich 38 Kandidatinnen und Kandidaten um einen Sitz im Ortschaftsrat; 2019 hingegen stellten sich nur noch 10 Bewerberinnen und Bewerber zur Wahl – ebenso viele wie Sitze zu vergeben waren. Tiefenbachs Bewerberzahl schrumpfte von 12 im Jahr 1999 auf 9 im Jahr 2019. Für Onolzheim traten 1999 noch 17 Bewerberinnen und Bewerber an, 20 Jahre später nur noch 12. In Westgartshausen wollten sich vor 23 Jahren noch 15 Kandidatinnen und Kandidaten engagieren, im vergangenen Jahr nur noch 10. Ebenso verringerte sich die Bewerberzahl in Goldbach (1999: 13 Bewerberinnen und Bewerber, 2019: 9 Bewerberinnen und Bewerber) und in Triensbach (1999: 16 Bewerberinnen und Bewerber, 2019: 8 Bewerberinnen und Bewerber). Insgesamt wurde die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten im Gemeindegebiet der Stadt Crailsheim von 115 Bewerberinnen und Bewerbern auf 73 Bewerberinnen und Bewerber dezimiert.

### **10.4 Status quo der einzelnen Wohnbezirke**

Der Ortschaftsrat Westgartshausen besteht aus 10 Ortschaftsräten bei 1.265 Einwohnern.<sup>17</sup> Demnach kommen auf einen Ortschaftsrat 126,5 Einwohner. Die Bezirke sind dabei stark unterschiedlich vertreten. Westgartshausen/Ofenbach hält im Ortschaftsrat 5 Sitze bei 699



Einwohnern und ist damit um 10,5 % unterrepräsentiert. Hingegen Obhalden/Wegses/Mittelmühle sind mit einem Sitz bei 51 Einwohner zu 59,7 % überrepräsentiert. Dazwischen liegen Wittau/Lohr (3 Sitze, 410 Einwohner: zu 8,0 % unterrepräsentiert) und der Bezirk Schüttberg (1 Sitz, 105 Einwohner: zu 17,0 % überrepräsentiert).

Ähnlich verhält es sich im Ortschaftsrat Roßfeld mit 10 Sitzen bei insgesamt 1.928 Einwohnern.<sup>18</sup> Hier entfallen auf den Bezirk Roßfeld mit Sauerbronnen 8 Sitze bei 1622 Einwohnern und er ist damit um 5,2 % unterrepräsentiert. Maulach/Hagenhof/Ölhaus mit 306 Einwohner halten hingegen 2 Sitze und sind somit um 20,6 % stärker vertreten als es das rechnerische Einwohnerverhältnis vorsieht.

Im Ortschaftsrat Triensbach werden die 485 Einwohnerinnen und Einwohner<sup>19</sup> von 8 Ortschaftsräten vertreten. Demnach kommen auf einen Ortschaftsrat 60,6 Einwohner. Hier wird bereits die große Diskrepanz zwischen den einzelnen Ortschaftsräten deutlich. Auf den Bezirk Triensbach/Weilershof entfallen 4 Sitze bei 300 von 485 Einwohnern. Damit ist der Bezirk im Ortschaftsrat zu 23,7 % unterrepräsentiert. Erkenbrechtshausen (2 Sitze bei 104 Einwohnern) ist zu 14,2 % überrepräsentiert und Buch/Heinkenbusch/Saurach (2 Sitze bei nur 81 Einwohnern) ebenfalls zu 33,2 % überdurchschnittlich vertreten.

Im Ortschaftsrat Tiefenbach mit 9 Ortschaftsräten bei 1.156 Einwohnern werden 128,4 Einwohner<sup>20</sup> von je einem Ortschaftsrat vertreten. Hierbei ist der Bezirk Rüdern mit einem Sitz bei nur 33 Einwohnern zu 74,3 % überdurchschnittlich überrepräsentiert. Ebenfalls überrepräsentiert ist Wollmershausen (1 Sitz, 95 Einwohner: mit 26,0 % überrepräsentiert). Tiefenbach/Weidenhausen (7 Sitze, 1028 Einwohner: mit 14,3 % unterrepräsentiert) muss die „Übervertretung“ durch die beiden anderen Bezirke mit einem Verlust ausgleichen.

Der Ortschaftsrat Jagstheim zeigt ein ähnliches Bild. 1.660 Einwohner<sup>21</sup> werden von 10 Ortschaftsräten vertreten (166 Einwohner pro Ortschaftsrat). Alexandersreut/Eichelberg/Kaihof/Stöckenhof/Jakobsburg werden von einem Ortschaftsrat vertreten, obwohl sie „nur“ 104 Einwohner stellen. Hier liegt die Überrepräsentation bei 37,4 %. Die 707 Einwohner Jagstheims werden von 5 Ortschaftsräten vertreten und sind somit um 14,8 % ebenfalls überrepräsentiert im Ortschaftsrat. Die Burgbergsiedlung mit lediglich 4 Sitzen bei 849 Einwohnern ist zu 27,9 % unterrepräsentiert.

Ergänzend anzumerken ist, dass in Onolzheim und Goldbach keine Unechte Teilortswahl stattfindet.

Die Abfrage in den einzelnen Ortschaftsräten macht indessen deutlich, dass eine exakte Repräsentation durch die Unechte Teilortswahl nicht möglich ist. Einzelnen Bezirken wird hingegen durch die Unechte Teilortswahl ein stärkeres politisches Entscheidungsgewicht zuteil als es ihre

---

<sup>17</sup> Einwohnermeldeamt Stand 22. August 2019.

<sup>18</sup> Einwohnermeldeamt Stand 13. September 2019.

<sup>19</sup> Einwohnermeldeamt Stand 22. August 2019.

<sup>20</sup> Einwohnermeldeamt Stand 22. August 2019.

<sup>21</sup> Einwohnermeldeamt Stand 22. August 2019.



reine Bevölkerungsgröße im Verhältnis zu den anderen Bezirken innerhalb des Ortschaftsrates vorsieht.

### 10.5 Alternative Bezirke

Seit der Reform der Gemeindeordnung 2016 besteht die Möglichkeit, eine Bezirksverfassung auch in Großen Kreisstädten einzuführen. Davor gab es diese Möglichkeit lediglich in räumlich getrennten Ortsteilen und in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Nach § 64 Abs. 2 GemO BW können in den Gemeindebezirken Bezirksbeiräte gebildet werden. Die Mitglieder des Bezirksbeirats (Bezirksbeiräte) werden vom Gemeinderat aus dem Kreise der im Gemeindebezirk wohnenden wählbaren Bürgerinnen und Bürger nach jeder regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte bestellt (§ 65 Abs. 1 S. 1 GemO BW). Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Ortschaftsrat, dessen Mitglieder, wie die Gemeinderäte, von der Bürgerschaft direkt gewählt werden.

Der Bezirksbeirat ist zu allen wichtigen Angelegenheiten zu hören, die den Gemeindebezirk betreffen. Der Bezirksbeirat hat ferner die Aufgabe, die örtliche Verwaltung des Gemeindebezirks in allen wichtigen Angelegenheiten zu beraten (§ 65 Abs. 2 S. 1 u. 2 GemO BW). Die Bezirksbeiräte könnten sowohl in Ortschaften mit räumlicher Trennung anstatt der Ortschaftsverfassung als auch in Stadtteilen, die ohne räumliche Trennung bebaut sind, eingeführt werden.

Rein rechtlich können in einem Teil des Gemeindegebiets Ortschaftsräte und in einem anderen Teil des Gemeindegebiets Bezirksbeiräte eingeführt werden. Dies führt aber zur Ungleichbehandlung der einzelnen Orts- und Stadtteile. Während dem Ortschaftsrat durch die Hauptsatzung bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen werden können (§ 70 Abs. 2 S. 1), hat der Bezirksbeirat nach § 65 Abs. 2 S. 1 u. 2 GemO BW nur ein Anhörungs- und Beratungsrecht, aber kein Stimmrecht.

Der Gemeinderat hat am 21.05.2015 über einen Antrag der GRÜNEN-Fraktion beraten, in den großen Stadtteilen Roter Buck, Altenmünster, Kreuzberg, Ingersheim und der Innenstadt die Voraussetzungen zur Einführung von Bezirksbeiräten zu schaffen und die notwendigen Mittel einzustellen. Das Thema wurde zurückgestellt. Es sollte zunächst die Änderung der Gemeindeordnung abgewartet und anschließend die Thematik in einer Klausursitzung ausführlich diskutiert werden. Gemäß § 65 GemO BW, der zuletzt 2018 geändert wurde, können Kommunen Bezirksbeiräte einführen und deren Anzahl durch die Hauptsatzung bestimmen. Bezirksbeiräte sind eine Alternative zu Ortschaftsräten, da diese auch in Stadtteilen etabliert werden können, die nicht räumlich voneinander getrennt sind. Die Bezirksräte sind wie die Ortschaftsräte nahe an den Bürgerinnen und Bürgern der Wohnbezirke, kennen die Bedürfnisse und nehmen eine beratende Stellung ein. Sie können in Gemeinden unter 100.000 Einwohner nicht direkt gewählt werden, sondern werden vom Gemeinderat ernannt.<sup>22</sup> Die Verwaltung schlägt vor, dieses Thema bei Bedarf bzw. Interesse in einem gesonderten Punkt zu beraten.

---

<sup>22</sup> Vgl.: <https://www.service-bw.de/lebenslage/-/sbw/Der+Bezirksbeirat-5001470-lebenslage-o>.



### **III. Empfehlung und Ziel der Verwaltung**

Oberbürgermeister Dr. Grimmer hat alle Ortschaftsräte Ende 2019 besucht und in einer ausführlichen Präsentation über die Vor- und Nachteile der Unechten Teilortswahl informiert. Die Befassung des Gemeinderats mit dieser Thematik hat sich indes durch die Coronapandemie verzögert. In einer Sondersitzung im Februar 2022 wurden die Stadträtinnen und Stadträte umfassend über die Grundlagen sowie die Beibehaltungs- und Abschaffungsaspekte informiert. Die Crailsheimer Bürgerschaft wurde zu einer Bürgerversammlung im März 2022 eingeladen, wobei offene Fragen beantwortet wurden und Raum für Diskussionen gegeben wurde. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile schlägt die Verwaltung vor, die Unechte Teilortswahl sowohl im Gemeinderat als auch in den Ortschaftsräten Tiefenbach, Roßfeld, Jagstheim, Westgartshausen und Triensbach abzuschaffen. Dafür muss die Hauptsatzung geändert werden.

Im Nachgang zu der Vorstellung und Präsentation über die Unechte Teilortswahl in den Ortsteilen teilten die beteiligten Ortschaftsräte übereinstimmend mit, dass die Ortschaftsverfassung unverändert beibehalten werden solle. Eine Zusammenlegung von Ortschaftsräten bzw. deren Auflösung ist nicht gewünscht. Die Verwaltung respektiert diesen Wunsch der Ortschaftsräte und schlägt vor, die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die Gremien der Ortschaftsräte weiterhin im Blick zu behalten, da gerade das kommunalpolitische Ehrenamt als direkte Vertretung der Bürgerschaft von einer Auswahl unter Kandidatinnen und Kandidaten lebt, die bei der Kommunalwahl 2019 nur in drei von sieben Ortschaften gegeben war; zudem in zwei davon sehr eingeschränkt, da nur ein bzw. zwei Kandidaten mehr zur Auswahl standen als Sitze im Gremium zu vergeben waren. Einzig Jagstheim hat mit zwei kompletten Listen doppelt so viele Bewerberinnen und Bewerber wie zu vergebene Sitze zur Wahl gestellt.

Während der Sondersitzung wurden die Eingemeindungsverträge der Ortschaften mehrfach zur Sprache gebracht. Auch mit einem Beschluss zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl behalten diese unverändert ihre Gültigkeit. Allerdings besteht aus Sicht der Verwaltung in diesem Bereich ein erhebliches Optimierungspotenzial. Zunächst muss hierzu festgehalten werden, dass ein großer Teil der damals geschlossenen Vereinbarungen mittlerweile erfüllt wurde bzw. hinfällig geworden ist. Hier könnte eine Bereinigung der Eingemeindungsverträge um diese Punkte stattfinden. In diesem Zuge erscheint es zudem sinnvoll zu prüfen, ob Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der getroffenen Regelungen bestehen und wie diese umgesetzt werden können. Sollte der Gemeinderat die Stadtverwaltung gemäß Beschlussvorschlag Nr. 6 mit der Überprüfung der Eingemeindungsverträge und Erarbeitung von Vorschlägen beauftragen, könnte in einem weiteren Schritt gemeinsam mit den Ortsvorstehern bzw. Ortschaftsräten eine Konsolidierung der bestehenden Eingemeindungsverträge stattfinden.

Mit dem Beschluss zur Abschaffung der Unechten Teilortswahl soll erreicht werden, das Wahlverfahren attraktiver und verständlicher zu gestalten. Die Verwaltung erhofft sich in diesem Zusammenhang eine höhere Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen. Ein einfacheres und gerechteres Wahlsystem soll die Demokratie auch auf Gemeindeebene stärken und die Wähler zur Ausübung des aktiven Wahlrechts animieren. Die Gefahr vieler ungültiger Stimmen soll gebannt werden und zu einer Reduzierung derer dauerhaft beitragen. Außerdem soll das vorgeschlagene System die Auszählung der Stimmen vereinfachen.



Durch die Annahme des Beschlussvorschlages soll die Neuordnung der Gemeindereform nach knapp 50 Jahren zu einem Abschluss gebracht werden. Dieses bereits erfolgte Zusammenwachsen und Zusammengehören aller Crailsheimerinnen und Crailsheimer soll auch durch ein Wahlsystem, das einheitlich im Stadtgebiet gilt, zum Ausdruck gebracht werden. Damit stellt Crailsheim klar, dass es im Jahr 2020 angekommen ist und nicht in historischen Gemeindeeinteilungen denkt, sondern sich den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft stellen will und kann – u. a. durch ein zeitgemäßes Wahlsystem bei der Kommunalwahl. In diesem Zuge sollten die Sitzzahlen der Ortschaftsräte von Goldbach und Tiefenbach aufgrund der demografischen Entwicklungen angepasst werden. Entsprechend empfiehlt die Verwaltung, die Sitzzahlen beider Ortschaftsräte auf 10 Sitze zu erhöhen. Das Ziel der Verwaltung ist es, hiermit die verschiedenen Ortschaftsräte vergleichbar auszustatten.